



VNIVERSITAT  
E VALÈNCIA



---

# PLANIFICACIÓN CON IMPACTO TERRITORIAL EN ESPAÑA: ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA, FÍSICA Y AMBIENTAL Y SU INTERACCIÓN. OPCIONES PARA UNA PLANIFICACIÓN COMPREHENSIVA

---

Programa de Doctorado de Desarrollo Local y Cooperación Internacional.  
Línea de Ordenación del Territorio y Cohesión Social

**Doctorando:** Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas

**Director:** Joaquín Farinós Dasí

20 DE ENERO DE 2022

# Índice

<b>Sumario ejecutivo.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>7</b>
1.1. Sobre la academia y las tesis doctorales en nuestros días .....	7
1.2. Sobre el objeto de estudio .....	12
1.3. La planificación como elemento dual .....	14
1.4. De sujetos y métodos.....	19
1.4.1. Filosofías e ideología .....	23
1.4.2. Sobre la relación entre sujeto, objeto y método .....	25
1.5. El proyecto GOBEFTER como punto de partida.....	29
1.5.1. Sobre el Estado.....	31
1.5.2. Sobre la Democracia .....	35
1.5.3. Sobre el bien común y la calidad de vida.....	37
<b>2. Metodología, opciones y bases epistemológicas .....</b>	<b>39</b>
2.1. La necesidad de un método crítico para la investigación .....	39
2.2. Sobre las herramientas utilizadas .....	43
2.2.1. La jurisprudencia .....	44
2.2.2. Sobre los procesos de conformación de las agendas.....	51
2.2.3. Las dinámicas de cambio en las políticas públicas .....	55
2.2.4. Arenas políticas, post-política y posdemocracia .....	61
2.2.5. La teoría de la planificación .....	66
2.2.5.1. Desde la perspectiva teórica .....	66
2.2.5.2. Traducción en la práctica.....	70
2.2.5.3. La teoría de la planificación en relación con el medioambiente .....	82
2.2.5.4. Relación entre gobernanza y medioambiente.....	85
2.2.6. Una reconsideración de Habermas a partir de Luhmann .....	86
<b>3. La situación de la ordenación del territorio.....</b>	<b>96</b>
3.1. La situación de la ordenación del territorio desde el punto de vista aplicado .....	96
3.1.1. Acerca de la situación en materia de cohesión territorial y la influencia europea en materia de planificación .....	97
3.1.2. Breve retrato de la situación.....	101
3.2. La situación de la ordenación del territorio desde el punto de vista teórico .....	107
3.2.1. Más allá de las posibilidades de la Realpolitik .....	108
3.2.2. De la separación entre lo social y lo ambiental.....	109
3.2.3. De la aproximación entre lo urbano y lo económico .....	113
3.2.4. Sobre la concepción de la ordenación del territorio en España.....	114
3.2.4.1. De la primera ley del suelo de 1956 hasta la democracia.....	114
3.2.4.2. El inicio del Estado de las Autonomías .....	119
<b>4. Algunas apuntes sobre la relación entre economía y planificación.....</b>	<b>125</b>
4.1. Algunas consideraciones sobre economía en un sentido más estricto.....	126
4.2. Algunas consideraciones sobre un necesario cambio conceptual y discursivo.....	131
4.2.1. Acerca de la financiación y los criterios que marcan su concesión y aplicación ....	132
4.2.1.1. Significado y resignificado de la idea de cohesión.....	140
4.2.2. Para ir más allá de la competitividad de la lógica mercantil .....	141

<b>5. Algunos apuntes sobre la relación entre medioambiente y planificación.....</b>	<b>143</b>
5.1. El concepto de medioambiente.....	143
5.1.1. La idea de sostenibilidad.....	144
5.1.2. La idea de Infraestructura verde.....	149
5.1.3. La idea de espacio natural protegido.....	150
5.1.4. Sobre limitaciones temporales y materiales.....	155
5.1.4.1. Acerca de la necesidad de reconsiderar las relaciones urbano-rurales.....	156
5.1.4.2. La necesidad de reconsiderar el consumo de suelo.....	161
5.1.5. Breve aproximación a la idea de la economía verde.....	162
5.1.5.1. Una mirada crítica hacia la idea de los servicios ecosistémicos.....	164
5.1.6. De la relación entre medioambiente y capitalismo.....	164
5.2. Sobre la planificación medioambiental.....	167
5.2.1. La perspectiva europea.....	172
5.3. Desde una perspectiva ética.....	174
5.3.1. La ecología profunda y el pensamiento feminista.....	176
5.3.2. La teoría crítica, la ecología social y el bio-regionalismo.....	177
<b>6. La experiencia (personal) en la región belga de Flandes.....</b>	<b>179</b>
6.1. La estancia desde la perspectiva del narrador.....	179
6.2. Una primera aproximación a Bélgica y su configuración.....	182
6.3. Un breve repaso a la planificación espacial en Bélgica.....	187
6.3.1. Sobre la aplicación de la planificación.....	187
6.3.2. Sobre la filosofía (o su ausencia) detrás de la planificación belga.....	192
6.3.2.1. Sobre la conformación de alianzas interesadas en la planificación.....	198
6.3.3. Escolio sobre institucionalismo.....	199
6.3.3.1. Institucionalismo histórico.....	203
6.4. Sobre la planificación y el planificador en el pensamiento de Louis Albrechts.....	207
6.4.1. Algunas aclaraciones al respecto de la ideología.....	213
6.4.2. La noción de planificación estratégica en la obra de Louis Albrechts.....	214
6.4.2.1. Sobre la transformación y el sujeto responsable.....	220
6.4.2.2. La componente procedimental de la planificación estratégica.....	223
6.4.3. La componente emancipatoria en el enfoque estratégico.....	231
6.4.4. Sobre la exclusión y como evitarla en el marco de la planificación.....	233
6.5. La experiencia del Plan Estructural de la Región de Flandes.....	242
6.5.1. La postura más reciente del autor y algunas consideraciones propias.....	247
<b>7. Resultados.....</b>	<b>251</b>
7.1. La planificación territorial en las Islas Baleares.....	251
7.1.1. La cuestión procedimental en el caso balear.....	261
7.1.2. Las arenas políticas en el caso balear.....	262
7.2. La planificación territorial en Extremadura.....	263
7.2.1. La cuestión procedimental en el caso extremeño.....	272
7.2.2. Las arenas políticas en el caso extremeño.....	273
7.3. La planificación territorial en Galicia.....	274
7.3.1. La cuestión procedimental en el caso gallego.....	284
7.3.2. Las arenas políticas en el caso gallego.....	285

7.4. Algunas consideraciones sobre la planificación territorial en el caso del País Vasco y la idea del acto político .....	286
7.5. Una perspectiva de conjunto .....	290
7.5.1. Breve consideración de lo estratégico en España.....	292
7.5.2. Sobre las arenas políticas de la planificación.....	294
7.6. Sobre planificación ambiental. Algunos apuntes sobre su tramitación y su encaje con la ordenación del territorio .....	298
7.6.1. Sobre la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales .....	298
7.6.1.1. Castilla y León.....	299
7.6.1.2. Islas Baleares .....	303
7.6.1.3. Navarra .....	305
7.6.1.4. País Vasco .....	307
7.6.1.5. Una consideración conjunta .....	308
7.6.2. La cuestión del encaje entre sistemas de planificación afines.....	310
7.6.2.1. La perspectiva de los sistemas sociales-ecológicos.....	314
7.6.2.2. Una primera y sucinta consideración de la traducción .....	316
<b>8. Una discusión conclusiva .....</b>	<b>320</b>
8.1. A propósito del cambio climático, la sostenibilidad y la posibilidad de algunos cambios estructurales.....	320
8.2. A propósito del mercado y la posibilidad de algunos cambios estructurales .....	325
8.3. Una reconsideración de la idea de lo común .....	328
8.3.1. Roberto Esposito y la deuda constitutiva .....	334
8.3.2. Carl Schmitt, Chantal Mouffe y los excluidos por el liberalismo .....	337
8.3.3. Pierre Bourdieu y el rechazo al cambio .....	338
8.3.4. Enrique Dussel y una renovada forma de comunidad comunicativa .....	341
8.4. Hacia una diferenciación clara entre ordenación del territorio y urbanismo.....	344
8.5. Sobre la norma, la excepción y la idea del contrato social: relaciones entre lo rural y lo urbano en la planificación .....	349
8.6. Una reconsideración de la forma de planificar desde la óptica estética. Enrique Dussel y la Aísthesis .....	353
8.7. El potencial del pensamiento lacaniano en materia de planificación .....	361
8.7.1. Un pequeño espacio para Erich Fromm .....	367
8.8. La necesidad de una ética y moral en la planificación en tanto actividad normativa.....	369
8.9. Hacia una re-materialización de la planificación territorial .....	374
8.10. Algunos ejemplos finales que evidencian que otra forma de planificar es posible a la vista de lo planteado .....	379
8.10.1. El ejemplo de la región italiana de Apulia. ....	379
8.10.2. El enfoque de la planificación activista.....	382
8.11. A modo de cierre .....	385
<b>9. Bibliografía .....</b>	<b>387</b>
9.1. Referencias bibliográficas .....	387
9.2. Referencias legales .....	463

## SUMARIO EJECUTIVO

La tesis doctoral que el/la lector/a tiene entre sus manos aborda la cuestión de la ordenación del territorio, una política pública que en el ámbito español en la que nos centramos es relativamente desconocida más allá de las asociaciones que puedan establecerse entre esta y la política de urbanismo, con más tradición y conocida.

Esta situación de bisonñez en la materia, en comparación con otros espacios del ámbito europeo, es la que motiva la realización de un trabajo de investigación encaminado a glosar las bondades de una política pública de sentido comunitario, pretensión emancipatoria, y vocación transformadora de la realidad de los territorios en los que se aplica; y que son precisamente las cuestiones que se exploran en una tesis que parte de la premisa de que estos valores son los que pasan desapercibidos actualmente en el caso español.

Esta situación deriva de una cierta desconexión entre lo teórico y lo práctico en un condicionamiento mutuo tal que lo teórico se ha visto reducido al estudio de la práctica actual, y esta carece del impulso renovador que le aportaría una teoría actualizada en la materia. Precisamente por ello, como forma de romper este círculo vicioso, y dada la naturaleza académica de una tesis doctoral, se realiza un trabajo de exploración teórica con el objetivo de dotar a la planificación, en su materialización práctica, de unas herramientas teóricas que le permitan mejorar su forma de desarrollarse. Recurriendo para ello a casos de estudios, nacionales e internacionales, de los que extraer ideas que evidencien las bondades de lo planteado teóricamente.

Bien es cierto que representa un primer ejercicio exploratorio de las opciones a futuro que pueda llegar a tener una política como la de ordenación del territorio en España, lo que dificulta una conclusión concreta y concisa en un sentido único e inequívoco. Sin embargo, en el marco de la pretensión reivindicativa de que la planificación territorial representa un corpus teórico propio, la tesis oferta la posibilidad de iniciar una crítica hacia su contenido como punto de partida hacia un renovado entendimiento de la ordenación del territorio que necesariamente debe preceder a la reconsideración, tarea inmediatamente posterior, de su forma de desarrollarse. Sentando las bases para, en la pretensión de continuación del trabajo aquí iniciado, poder continuar desarrollando su contenido, inclusive en el ejercicio de algún proceso de planificación aplicado.

Siendo el valor añadido del trabajo realizado el ejercicio exploratorio realizado, aun a riesgo de pecar de imprecisiones o inconsistencias en forma y fondo, y que sin embargo sienta las bases para una posterior concreción y matización, tanto personal como colectiva, apelando así al conjunto del gremio relacionado con la ordenación del territorio a ir más allá de lo conocido.

Entendido como proceso autorreflexivo, la tesis parte, a modo de introducción, de una reflexión sobre el papel que este tipo de trabajos juegan actualmente y cual debería ser su rol a juicio del autor. Evidenciándose una cierta desazón al respecto del actual funcionamiento de la Universidad Pública. Sentimiento que puede hacerse extrapolable a otros espacios públicos, ahora en retroceso, como puedan ser el Estado o la Democracia, sobre las que también se realiza alguna consideración inicial.

Le sigue un apartado metodológico tal vez poco ortodoxo en tanto no se plantea un método de recogida de información al uso, más habituales en ámbitos positivistas que han

ido progresivamente colonizando espacios de las ciencias sociales, sino de reivindicación de los estudios de índole epistemológico y ontológico que a nuestro parecer han sido escasos en la materia dentro del ámbito español en la que se enmarca el texto. Siendo la vocación crítica la que motiva este planteamiento, entendiendo por crítica, en la línea de lo planteado por el especialista en lengua griega Pierre Chantraine en su *Dictionnaire étymologique de la langue grecque: histoire des mots*, el impulso hacia una necesaria acción que implique una posterior concreción aplicada. Es decir, una forma de reflexión que es la antesala de una inmediata aplicación de lo concebido.

La presentación del estado del arte consta de tres capítulos en los que se presenta algunas ideas relacionadas con la propia ordenación del territorio, la economía y el medio ambiente. Al respecto de la ordenación del territorio se recoge el recorrido de la política hasta nuestros tiempos, y como su configuración se ha ido produciendo de manera paralela al desarrollo del Estado y su forma de proceder. Al respecto de la economía se alude a la falta de cohesión territorial como consecuencia de las dinámicas de acumulación que le son propias al capitalismo y que la ordenación del territorio no ha conseguido, tal vez por falta de interés, corregir. Y en cuanto a la cuestión medioambiental indicar la perversión de un ámbito que ha quedado reducido a una herramienta de justificación del desarrollismo económico en varias de sus facetas; desde la terminológica, a la política materializada en la protección de espacios naturales protegidos.

El sexto de los capítulos recoge la experiencia vivida en Lovaina, donde tuvo lugar la estancia asociada al doctorado con el objetivo de conocer cómo se desarrolló teóricamente la planificación estratégica y como posteriormente, en consonancia a lo planteado al hablar de crítica, se implementó. Con una vocación, la estancia, de índole narrativo en el sentido recogido por Senda Sferco en su revisión de Byung-Chul Han en la que aboga por no caer en una lógica contemplativa que condena a la inacción en favor de, como de hecho hace la planificación estratégica, usar narrativas en pos de una pretensión de acción para la construcción de futuros alternativos.

Esto, como se puede colegir de Jacques Rancière, implica un potencial emancipador en tanto una narrativa ficticia permite modelar la realidad sobre la que opera al dotarle de personajes e historias que evitan que esta persista en su univocidad; en el marco de una propuesta, la de Rancière, ligada a lo comunal en su pretensión de generalización del *logos*, y la posibilidad de avanzar hacia una igualdad diferenciadora que trasciende a la homogeneidad; que cabe considerar en clave territorial, entendiendo este, el territorio, como el verdadero objeto de la planificación. Evidenciándose lo territorial como espacio de lo político, de reconocimiento de lo diverso en el marco de una pretensión común, a futuro.

Pero no es lo que termina por suceder como se pone en evidencia en el capítulo séptimo, de resultados, donde a partir de una serie de casos de estudio se evidencia la notable diferencia entre lo teórico y la realidad que encontramos en el desarrollo actual de la política de ordenación del territorio. Algunas situaciones son compartidas, como una inadecuada interpretación de la idea de lo estratégico muy distante de la presentada en el capítulo 6, haciendo uso del término para justificar la flexibilidad y la desregulación de la planificación. O la exclusión de los procesos de participación a la sociedad civil, particularmente cuando esta se organiza y tiene un discurso que va en detrimento del

desarrollo económico hegemónico. Cuestiones que de una forma mimética se trasladan a una planificación de espacios naturales protegidos que adolece, como lo hace la ordenación del territorio, de tramitaciones que se dilatan en el tiempo y presentan algunas irregularidades. Así como una inadecuada articulación de la participación pública que encuentra en las arenas asociadas a la planificación unos espacios verdaderamente hostiles.

A lo que se añade una reflexión en torno a la motivación que debe guiar la relación entre sistemas de planificación afines, pero que fruto de la estructura y dinámicas de las administraciones públicas competentes, opera de manera diferenciada.

Todo lo anterior motiva un último capítulo en el que se hacen algunas consideraciones al respecto de los pasos que se debieran seguir para mejorar la situación en el sentido comunitario y emancipador, que como se colige de Jorge Alemán en *Soledad: Común. Políticas en Lacan*, requeriría de la tarea insoslayable de reformular lo común. Tarea política que defendemos debe llevarse a cabo en el marco de la planificación territorial, sin olvidar, como señala el referenciado autor, que no es una forma de proceder que reniegue de la componente singular al tantear una posible voluntad colectiva que en tanto no responde a identidades cerradas predefinidas cabe considerar contingente.

En última instancia, la tesis cabe entenderla como una defensa de la planificación territorial en un momento en el que se enfrenta a un escenario hostil como el actual para cualquier política intervencionista y regulativa. Frente a lo cual hacer una reivindicación en la línea de Beckett, de citación recurrente en los textos de Slavoj Žižek, y su premisa “Prueba otra vez. Fracasa otra vez. Fracasa mejor”; ahora en favor de una planificación como herramienta al servicio social e institucional al que se le invita a volver a intentarlo. Planifiquen de nuevo. Planifiquen mejor.

## 1. INTRODUCCIÓN

Me permitirán que no me ajuste durante las páginas iniciales de esta tesis doctoral al estilo habitual de un texto de esta naturaleza. Al hacer la separación entre lo social y lo ambiental uso de un tono cuasi ensayístico para reflexionar acerca de este trabajo de investigación como ‘ser en sí’, aproximación a partir de la cual transitar (devenir) hacia su contenido propiamente dicho en el que se materializa, se hace real, y da pie al cumplimiento de su vocación fundamental; ser objeto de evaluación para la consecución del título de doctor, proceso de mediación de su contenido por terceros que permitirá dar paso del ‘ser en sí’ al ‘ser para sí’ y hacer de realidad e idealidad la misma cosa.

Esta forma de proceder permite respetar y acatar los formalismos propios de este tipo de textos, como son una estructura predefinida y un tono académico, a la par que enriquecerlo con algunas reflexiones precisamente sobre estos mismos formalismos; haciendo de la tarea introductoria al objeto de estudio, las razones por las cuales se aborda, así como el enfoque y manera de plantear su análisis, no solo algo más afable sino también más rico en tanto va a ayudar a comprender la obra en su conjunto y en el marco en el que se desarrolla.

### *1.1. Sobre la academia y las tesis doctorales en nuestros días*

Bajo la coordinación de Antonio Serrano se publicaba en 2017 el libro resultante del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) organizado por FUNDICOT<sup>1</sup> titulado “*Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*”. Más allá de la clara relación entre el título de la obra y el objeto de estudio de este trabajo, que se abordará más adelante, se alude a una cuestión<sup>2</sup> que aunque evidente no terminamos de asimilar; vivimos en un mundo en cambio. Heráclito tenía razón al considerar el cambio como el fundamento de todo. Y esto no pasa desapercibido para un ámbito como el académico precisamente dedicado a la tarea analítica que le hace espectador predilecto de esta transformación constante y continua. Sin embargo, la condición de espectador se le vuelve en contra. Ilustraré la cuestión brevemente.

En los párrafos iniciales de un reciente texto dedicado a la cuestión de la despoblación acusada que presentan los espacios rurales españoles redactado por Mercedes Molina (2019) Ibáñez, Catedrática de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid, se plantea una breve crítica a la *preocupante* situación de *desconexión entre la ciencia, la sociedad y la política* (cursiva del texto original). Consecuencia directa, plantea la autora, de una situación en la que *no siempre se ha actuado correctamente y en tiempo* (cursiva del texto original); o como venimos indicando en lo que a las políticas de desarrollo territorial se refiere, al desarrollo de tardías respuestas a problemas que desde el ámbito de la academia se vienen advirtiendo con la antelación suficiente como para aplicar medidas preventivas en lugar de las más frecuentes medidas correctoras.

---

<sup>1</sup> Tanto los materiales de los congresos como de la revista de la citada asociación se encuentran disponibles en su espacio web <https://www.fundicot.org>, y específicamente en la sección destinada a estos materiales <https://www.fundicot.org/copia-de-revista-y-congresos> (consultado el 13/01/2022)

<sup>2</sup> La palabra cuestión se repite reiteradamente en esta tesis y nos resulta interesante dotarla del matiz que le da Ruiz (2018a) para quien una cuestión alude tanto a una temática como a una interrogación que abre a un problema filosófico.



La inquietud, por no decir directamente zozobra, que se colige del párrafo anterior no es casual. No solo desde la academia se es consciente de que el mundo cambia, sino que se es consciente de que las perspectivas de este cambio a futuro son cuanto menos desalentadoras... si es que podemos llegar a hablar de futuro en un momento como el actual en el que como plantea Marina Garcés (2017), la promesa del presente eterno que trajo la posmodernidad, como etapa conclusiva de una modernidad entendida como el tiempo del futuro, del progreso infinito, ha derivado en una condición póstuma, un momento sin futuro en el que es constante y continua la amenaza a la pervivencia humana. Lo cual no es visto como un sino irremediable por Garcés (2017); al contrario, reivindica una insumisión ante lo que la autora plantea como ideología póstuma. Esto cabe interpretarlo en clave zizekiana, como una fantasía de destrucción mediante la cual se articulan una serie de praxis socio-simbólicas que derivan en renovadas formas de dominación social. Y aquí, el papel del conocimiento juega un papel clave, y con ello la comunidad científica, en un momento en el que son varias las voces tanto internacionales (Markus Gabriel, Steven Pinker) como nacionales (la propia Marina Garcés o Adela Cortina) que vienen reivindicando (con diversos enfoques y matices) una recuperación de lo ilustrado.

Y sin embargo no podemos quedarnos en la superficie de la cuestión de que necesitamos la producción de conocimiento como herramienta fundamental para la sociedad. Volviendo al ensayo de Marina Garcés (2017), hoy día lo sabemos todo y no podemos nada. Es evidente pues que el conocimiento per se, más allá de una perspectiva individual, no se traduce automáticamente en una fuerza emancipadora para el conjunto de la sociedad; inclusive, preso de la lógica de la racionalidad científica y tecnológica a la que la escuela de Frankfurt tanto en su primera como en su segunda generación ha prestado especial atención<sup>3</sup>, el conocimiento deriva precisamente en esta forma de opresión social. Esa idea también presente en Heidegger (2010) aludiendo a la transformación de la ciencia en técnica como base para entender las atrocidades perpetradas por el ser humano.

No cabe duda, y regresamos al texto de Molina (2019) que nos planteaba esta desconexión entre ciencia, sociedad y política, de que la producción de conocimiento desde la academia por sí misma no resuelve la cuestión. La finalidad de su texto no es hacer una valoración detallada de estas cuestiones. Sí que hace alguna insinuación en clave analítica que invita a sacar conclusiones en una determinada dirección. Y es que al respecto de la ya reiterada desconexión plantea que *los académicos, de cualquier ámbito, no nos sentimos reconocidos, la sociedad y las instituciones en general critican nuestro aislamiento, o nuestro academicismo; se nos exigen unos medios muy especializados de comunicación de nuestra investigación que no trascienden socialmente, y si hacemos transferencia no se valora en la misma medida, para nuestro prestigio intelectual* (cursiva del original).

---

<sup>3</sup> Destaca la obra escrita por Max Horkheimer y Theodor Adorno “*Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos filosóficos*” publicada originalmente en 1944, posteriormente revisada en 1947 bajo el título “*Dialektik der Aufklärung, Philosophische Fragmente*” y que tendrá una edición en castellano de la mano de la editorial Trotta cuya primera edición es de 1994. La citación a la escuela de Frankfurt responde a la notable influencia que esta ha ejercido en la planificación y queda patente en dos autores que serán clave en el desarrollo de esta tesis doctoral como son Patsy Healey en tanto recoge el trabajo de Jürgen Habermas y lo traslada a la teoría de la planificación; y Louis Albrechts, principal exponente de la teoría de la planificación estratégica donde la cuestión de superar la racionalidad instrumental es fundamental.

Encuentro en este breve pasaje algo que tal vez para la autora haya pasado desapercibido, pero que desde mi perspectiva evidencia como la academia ha evolucionado en consonancia y acorde al mundo al que se dedica a analizar. Y es que resulta muy evidente que la academia ha hecho suyo el principio de competencia derivado de la lógica económica de mercado como criterio fundamental para la búsqueda de la mejora de sus resultados. Esto se ha traducido en un progresivo abandono de las tareas de transferencia y divulgación como consecuencia del hecho de que a los/las investigadores/as no les sea rentable profesionalmente (desde un punto de vista curricular) compaginar esta tarea de difusión con la académica *sensu stricto*, mucho más rentable pero también mucho más costosa en plazos y trabajo necesario.

En los albores de esta tesis, durante los primeros meses de su desarrollo, asistí junto al director de la misma a las *Primeras jornadas hispanofrancesas de Geografía*, las cuales tuvieron lugar los días 14 y 15 de octubre de 2016 en Granada. En el indicado foro se discutió la necesidad de buscar espacios de publicación alternativos a los más frecuentes y habituales anglosajones, con mayor impacto asociado desde un punto de vista curricular, pero de más difícil acercamiento al público al que iban dirigidos unos estudios con vocación si no local, estatal; con el fin de generar un circuito alternativo que se revalorizara y permitiera ejercer una competencia en lo que a reconocimiento se refiere con los canales más habituales.

Si esto preocupa a los/las catedráticos/as, imaginaré el/la lector/a el problema que supone para cualquier doctorando/a, para los cuales, y nuevamente recorro a mi propia experiencia, cualquier tarea divulgativa o de transferencia resulta, por desgracia, una absoluta pérdida de tiempo si lo que pretende es optar en el futuro a la continuación de su trabajo de investigación<sup>4</sup>. No enriquece el currículum y la competencia es verdaderamente voraz para el acceso a las universidades. Inclusive se ha convertido en un espacio ciertamente hostil para aquellos que llegan a acceder como asociados<sup>5</sup>.

Esto tiene su correspondiente repercusión en lo que a las tesis doctorales se refiere. Tal y como se hacía eco en 2017 un artículo de prensa regional<sup>6</sup>, son cada vez más habituales. Se recurre en el artículo indicado a la Real Academia de Doctores de España (RADE) y a su “*Análisis y revalorización de los estudios de doctorado en España*” publicado a finales de 2015 y actualizado a mediados de 2016<sup>7</sup>. Un breve informe que nace *con el fin de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la situación actual de las enseñanzas oficiales de doctorado, tras la puesta en marcha de los nuevos programas regulados por el Real*

---

<sup>4</sup> A modo de ejemplo. El desarrollo de una Infraestructura de Datos Especiales con los resultados derivados de los trabajos de investigación enmarcados en la colaboración con el Instituto Geográfico Nacional para el desarrollo del Atlas Nacional, asociado al cual se desarrollan recursos WMS para que cualquier profesional vinculado con la planificación y el planteamiento pueda operar desde su propio ordenador a través de su software de SIG, se plantea con el fin de favorecer en este caso las tareas de transferencia de conocimientos; y sin embargo, curricularmente, no será una ventaja competitiva, evidenciando que resulta más beneficioso el ejercicio egoísta de la publicación de artículos en pos del beneficio individual que la voluntad de generalización del estado del arte del objeto de estudio.

<sup>5</sup> <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20210503/7424493/admiten-demanda-profesorado-asociado-uv-discriminacion-laboral.html> (consultado el 20 de febrero de 2020)

<sup>6</sup> <https://www.lne.es/asturias/2017/11/14/numero-tesis-dispara-pese-reconocimiento-19163268.html> (consultado el 20 de febrero de 2020)

<sup>7</sup> <https://docplayer.es/63232742-Analisis-y-revalorizacion-de-los-estudios-de-doctorado-en-espana-informe-promovido-por-la-real-academia-de-doctores-de-espana.html> (consultado el 20 de febrero de 2020)

*Decreto 99/2011, y señalar medidas para la revalorización del Título de Doctor (cursiva del texto original).*

El informe permite comprender la razón pues recoge cómo cada vez más son las universidades, en el marco europeo, las que cuenta con su propia escuela de doctorado, facilitando así el acceso generalizado a la realización de una tesis.

Siguiendo a Anderson (2000), el modelo capitalista actual no es genérico sino que responde al modelo diseñado durante el siglo XX en los Estados Unidos de América y que se hizo hegemónico especialmente a partir de la década de 1980 con la llegada de Thatcher y Reagan a los correspondientes gobiernos británicos y norteamericano (con el permiso hoy día de un capitalismo de Estado chino que se postula como principal competidor a nuevo modelo de referencia). Una de sus principales características es la creación de un mundo de posibilidades infinitas (el sueño americano).

¿Pero esto está pensado para el/la futuro doctorado? ¿Es el objetivo facilitar a las personas la realización de la tesis? Todo parece indicar que no, y más teniendo en cuenta que el propio informe de la RADE invita a limitar la oferta de plazas al cumplimiento de algunos requisitos que son fundamentales, y que ya funcionan en otros países del ámbito europeo como el caso belga que como más adelante se verá tiene una especial relevancia en el desarrollo de esta tesis, como son:

*2) La admisión de los estudiantes a un programa de doctorado concreto deber estar condicionada a la disponibilidad de recursos humanos y materiales relacionados con el tema y la línea de su investigación.*

*4) Ante la actual escasez presupuestaria, se propone que se implementen mecanismos que permitan una preadmisión condicionada del doctorando en el programa a la obtención de un contrato de formación de personal investigador o alguna otra suerte de financiación solicitada, de modo que su denegación permita la resolución ulterior de la inscripción con reembolso de los gastos de matrícula.*

Aumentar la oferta sin contar con los recursos necesarios parece más bien responder a un intento de la propia institución por resultar competitiva y garantizar la obtención de ingresos extra.

Tal vez las tesis deberían fijarse en el modelo la residencia médica que el estudiantado de medicina realiza tras el examen del MIR, periodo de formación de los/las nuevos/as profesionales de la medicina que ingresan en los hospitales a realizar tareas básicas progresivamente en aumento para su formación en base al trabajo realizado por el que no solo no pagan sino que perciben un salario. Parece que esta vorágine competitiva es la que marca la hoja de ruta, de ahí el interés por la participación los circuitos internacionales a los que necesariamente sumarse si se pretende la pervivencia. Lo cual resulta contradictorio con esta idea de potenciar las publicaciones en formato de *Open Access* que sin embargo resultan menos valiosas que las publicaciones en los espacios debidamente indexados, y más ante el auge de la modalidad de tesis por artículos que requiere precisamente de estos espacios de altamente competitivos...

De forma complementaria a las cuestiones que se recogen en este informe de la RADE, que no se han tomado en consideración, resulta interesante apuntar un par de detalles que siguen poniendo de manifiesto el hecho de que la competitividad marca la pauta. Una de

las más llamativas es precisamente la obtención de financiación para la obtención de un contrato de formación de personal investigador o alguna otra suerte de financiación solicitada previamente aludida; proceso lógicamente competitivo ante la escasez de recursos, pero mal planteado si lo que se pretende es aumentar la capacidad productiva de las universidades mediante el desarrollo y consolidación de nuevos grupos de investigación. Y es que a un/a doctorando/a novel de nada le vale solicitar una ayuda si no va a colaborar en el marco de un grupo de investigación ya consolidado pues puntúa tanto o más el currículum de este que el propio, que por razones obvias, es escaso en los albores de su trabajo... Difícilmente van a surgir nuevos grupos de investigación sino pueden contar con gente nueva que contribuya a la consolidación de nuevas formas de investigación.

Esta competencia termina por favorecer lógicas de concentración y no de generalización. Lo cual nos permite traer a colación la segunda de las cuestiones que no han tenido mayor recorrido en el marco del informe de la RADE, donde se habla de ética, pero desde la perspectiva de la protección de los contenidos de las investigaciones. Tal vez debería considerarse como parte de la ética el tema de las condiciones laborales previamente aludidas, que tal vez ayude a reducir ese general abandono de doctorandos/as que el informe indica. Y en este sentido resulta interesante la lectura que hace un estudioso de lo ético y la moral como es Markus Gabriel (2021), quien aboga por superar el paradigma de la competitividad en favor del de la cooperación en tanto el primero resulta excluyente por definición.

El informe de la REDA plantea, a partir de la normativa vigente que regula la cuestión de los doctorados (y que se alaba como aspecto positivo de la misma), *la formación doctoral es el avance del conocimiento científico a través de la “investigación original”* (cursiva del original). Y aquí cabe plantear sí que sea original resulta suficiente.

Regresando a Anderson (2000), se observan una serie de dinámicas de las que adolece la izquierda política internacional y que pueden ser extrapolables, a mi juicio, al devenir de las investigaciones (particularmente a las relativas a la cuestión de la ordenación del territorio). El historiador británico plantea tres dinámicas: la acomodación, el consuelo y la resignación.

La tercera, la resignación, entendida como el reconocimiento de la imposibilidad de cambiar una situación determinada, no parece tener cabida en el marco de una tesis doctoral. Cualquier persona que inicia este recorrido lo hace consciente de que debe intentar hacer una contribución significativa a su ámbito de estudio para la mejora colectiva. Carece de sentido una tesis doctoral entendida como “investigación original” que no plantee una mínima innovación. Cuestión aparte, el hecho de que tras la experiencia el/la autor/a termine por resignarse y no dote de continuidad al trabajo iniciado.

Más frecuentes son las otras dos dinámicas que plantea Anderson. En lo relativo a la acomodación, siguiendo el planteamiento del británico, esta representa la respuesta habitual ante el hecho de que toda discusión que pueda resultar incómoda o molesta en tanto potencialmente transformadora con respecto a un determinado estatus quo, y por tanto queda excluida y acallada. Lo que Pierre Bourdieu (véase París, 2014) denominaría la razón escolástica.

Casi como una cuestión complementaria surge la segunda de las dinámicas, la del consuelo, entendida como un ejercicio de autoengaño, una suerte de mecanismo de defensa ante una realidad hostil que necesariamente causa desmotivación, que llevada al extremo nos lleva a precipitarnos a la resignación. Frente a ello se produce una reafirmación en las ideas y principios defendidos, además de una manera radical, para lo cual es necesario un cierto estado de ensoñación que nos permita sobreestimar los éxitos derivados de acciones que aparentan una transformación que sin embargo termina por apuntalar la realidad preexistente. Esto alcanza su máximo esplendor con la lógica de las tesis por publicaciones, que requieren de la publicación en los espacios más competitivos y que pueden hacer pensar en términos de victoria aun cuando su aplicación posterior puede estar en jaque ante los problemas de transferencia.

## ***1.2. Sobre el objeto de estudio***

A pesar de lo largo del título de la tesis, el objeto y ámbito de investigación quedan rápidamente identificables en la primera frase del mismo.

El concepto de planificación, en términos generales, alude a un ejercicio técnico de índole prospectiva mediante el cual articular acciones programadas para la consecución de los objetivos preestablecidos (Hall, 1974). Siendo la planificación en su dimensión espacial la que aborda esta tesis y que acorde con Cullingworth y Nadin (2002) se enfrenta al reto de coordinar o integrar a las políticas sectoriales con una dimensión espacial asociada gracias a una estrategia de base territorial. Más concretamente nos centramos en el caso de España como ámbito de estudio. Pensando rápidamente, a colación de lo planteado, que la tarea de la planificación será la de garantizar una adecuada localización de las actividades socioeconómicas. Recordando que esta tiene una dimensión política que cabe hacer explícita. Además de ser una forma de negociación y concertación administrativa, la planificación es una herramienta de (re)politización de la sociedad y de transformación de lo que debe defenderse y reivindicarse.

A lo largo del presente texto se justificará debidamente, ambos términos espacio y territorio, y por tanto planificación espacial y planificación territorial aluden, en lo que a teoría se refiere, a una misma cuestión. No será así cuando lo teórico trata de materializarse en la práctica. Existen múltiples formas en las cuales la planificación espacial se ha concretado, adquiriendo matices propios, rasgos diferenciales que han llevado a la configuración de diferentes enfoques y tradiciones que parece que alejan progresivamente de un entendimiento compartido de la cuestión. Buena cuenta de esta diversidad la dan una serie de estudios como Parejo (2004); o el reciente (publicado en noviembre de 2018) informe final del proyecto ESPON COMPASS en el que se realizaba un análisis comparativo de la situación y evolución de la gobernanza territorial y los sistemas de planeamiento territorial en Europa para el periodo 2000-2016; una segunda parte, más detallada, del “*Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*” del año 1997<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Se puede acceder a los citados documentos, en tanto públicos, mediante los siguientes enlaces:

<https://www.espon.eu/planning-systems>

[https://www.researchgate.net/publication/233264501\\_The\\_Compendium\\_of\\_European\\_Spatial\\_Planning\\_Systems](https://www.researchgate.net/publication/233264501_The_Compendium_of_European_Spatial_Planning_Systems) (consultados el...)

En última instancia se trata de manifestaciones particulares de la que se ha consolidado como la forma de entender la cuestión de la planificación espacial en el ámbito occidental; la de la racionalidad comprensiva (Allmendinger, 2009). Ante este escenario, y emulando al filósofo esloveno Slavoj Žižek en su forma de definir al capitalismo actual (véase Butler *et al.*, 2003), planteamos una primera aproximación a la idea de planificación espacial que representa el telón de fondo en el que emergen diferentes subjetividades (políticas) *cambiantes-dispersas-contingentes...* (cursiva del original). De forma que, y anticipamos algunas ideas sobre el enfoque e intención de esta investigación, **no se trata de hacer una valoración de los pros y contras que presentan las diferentes maneras en las cuales esta planificación racional comprensiva se ha materializado. De lo que se trata es de cuestionar esta planificación racional-comprensiva directamente como telón de fondo que en última instancia imposibilita un cambio en la forma de concebir y desarrollar nuevas formas de planificación.** Y por qué no, siendo conscientes de que el telón de fondo es, y a corto plazo seguirá siendo el capitalismo, ya veremos más adelante en qué fase de desarrollo, con qué características y con **una planificación que no deja de estar sujeta a las subjetividades políticas que en él opera jugar con la posibilidad de considerar una planificación más allá del capitalismo.**

Un cuestionamiento de la lógica de la racionalidad comprensiva en materia de planificación que además de en lo teórico, donde esto ha estado más claro, puede encontrarse en casos prácticos; aunque sin olvidar que estos son escasos y asociados a momentos y lugares determinados. Uno de ellos tuvo lugar en la región belga de Lovaina en la década de 1990; caso que cobrará especial protagonismo en este trabajo, profundizando más adelante al ser la sede en la cual se realiza una estancia durante el proceso de elaboración de esta tesis. Se trae a colación en este momento para ejemplificar cómo la tarea de una reconsideración de la forma de proceder es posible, pero requiere de una ruptura con la forma hegemónica de proceder. No en vano el artífice intelectual y uno de los responsables de su aplicación, Louis Albrechts, plantea en un artículo de título muy sugerente que *¡Más de lo mismo no es suficiente!*<sup>9</sup>.

Sin duda la cuestión es compleja. Tal y como identifica Ambrose (1986), cuyo trabajo se cita en Lee (2000b), **la planificación condiciona directamente los procesos de producción y reproducción social; lo cual quiere decir que más allá de la cuestión técnica es una cuestión política, económica y material.** Lo que nos lleva a la necesidad de plantear la cuestión de la relación entre fines y medios. Algo que Walter Benjamín (1991) planteó, y que recupera Judith Butler (2021) para criticar que sea un marco instrumentalista el que condicione el desarrollo de un determinado fenómeno. De manera que, a partir del cuestionamiento de la lógica medios/fines es posible llevar el debate más allá de la *tekné*, también en materia de planificación. Conectando lo que Ambrose (1986) plantea al hablar de que la planificación va más allá de una cuestión técnica, con la idea de Butler (2021) acerca de que *la herramienta ya forma parte de una práctica, lo cual presupone un mundo propicio para su uso; el empleo de la herramienta construye o reconstruye una clase particular de mundo y activa un legado sedimentado de uso [...]*

---

<sup>9</sup> El título original es *More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead?* Publicado en el año 2010 en la revista *Environment and Planning B Planning and Design* 37(6):1115-1127.

*lo que en principio parecía ser meramente un instrumento, una tekne, que se podría descartar cuando cumpliera con su objetivo, resulta ser una praxis: un medio que postula un fin en el momento en que se concreta, es decir, en el que el medio presupone y encarna el fin en el curso de su realización. No es posible comprender este proceso dentro del marco instrumentalista [...] la praxis socavó a la tekne (cursiva del original).*

El cuestionamiento de la *tekne* no resulta nuevo en el marco de la planificación pues de un tiempo a esta parte se vienen produciendo debates encaminados a reconsiderar la relación triádica entre los saberes aristotélicos actualmente marcada por la ya indicada y todavía prevalente *tekne*, frente a la *episteme* y ante una olvidada *phronesis* (Farinós y Vera, 2016). Esta última, la frónesis, es la que nos habla de la sabiduría práctica; la cual, dicho sea de paso, está ligada al trabajo ético de Aristóteles. Cuestión esta, la de la ética, que debe ir ganando protagonismo en materia de planificación de la cual se ha mantenido lejos como evidencia, y más adelante lo veremos, una aplicación práctica alejada de la racionalidad y la prudencia que se contempla en este concepto aristotélico.

Sin embargo, **estos debates son todavía muy residuales y quedan como ejercicios de reflexión teórica ante la complejidad de trasladarlo de manera efectiva a la práctica de una planificación** que tal y como plantea Cooke (1983), también citado en Lee (2000b), representa un proceso de desarrollo social que encuentra en el Estado, en la Administración Pública, a su principal actor; y en la ley como la herramienta de soporte predilecta. De ahí que **la planificación represente el ámbito predilecto para la reconsideración de los procesos de desarrollo socioeconómico, y como tal, un espacio fuertemente blindado ante el cambio**. Ello explicaría que a pesar de que se cuenta con los medios para hacerlo, esto no ha sucedido por la falta de interés y/o voluntad para ello ya que supondría una rearticulación de las relaciones de poder (Romero y Farinós, 2011). Tarea complicada en un momento en el que tanto la planificación como la democracia aparecen secuestradas, una por la racionalidad comprensiva, otra por los procedimientos de regulación, y ambas por la tecnocracia (Farinós, 2015a). Lo que ha llevado a que se considere que **la planificación contribuye de manera clara al desarrollo del momento post-político y postdemocrático** (Allmendinger y Houghton, 2012).

### ***1.3. La planificación como elemento dual***

La naturaleza dual del objeto de estudio, a mitad camino entre lo teórico y lo práctico, obliga a hacer una transición ordenada que ayude a explicar no solo el **objeto** de estudio sino cuáles serán los **sujetos** y los **métodos** del estudio. Una transición que parte de la planificación como objeto de atención prioritaria en un texto que no solo lo trata desde una óptica teórica, que será en cualquier caso la principal, sino que atiende también a su materialización práctica. Por ello es fundamental identificar mediante qué políticas se concibe y desarrolla una planificación que tiene como objetivo el integrar y coordinar a las otras políticas sectoriales con impacto territorial asociado.

Contribuyendo a esta identificación el trabajo del geógrafo portugués João Ferrão (2015) en el cual se realiza una clasificación de las políticas con impacto territorial asociado. Distinguiendo entre las políticas explícitas, las implícitas, las sectoriales territorializadas

y las intervenciones territoriales de base territorial. Las primeras, las explícitas, presentan, siguiendo al citado autor, tres subfamilias; a saber:

- Políticas de ordenación del territorio, vinculadas con la regulación de los usos del suelo y su transformación.
- Políticas de desarrollo territorial, de lo local a lo regional, pasando por lo urbano y lo rural, etc.
- Políticas de cooperación entre regiones y ciudades desde una perspectiva supranacional.

Entas ellas se enmarca la política de ordenación del territorio, de la cual se hará una defensa para su interpretación como una cuestión de Estado (Farinós (coord.), 2018); una política pública de primer nivel que permita aplicar los principios tanto de meta-gobernanza (vinculados a la estructura y funcionamiento del Estado) como de gobernanza (vinculados al rol de la planificación como espacio para la apertura de arenas políticas). Creando así el marco para la coordinación estratégica de toda acción de gobierno. Algo que sin embargo no es posible, pues se encuentra excesivamente marcada por su función de regulación de los usos del suelo (Cruz, 2018, Segura, 2019). Esto, tal y como plantea Mazza (2010), va a condicionar su desarrollo pues el objeto (el autor italiano habla del recurso) a planificar y los procedimientos mediante los cuales se aborda se encuentran estrechamente vinculados y se condicionan mutuamente<sup>10</sup>.

Pero además, y aquí radica el elemento diferencial, que por otra parte es el que se descubre como conflictivo, hace de la ordenación del territorio la política jerárquicamente superior entre las indicadas en la clasificación de Ferrão. La correlación entre uso y transformación del suelo y políticas de desarrollo resulta innegable, algo que se colige rápidamente de la obra de David Harvey, quien plantea que en el mundo moderno actual, capitalista, el proceso de reproducción del capital tiene lugar a través de la producción de espacio (véase Alessandri (2008)<sup>11</sup>.

Recentrando la cuestión, es evidente la correlación entre ordenación del territorio y políticas de desarrollo. Sin embargo, no tan clara podría estar la vinculación, y subordinación, de las políticas “de cooperación” que señala Ferrão (2015). Y esto solo es posible si, tal y como se ha indicado con anterioridad, se producen una serie de cambios que parten de lo conceptual para terminar teniendo resonancia práctica.

Al respecto, cabe esclarecer la idea de meta-gobernanza previamente aludida y que se defiende, como es el rol que debe tener esta política, la cual es coincidente con la lectura que realizan otros autores (véase Vigar, 2009 y Farinós, 2017), y que entiende que la

---

<sup>10</sup> Precisamente el caso belga previamente aludido transitó en la década de 1990 desde esta lógica de la regulación de los usos del suelo hacia un renovado entendimiento de la planificación, mucho más amplio, en el que a la cuestión de los usos del suelo, que no necesariamente se abandona, se sumaban otras cuestiones vinculadas con el desarrollo en clave territorial. Al tiempo que permitía avanzar en esta línea indicada de ir más allá de la *tekné* gracias a su método de las ‘cuatro etapas’ que más adelante se detallará.

<sup>11</sup> Por cierto, el autor plantea una idea a la que ya se ha hecho referencia, como es la vinculada al hecho de que determinadas lógicas instrumentales contribuyen al mantenimiento de un determinado statu quo muy vinculado al Estado, y que encuentra en determinados conocimientos técnicos la base para su sustento y justificación. Algo que también se encuentra en la obra de su discípulo Erik Swyngedouw o del filósofo francés Jacques Rancière, quienes tendrán posterior protagonismo en esta tesis cuando se aborde la cuestión de la post-política y la post-democracia en el punto 2.2.4. de esta tesis.



ordenación del territorio debería representar la herramienta de soporte normalizada en los procesos de toma de decisiones en toda acción de gobierno. Planteamiento que surge, de acuerdo con lo planteado por Bob Jessop (véase Jessop 1998, 2003), como respuesta a la necesidad de producir estructuras para la coordinación mediante las cuales poder desarrollar debidamente la gobernanza. Estas encuentran una interesante base teórica en la idea del *Relational Strategic-Approach* (Jessop, 2001, 2005).

No cabe duda de que esta lectura permite integrar todas las políticas territoriales explícitas, y también, si se quiere, enmarcar el desarrollo de las restantes políticas con impacto territorial que identifica Ferrão (2015). Sin embargo, la realidad es bien distinta. Son el segundo tipo de políticas territoriales, las implícitas, aquellas que aunque sectoriales, condicionan la organización territorial; lo que nos lleva a la idea de modelo de desarrollo territorial. Cabe entenderlo como *el reflejo espacial de una formación social, definido por cómo este se usa, organiza, se relaciona y transforma el territorio* (Serrano, 2019). Si este modelo de desarrollo territorial debe responder a lo establecido por las políticas territoriales explícitas, y a este debieran ajustarse las restantes, la realidad es la opuesta: son estas políticas implícitas las que han estado marcando el modelo de desarrollo territorial en el caso de España.

Recurre Ferrão (2015) a la política de infraestructuras como ejemplo paradigmático, también en el caso español, donde han tenido un especial protagonismo (Aparicio, 2020), al tratarse de una política de competencia estatal frente a la autonómica ordenación del territorio, a la que le ha supuesto un notable contrapoder a la hora de articular el territorio (véase García-Leonardo, 2017). El problema de esta inversión es el que el propio Ferrão (2015) identifica, pues no necesariamente estas políticas implícitas, *per se*, articulan debidamente el territorio. Haciendo que difícilmente se alcancen los objetivos de cohesión, equidad y justicia espacial que le debieran ser inherentes a una ordenación del territorio (véase Farinós y Elorrieta, 2017); la cual, como iremos viendo a lo largo de las páginas que conforman esta tesis, ha quedado desvirtuada conceptual y funcionalmente.

De la relación entre las políticas explícitas e implícitas, como se ha indicado inversa a lo que sería deseable, surgen dos consideraciones interrelacionadas. La primera vinculada con el hecho ya aludido de que la planificación espacial debe favorecer la integración de las restantes políticas con impacto territorial asociado. La segunda, con el hecho de que la ordenación del territorio se haya demostrado como una política fracasada en esta tarea. Empezamos por esta última, en tanto ha sido objeto de estudio por más tiempo, pues ya en un Trabajo de Fin de Máster que podemos considerar como la antesala de esta tesis (véase Peiró, 2017), y posteriormente en un artículo donde se sintetizaban las principales ideas del trabajo (véase Peiró y Farinós, 2019), se advertía una agudización de la sectorialización en el desarrollo de las políticas públicas y de la planificación.

Encontrando que los principales avances en materia de gobernanza vertical se quieren ir produciendo no desde la planificación derivada de la ordenación del territorio sino desde dos políticas sectoriales fundamentalmente, la económica y la ambiental (Farinós, 2017).

Si la ordenación del territorio es defendida como forma de meta-gobernanza, la propia planificación territorial se concibe como el ámbito predilecto para el desarrollo de la gobernanza (Harris, 2001; Koresawa y Konvitz, 2001). Una cuestión, la de la gobernanza, nuevamente marcada por la amplitud de perspectivas. Para concretar a qué estamos haciendo referencia, recurrimos a la definición más genérica posible para ir matizando a

posteriori. De acuerdo con Arellano *et al.* (2014), la gobernanza *alude a la estructuración de un proceso de toma de decisiones entre diversos actores, grupos u organizaciones* (cursiva del original). Una forma de gobierno más allá del Estado y no una simple forma de buen gobierno, de ahí que se haya hecho referencia con anterioridad a la planificación como mecanismo para la apertura de nuevas arenas políticas. La cuestión es, pues, delicada, ya que como se concluye del texto de Urbinati (2003), la gobernanza debe favorecer la repolitización y sensibilización de la sociedad civil, recuperando la esencia de los valores de una democracia radical. Para ello el apoyo a las iniciativas facilitadoras de una renovada cultura territorial resulta un elemento estratégico de primer orden; y no convertirse en una forma de despersonalización de la sociedad, carente de sujetos políticos activos.

Este fracaso acerca de cómo se desarrolla la ordenación del territorio puede encontrar una razón de ser en cómo se ha entendido la idea de la integración, la cual queda muy alejada de la forma en que se entendería de acuerdo con la teoría sociológica del alemán Niklas Luhmann (1991). Un sistema presenta una entidad propia y diferenciada como consecuencia de la interacción entre sus componentes, cambiando las características tanto del sistema formado, entendido como conjunto, como de las partes que lo conforman, entendidas de manera individual; y que, como veremos más adelante de la mano de Jean-Luc Nancy (2010) (véase el apartado 8.3. de esta tesis) tiene que ver con la construcción de lo común. **De ahí que en el título de la tesis se aluda a la necesidad de hacer un diagnóstico de los sistemas de planificación económica, física y ambiental y su interacción, pues la integración que se pretende en el marco de la ordenación del territorio, siguiendo la citada teórica de Luhmann (véase Urteaga, 2010) solo será posible si la (inter)relación entre sistemas está marcada por el condicionamiento mutuo** (A incide en B en tanto los efectos que esta interacción produce afectan en A).

Por tanto, y acorde a lo previamente expuesto, la integración entre políticas sectoriales no puede entenderse como un ejercicio de simple conjunción aséptica de temáticas afectadas, sino que implica el condicionamiento mutuo de estas, lo que las hace susceptibles de cambio. O, dicho de otra manera, si el todo resultante es la simple suma de las partes, no existe integración. El modelo de desarrollo territorial no puede ser una suerte de puzle en el que las piezas encajan acorde a sus formas predefinidas, sino que se trata precisamente de que cada política sectorial se reajuste, y fuerce a reajustar al resto, para crear un nuevo sistema. Lo cual altera, aterrizando al funcionamiento diario de las administraciones, no solo desde un punto de vista temático sino también presupuestario. Siendo este uno de los conflictos fundamentales al que se hace frente en el día a día y que causa más reticencias a la hora de favorecer una verdadera integración.

La falta de integración alcanza su máximo exponente con lo que Ferrão (2015) denomina intervenciones territoriales de base integrada; y que podemos vincular con lo que las normativas de ordenación del territorio recogen, con diferentes denominaciones, como proyectos estratégicos (véase Farinós *et al.*, 2019a). Cabe entenderlos como consecuencia directa de una dinámica a la que se ha ido haciendo referencia y que tiene que ver, como indicábamos en el citado texto, con el hecho de que *se trata de una forma de proceder que encaja a la perfección con la descripción que realiza Albrechts (2015) de los proyectos, que asocia a inversiones. Estas siguen la lógica de un funcionamiento de la economía neoliberal a escala global, destinadas a generar dinámicas meramente*

*económicas pero disfuncionales, pues no encajan con los principios de cohesión (equidad y justicia espacial) que se defienden desde los ámbitos europeos. Se aprovechan de la falta de unos adecuados marcos de planificación territorial (estratégica) que actuarían como un elemento restrictivo del desarrollo de acciones de forma acrática, cuyo resultado sería mejor si en la ecuación, además de las cuestiones económicas, se tuvieran en cuenta las sociales y las ambientales* (cursiva del original).

Investigar en materia de planificación implica hacer de la teoría de la planificación el ámbito de conocimiento predilecto. Sin embargo, esta se enfrenta a una serie de problemáticas. Por ello, al hacer de la teoría de la planificación el marco teórico a partir del cual abordar el actual desarrollo de la ordenación del territorio en España, se hace una reivindicación del reconocimiento de la teoría de la planificación como corpus teórico propio e independiente. En la línea, a pesar de las diferencias que puedan tener en lo que a enfoques y métodos se refiere, de autores como Alexander (1997, 2010), Lauria (2010), Pissourios (2013) o Benabent (2015, 2016), a los que nos sumábamos con un trabajo de reciente publicación en el que precisamente se reivindica esta necesidad de plantear una teoría de la planificación para el caso español que permita abordar la cuestión de la planificación desde una óptica compartida entre las diferentes disciplinas que la abordan (véase Peiró *et al.* 2021b). Algo que en el caso del Estado español no parece encontrar una respuesta fácil ante la carencia de una adecuada cultura en lo que a planificación y territorio se refiere (véase Farinós *et al.* 2017b).

No es de extrañar que sean escasos los ejercicios teóricos que abordan la cuestión de la planificación con impacto territorial en relación con la ordenación del territorio. Destacan los de Chica y Santos (1999), Benabent (1999, 2006, 2009, 2012, 2019), Hildebrand (2006), Zoido (2007) o Rando (2019, 2020); y algunos monográficos como el número 14 sobre ‘Geografía, Ordenación del Territorio y Cultura Territorial’ coordinado por Fernando Manero en la revista ‘Polígonos’<sup>12</sup>; o el número 47 de la revista Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada dedicado a un análisis comparado de la situación de la OT en España coordinado por Francisco Rodríguez Martínez<sup>13</sup>. A los que sumar los realizados en el marco del proyecto GOBEFTER, al que nos referimos en las próximas páginas, que también acoge esta tesis (véase Farinós -coord.-, 2020) y que tendrá especial protagonismo en este texto.

Aparece la tentación de recurrir nuevamente al texto previamente citado de Perry Anderson y recuperar sus nociones de consuelo y acomodo, ya que estos trabajos previamente aludidos adolecen de una forma de entender lo teórico que representa más un ejercicio de reconocimiento de lo fáctico que un ejercicio de teoría crítica que consideramos fundamental para poder así reivindicar el poder emancipador de la razón gracias a la comprensión de la situación en un espacio-tiempo determinado para su transformación (Ruffini, 2017). Un enfoque vinculado al filósofo alemán Theodore Adorno, miembro de la Escuela de Frankfurt, donde esta cuestión tendrá un especial desarrollo, y que va a resultar fundamental para esta tesis, en tanto **se pretende la crítica como base para la construcción del saber y el hacer** (Massé, 2004). Es decir, **para la conjunción entre lo teórico y lo práctico, que dependen uno de lo otro, si no se quiere caer en una teoría vacua que no transforma la realidad y una praxis que no puede**

---

<sup>12</sup> <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/401880>

<sup>13</sup> <https://dialnet.unirioja.es/revista/386/V/47>

**ser transformadora si no responde a una reflexión teórica adecuada** (Adorno, 1975, citado en Massé, 2004).

No cabe duda, a la vista de lo expuesto, que **existe una notable diferencia entre lo que cabría esperar y lo que termina sucediendo. Profundizar en las razones que llevan a esta situación y tratar de darle respuesta motiva la reflexión recogida en el siguiente epígrafe.**

#### ***1.4. De sujetos y métodos***

A diferencia de otros textos de corte académico donde la participación y la colaboración son frecuentes, incluso deseables para el enriquecimiento del resultado del trabajo, una tesis es un trabajo personal. Y sin embargo, como consecuencia de algunas de las peculiaridades a las que hemos hecho alusión previamente, tanto relacionadas con la tesis en sí como a su propio contenido, esta se descubre como espacio relacional donde son varios los sujetos con protagonismo asociado. Para entender esta idea se recurre al filósofo francés Jacques Rancière, con especial atención a algunas de sus obras más conocidas como son “*La noche de los proletarios*” de la cual tomaremos la idea del ‘ser en común’ (véase Rancière, 2010a) y “*El maestro ignorante*” de la cual tomaremos la idea de disonancia (véase Rancière, 2003).

En su afán por abordar la cuestión emancipatoria (algunos artículos que sintetizan las principales ideas de la obra del filósofo francés son los realizados por Patiño, 2017 y 2019), Rancière plantea lo desacertado de negar a cualquier persona su *logos*; esto es, la razón. Entendida como el elemento inherente a cualquier ser humano, más allá de sus características individuales, con especial atención a la lectura en términos de clase, rompiendo con esa dicotomía platónica que diferencia al digno de abordar la episteme y a quien solo le queda la *doxa*. Los primeros, guardianes de la razón, frente a los segundos, seres irracionales condenados a la simple percepción de lo vivido. Esta generalización del *logos* está en consonancia con la idea de crear, siguiendo el trabajo del citado filósofo francés, una serie de puentes que permitan renovadas formas de convivencia; un ‘ser-en-común’.

Propuesta que nos resulta muy llamativa para hacer un ejercicio de extrapolación hacia el estado de la teorización en materia de planificación. En este caso, la idea es la del individuo que necesariamente debe integrarse en una colectividad para poder ser. Podría recuperarse en este punto el pensamiento y considerar que la teoría de la planificación, en tanto sistema de pensamiento propio, es el resultado de la suma de las diferentes disciplinas de las que se nutre, dando lugar a un corpus teórico propio y diferenciado, conformado por unas disciplinas que al integrarse de manera efectiva se modifican.

No obstante, aunque se reconozca **la ordenación del territorio como disciplina científica** en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España) por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, **no parece haberse constituido como tal. No ha llegado a este ser-en-común, a este sistema de conocimiento propio y diferenciado.** Por dos razones fundamentalmente. En primer lugar, como consecuencia de que si se hace una aproximación a la ordenación del territorio, se hace desde un ámbito de conocimiento determinado, que trata de ajustar el objeto de estudio a sus métodos, enfoques e intereses.

Y en segundo lugar, apunta Marcos Vaquer (2018), jurista español que viene trabajando desde tal perspectiva en la cuestión territorial, que el urbanismo, como ilustrara con un interesante juego de palabras recuperado de Javier García-Bellido, ha sido tradicionalmente una cuestión de juristas y arquitectos; o más bien “abotectos” y “arquigados”. Lo que ha de dejado su impronta metodológica e institucional que se ha trasladado a una ordenación del territorio que, como el propio jurista constata y más adelante desarrollaremos, es heredera de esta tradición. De forma que cualquier pretensión de estudio de la ordenación del territorio parece presa de la lógica jurídica y arquitectónica, sus objetivos y métodos asociados.

Algo que va en detrimento de esta perspectiva integradora que implicaría una ordenación del territorio, como disciplina académica, desde la que se condiciona al resto de disciplinas. Una idea que no es novedosa, en tanto la pretensión de integración de conocimientos la han propuesto entre otros autores como el ya referenciado Markus Gabriel (2021), quien aboga por dar el paso desde la competitividad (en tanto disputa) hacia la cooperación (en clave integradora). Defendiendo esta necesidad de conexión entre ámbitos del conocimiento de diversa índole. Y más teniendo en cuenta que, en lo que a planificación se refiere, que las perspectivas auguran una mayor participación de ramas de conocimiento, incorporándose a las más habituales como la geografía, el derecho o la economía, y las técnicas como la arquitectura, ingeniería civil o el urbanismo, otras como las ciencias ambientales y la cada vez mayor relevancia que están adquiriendo las ciencias cognoscitivas; sobre las cuales puede encontrarse un alegato fundamental en Cortina (2021).

El objetivo en última instancia es evitar hacer de la ordenación del territorio un espacio de simple aglutinación de saberes en favor de esta idea del corpus teórico, lo que puede ser visto como una amenaza por las diferentes disciplinas. La idea de disonancia a la hora de abordar un tema común que se extrae de Rancière<sup>14</sup> nos invita a pensar en una nueva forma de abordar teóricamente la cuestión de la planificación (como punto de encuentro entre los conocimientos y tradiciones de pensamiento de cada materia), más allá de una disputa entre ámbitos de conocimiento que se relacionan en un plano de ignorancia mutua. Algo similar a lo que para la sociología criticaba Anthony Giddens cuando aludía a la pérdida de capacidad de la disciplina para servir como punto de encuentro entre las diferentes ramas del conocimiento vinculadas con lo social. Con la diferencia de que la planificación no ha llegado a constituirse como ese centro que se reivindica. En la idea de teoría social la ordenación del territorio encuentra una importante referencia, pues siguiendo a Anthony Giddens nuevamente (véase Aronson, 2014) esta tomará lo necesario de las ciencias que la conforman tanto para su propio desarrollo como el de las diferentes partes que la conforman en una situación *win-win*. Algo que nos lleva a la idea de coproducción de Elinor Ostrom de utilización frecuente en materia de explotación de recursos comunales, como es también el conocimiento (véase Nápoli y Naidorf, 2020).

---

<sup>14</sup> Jacques Rancière recurre a la experiencia docente del pedagogo Jacques Jacotot en 1818 en el que fue profesor de francés para un alumnado neerlandés cuya relación está marcada por la ignorancia mutua de las lenguas entre las partes que obligaba a reconsiderar la acción educativa desde una postura tradicional de transmisión vertical de conocimiento entre docente y alumnado que resulta inviable ante la incapacidad comunicativa en favor de un proceso horizontal que equiparaba a docente y alumnado en un plano de igualdad.

Aunque no pueda entenderse como tal, pues está alejado de los fines y posibilidades de esta tesis el realizar una propuesta de teoría de la planificación o las características que debiera tener esta como corpus teórico propio, se podrán colegir algunos esbozos en tal dirección en los epígrafes de discusión y conclusión en los que se discuten los resultados y se debaten potenciales propuestas de mejora. Una tarea para la cual resulta atractiva nuevamente la figura de Jacques Rancière; en esta ocasión no por uno de los términos que emplea sino por uno de sus recursos y la razón de ser.

Y es que, como indica Patiño (2019), el filósofo francés hacía uso de una redacción muy particular, no siempre ajustada a los cánones académicos, con el fin de potenciar las interpretaciones gracias a la generación de una cierta incertidumbre. Resultándonos sugerente a partir de la consideración de una de las acepciones, en desuso, que la Real Academia de la Lengua Española recoge para el término incertidumbre: falta de obligación de cumplir algo. Recogiendo **una de las premisas de partida de este trabajo es el de generar incertidumbre**, en el sentido de incumplir o de no acatar estrictamente, las formas y fondos de las disciplinas de las que se nutre. Las tratamos de interpretar con rigurosidad, pero de manera novedosa para poder hacer una propuesta que pueda resultar innovadora, sabedores de que resultará susceptible de crítica. Cobrando así sentido práctico, y no solo teórico, la idea de sujetos (en plural), pues esperamos estas críticas (constructivas), con el anhelo de perfeccionar lo aquí recogido para darle continuidad y mejora.

**En la pretensión de entender la teoría de la planificación como causa común para un conjunto de disciplinas, en plano de igualdad, radica otra razón para hablar de sujetos de la tesis en plural.** El caso de la planificación trasciende al ámbito de la academia pues, como se puede observar en los trabajos de Toren Sager (2013, 2016, 2018b) sobre la planificación activista (véase el apartado 8.10.2. de esta tesis), es posible encontrar en la acción social organizada una aproximación a la teoría de la planificación que resulta equiparable a la realizada desde la universidad.

**La planificación**, como hemos apuntado previamente, **cabe entenderla de forma dual como un ámbito de conocimiento de índole teórico-práctico** (Benabent, 2016). Es inevitable traer a colación la cuestión con la que iniciaba esta tesis aludiendo a la **desconexión** entre sociedad, política y ciencia para criticar cómo las dinámicas de transferencia y divulgación, a las que sumar las de formación en las diversas ramas del conocimiento, están marcadas por una lógica de dominación que requieren de reconsideración. **Y esta reconsideración es la que vamos a plantear a continuación.**

El punto de partida será, nuevamente, Jacques Rancière (2010b); en esta ocasión a partir de una nueva publicación más reciente como es *“El espectador emancipado”*, en la cual el filósofo francés plantea la cuestión del rol del espectador<sup>15</sup>, pasivo, que requiere de activación. Una activación que parte de una doble contraposición a lo que hace un espectador, observar, reivindicando la acción y el pensamiento. Lo que viene a plantearse, en esta línea en favor de la emancipación, es la ruptura de la dualidad entre los que saben y los que no a la que previamente ya se ha hecho referencia. En este caso vamos a plantearla de forma similar, pues la dicotomía a superar es entre quienes tienen la

---

<sup>15</sup> No será el único en hacerlo, también lo aborda Hannah Arendt a partir de la obra filosófica de Kant. Véase por ejemplo el trabajo de Barrio (2014) al respecto.

posibilidad de saber, de producir conocimiento, y a quienes se les niega esta capacidad y quedan simplemente relegados a su aplicación.

Juan Ramón Cuadrado-Roura (2014), en un artículo sobre la geografía económica, recurre a una serie de autores para plantear que dada la vocación de aplicabilidad de las ciencias sociales, estas no pueden quedar como un simple ejercicio de abstracción. De entre los diferentes autores a los que recurre destaca William Pareto (1920), de quien resalta su idea de la precedencia frecuente de la práctica a la teoría. Pero encontramos una serie de elementos en contra de este enfoque.

En primer lugar encontramos que esta ha sido la forma de proceder habitual en materia de planificación, lo que ha dado un resultado inadecuado. Afirmación que se colige de Vaquer (2018), entre otros, encontrando razones evidentes de la necesidad de hacer de la teoría de la planificación el punto de partida para una reconsideración de la planificación frente a un más asentado planeamiento urbanístico. Esto afecta directamente a los *practitioners*, a quienes voces autorizadas en la materia como son Louis Albrechts o Joaquín Farinós, entre otros, han dedicado sendos trabajos (véase Albrechts, 1999; Farinós, 2014). La figura del planificador ha ido evolucionando y cambiando su rol en el marco de los procesos políticos de toma de decisiones ligados al desarrollo territorial, quedando atrás la lógica de la prevalencia técnica en favor de un rol político de estos que debe mediar en favor de una sociedad civil tradicionalmente denostada al considerar que carece de los conocimientos pertinentes para una participación activa y que sin embargo, como hemos apuntado de la mano de Rancière, no es cierto, y responde a una pretensión de dominación que la planificación debe contribuir a romper.

El reto es mayúsculo teniendo en cuenta que serán de la más variopinta procedencia formativa los agentes que participan de unos procesos de planificación que deben conjugar sus perspectivas e intereses particulares<sup>16</sup>. Reivindicando nuevamente la necesidad de esta teoría de la planificación capaz de aglutinar estos saberes.

**Frente a esta lógica marcada por el pragmatismo, reivindicamos la necesidad de conjugar filosofía y teoría como forma de proceder**, y para ello nos decantamos por una lectura alternativa que parte del trabajo de Alain Badiou y Slavoj Žižek, ambos recogidos en León (2020). Allí se indica cómo primero el filósofo francés, al que posteriormente se unirá el esloveno, pretenden recuperar la filosofía como herramienta para el conocimiento de la verdad frente a una deriva postmodernista, criticada al considerarla una mezcla de neopragmatismo y deconstrucción. Badiou plantea la diferencia entre conocimiento e ideología, aludiendo el primero al resultado de la práctica científica que materializa sus resultados mediante conceptos; siendo estos la construcción reglada de un objeto simbólico distinto a un objeto material. Frente a ello, la ideología alude a un sistema de representaciones con finalidad práctico-social; se trata de un ejercicio de reconocimiento que genera una realidad en la que nos re-conocemos. Esta

---

<sup>16</sup> El sociólogo francés Émile Durkheim planteaba que ante la moderna división social del trabajo era de esperar el reconocimiento de la interdependencia de los diferentes miembros de la sociedad. Sin embargo, esto ha terminado por derivar hacia la defensa de los intereses particulares de cada colectivo profesional, muchas veces manifestada a través de los diferentes colegios profesionales. Algo propio de la deriva individualista de la sociedad actual, y que nos invita a pensar que algo similar ha sucedido con la cuestión de la planificación, la cual no se termina por constituir como un marco de trabajo de referencia ante la defensa como prioridad de los ámbitos del conocimiento, incapaces de aglutinarse entre sí.

correlación entre teorías y filosofía la detallamos más a partir de la figura de Louis Althusser.

#### *1.4.1. Filosofías e ideología*

Una de las cuestiones que será **una constante a lo largo de esta tesis es la crítica ideológica en materia de planificación, en tanto a esta se le ha considerado un espacio aséptico** en tal sentido, lo cual se descubre, como veremos, como un gesto ideológico evidente.

A la vista de lo expuesto previamente, y para entender posteriormente la matización en clave zizekiana y de la exhaustiva consideración que realiza Terry Eagleton (2003) que se planteará cuando se trate el planteamiento estratégico de Louis Albrechts (véase el epígrafe), recurrimos a la figura de Louis Althusser (1967) y la consideración que este realiza del materialismo histórico y el materialismo dialéctico, en tanto ciencia de la historia y filosofía marxista. De acuerdo con Althusser (1967), el materialismo histórico tiene por objeto los modos de producción que han aparecido a lo largo de la historia, su estructura, constitución, funcionamiento y la transición entre ellos; lo cual hace que no se circunscriba exclusivamente al capitalismo, sino que tenga por objeto todos los modos de producción como teoría general.

Sin embargo esta pretensión de teoría general es precisamente eso, una pretensión nunca desarrollada por Marx, que tampoco desarrollaría contenido teórico alguno sobre los procesos de transición. Con todo, sí representa la base para que autores como Althusser (1967) hayan realizado un sustancial desarrollo teórico al respecto, llevando a este a apuntar que la teoría de la historia marxista es, por derecho propio, la ciencia de la totalidad orgánica que permite el estudio de la estructura que constituye toda formación social debida a un determinado modo de producción. A este modo de producción está ligado, recogiendo directamente lo planteado en este sentido por Marx, la existencia de un conjunto articulado de instancias que conforman una determinada estructura que recoge la infraestructura económica, la superestructura jurídico-política y la superestructura ideológica.

El materialismo histórico, en tanto la teoría de la naturaleza específica de esa totalidad orgánica en términos althusserianos, abarca pues todos los niveles en un marco en el que **el económico resultará determinante en última instancia de los restantes**, a los cuales se reconoce una autonomía relativa, considerado un todo parcial posiblemente tratado científicamente de forma independiente. **Algo de eso encontramos en una planificación que cabría entender como parte de un nivel político-jurídico, totalmente condicionado en su desarrollo como veremos, por la lógica económica a la que ha quedado supeditada.** Con ello perdiendo su potencial crítico y emancipatorio reivindicado, pero con capacidad de tratarse, siendo otra reivindicación de esta tesis, como un todo propio para su trato científico independiente.

Cabe apuntar aquí una característica fundamental de la planificación que, en su sentido espacial y técnico es inherentemente capitalista (inclusive tardocapitalista) en su concepción y desarrollo. Lo cual cabe ver con cautela de acuerdo con un materialismo histórico, que si peca de un excesivo enfoque presentista, apunta Althusser (1967), estaría condenando al materialismo dialéctico a mera reflexión metafísica, alejando a la



planificación de la pretensión de aplicabilidad que debe caracterizarla. Sin embargo, con una consideración no como la expresión de un tiempo, sino como el conocimiento de un tiempo, se avanza hacia el establecimiento de una serie de principios generales que servirían para elaborar teoría general aplicable a cualquier momento, pasado o futuro, a la que sigue una consideración de los momentos en los cuales estos se han podido llevar a cabo. Coligiendo de ello las indicaciones teóricas que conforman una teoría de las superestructuras.

A esta ciencia del materialismo histórico está ligada una segunda dimensión filosófica como el materialismo dialéctico. Como apunta Althusser (197), no es marxista en sus orígenes (ya que cabe entenderla más como herencia hegeliana que oscila entre el idealismo liberal y el antropológico) ni tampoco formulada como tal, sino extrapolable de su presentación práctica desarrollada en *El Capital* y por la experiencia de los partidos comunistas del siglo XX. El proceso de negación que el propio Marx tuvo que hacer de sus obras de juventud, y que Althusser subdivide en tres interpretaciones, resulta de interés para esta tesis.

Si antes de Marx la filosofía trataba de la esencia humana, a partir de él se trata de implementar esos ideales, de forma que **al hacerse práctica, concreta, real, la filosofía dejaría de ser tal y pasaría a ser política y/o una práctica revolucionaria**. Esto tiene que ver con el hecho de que el joven Marx considera la filosofía como ideología privilegiada, cuya finalidad es expresar debidamente la esencia de un momento histórico. Esto obliga a la pretensión de avanzar hacia una nueva ilustración, novedosa si no quiere repetir la lógica de su predecesora, que llevaría a un nuevo ascenso de una nueva clase burguesa que condenaría al mantenimiento del funcionamiento social presente.

Esto lleva a Althusser (1967) a hacer explícita la diferencia entre materialismos histórico y dialéctico a partir de sus objetos. El primero ligado a los modos de producción mientras que el segundo tiene que ver con la producción de conocimientos en tanto que conocimientos. Es decir, el segundo es una teoría del conocimiento que aborda, a diferencia de las precedentes, las condiciones reales del proceso de producción de dicho conocimiento. Manteniendo la posibilidad de una concepción diferente de la economía, ligada a la transformación de la naturaleza, de la política ligada a la transformación de las relaciones sociales, e ideológica, ligada a la transformación de las formas de la conciencia social.

Es lo que nos lleva a una primera insinuación, recordando que en el momento en el que se habla de “opciones” en el título de la tesis se advierte de la naturaleza exploratoria del texto. La planificación cabría abordarla tanto desde el materialismo histórico, en tanto práctica que se desarrolla en un modo de producción determinado, como desde un materialismo dialéctico que se centra en la producción de conocimientos. ¿Por qué razón? Por la deriva metodologista, y por tanto ideológica, apunta Althusser (1967), de las ciencias, que bajo la idea de la existencia de un método parecen adquirir automáticamente la consideración de científicidad. Y de ello puede pecar una planificación que carece de un corpus teórico propio, consolidado y asentado, que sí dispone de un método en el que se respalda para defenderse como rigurosa y deseable; negando que todo método conlleva una teoría asociada, implícita o explícita. Y que no cabe duda de que en el caso de la planificación es el liberalismo económico neoclásico.

**El método es la aplicación de la teoría al estudio de su objeto, por tanto, la forma viviente de la práctica teórica en la producción de nuevos conocimientos.** Unos conocimientos que no se desarrollan, y aquí la advertencia de Althusser (1967) nos parece fundamental, pues la lógica de la racionalidad-comprehensiva pierde estas pretendidas condiciones de asepsia para evidenciarse totalmente condicionada por influencias sociopolíticas. Las influencias ideológicas son las más sutiles, en tanto inadvertidas, pero por ello las más perniciosas. Indica el filósofo francés que *todas las ciencias, las sociales al igual que las naturales, están constantemente sometidas al asedio de las ideologías existentes, y especialmente de esa ideología aparentemente no ideológica en el que el sabio reflexiona 'espontáneamente' su propia práctica: la ideología empirista o positivista* (cursiva del original) (Althusser, 1967). Y recurriendo a Engels, Althusser (1967) indica que toda ciencia lleva por compañera una filosofía. La cuestión es qué filosofía es la que debe acompañar a la ciencia; *una filosofía que le abra los ojos, lo libere de los mitos, y le permita dominar verdaderamente su práctica teórica y sus efectos* (cursiva del original).

Esta cuestión es la que motiva esta breve introducción sobre algunas ideas y argumentos que posteriormente tendrán mayor protagonismo a lo largo de la tesis, como es el hecho de que en materia de planificación se ha demostrado un excesivo interés por la cuestión procedimental (lo cual entendemos permite aplicar la crítica althusseriana realizada a las ciencias sociales a las que considera técnicas al servicio del empirismo dominante), desplazando así la necesaria reflexión acerca de su objeto, el cual les falla y les impide hacer la teoría correspondiente. Frente a esto **resulta necesario continuar equilibrando la relación entre contenidos y procedimientos. Lo territorial** se encuentra, como apuntaremos con más detalle llegado el momento, **en un estado de subteorización que dificulta esta pretensión de equilibrio entre forma y fondo.** Las ciencias, en tanto aplicadas, necesitan de una guía filosófica que las sustente, y de la que la ordenación del territorio ha carecido ya que ha heredado la propia del urbanismo marcada por el liberalismo económico neoclásico empirista.

#### 1.4.2. Sobre la relación entre sujeto, objeto y método

A la vista de lo planteado, podemos plantear un primer punto de encuentro. Tanto académicos como *practitioners* que trabajen en el ámbito de la planificación tienen la posibilidad de compartir forma y fondo. Y es que ambos deben, si lo que se pretende es el conocimiento y el esclarecimiento de la verdad, responder a una misma forma de proceder; la de la lógica, en clave hegeliana, entendida como el pensar del pensar (véase Rojas, 2011). En definitiva, a lo que se ha aludido al citar a Rancière y la generación del *logos* en cualquier persona, en tanto esta capacidad de pensamiento es precisamente la que confiere al ser humano su condición: *somos los entes capaces de pensar, esto es, de conceptualizar de articular y expresar conceptualmente lo que es* (cursiva del original). Por ello nos sumamos a la idea rancieriana de la generalización del *logos* ya que, siguiendo a Hegel, negarle a determinados sectores la capacidad de pensamiento, es negarles su condición humana; y esto, no puede plantearse lo contrario, no tiene sentido ya que *somos seres capaces de pensar y hablar en o con conceptos, de formar o articular conceptos y enunciados que expresan ciertos pensamientos o proposiciones con pretensiones de validez universal; capaces de estructurar razonamientos, aducir razones,*

*para intentar justificar nuestras creencias, y así, que queremos y pretendemos conocer; y también capaces de poner en cuestión esas pretensiones, de dudar en un sentido radical de todo, y por lo mismo, de plantear la pregunta fundamental por la validez tanto teórica como práctica (cursiva del original) (Rojas, 2011).*

Una idea, la del concepto, que acorde a Hegel (Rojas, 2011) alude a *determinaciones y relaciones necesarias, no en cualesquiera determinaciones y relaciones extrañas y externas a las cosas [...] el concepto objetivo de las cosas (Dinge) constituye la cosa (Sache) misma; por consiguiente la cosa no puede ser para nosotros más que los conceptos que de ellas tenemos (cursiva del original). Entendiendo que el concepto, acorde al filósofo alemán y siguiendo el citado trabajo, es la sublimación de la idea de categoría, entendida como aquello que es dicho, afirmado, de lo que es (siguiendo para ello la definición aristotélica) [...] Y ambos están estrechamente ligados en tanto no podemos acceder a la realidad, a lo que es, si no en conceptos, más propiamente, categorías (cursiva del original).*

Un proceso, el de la conceptualización, que requiere de la aportación de argumentos tanto que validen que el pensar precede al resto en el orden lógico, así como que lo que se aborda tiene que ver con la realidad objetiva; concluyendo que *la actividad conceptualizadora [...] se puede fundamentar a sí misma como el principio lógico del filosofar, del pensar con pretensión de validez objetiva (cursiva del original).* El cual parte, siguiendo al citado autor, de la subjetividad, la cual no deja de ser racional, *aunque sea de manera inicial, indeterminada (cursiva del original).* Diferenciándose así de una lógica popperiana, como recoge Rojas (2011), cuyo punto de partida es irracional, a-racional o prerracional y, consecuentemente, una suerte de dogmatismo científicista (en la línea de las críticas de Karl-Otto Apel a Karl Raimund Popper).

El punto de encuentro tiene que ver con la acción del pensar fundamentador conceptual-argumentativo, pretendiendo el conocimiento objetivo de la realidad más allá de lo empírico-material o de la realidad; siendo el pensar racional el que permite la validez objetiva de las tesis planteadas (que en Hegel se fundamenta en el método dialéctico).

A este respecto cabe mencionar dos aproximaciones al sistema de la lógica hegeliana. En primer lugar, el realizado por Judith Butler en la obra colectiva Butler *et al.* (2003), quien, partiendo de la crítica hegeliana al formalismo kantiano, plantea que la abstracción necesaria para este formalismo implica una separación de lo concreto. Desde un punto de vista hegeliano, *la abstracción está así contaminada precisamente por la concreción de la cual busca diferenciarse. La posibilidad misma de ilustrar un punto abstracto por medio de un ejemplo concreto presupone la separación de lo abstracto y lo concreto; efectivamente, presupone la producción de un campo epistémico definido por esa oposición binaria [...] lo abstracto es fundamentalmente dependiente de lo concreto y “es” ese otro concreto en una forma que es sistemáticamente elidida por la posterior aparición de lo concreto como ejemplo ilustrativo de un formalismo abstracto (cursiva del original) (Butler *et al.*, 2003).* Recoge Butler el ejemplo planteado por Hegel en la *Ciencia de la lógica*, donde desarrolla su Lógica Mayor, indicando que a nadar no se aprende leyendo sobre natación; *contraponiendo (a Kant) ese modelo de cognición autoadquirida con uno que se entrega a la actividad misma, una forma de conocer que se entrega al mundo que intenta conocer.* De aquí se colige un nuevo punto de encuentro vinculado al método, y es que siguiendo a Rojas (2011) cuando Hegel aborda la *Crítica*

de la razón pura de Kant plantea que este acierta al plantear que *se debe conocer el instrumento antes de que se emprenda el trabajo que tiene ser efectuado por medio de ese instrumento* (cursiva del original); pero esto ya representa *per se* una forma de conocimiento. **Concluyendo pues, en la línea de lo previamente planteado, que a planificar se aprende planificando, pero se requiere de un estudio previo de ello como punto de partida.**

Resulta necesaria una segunda aproximación, también hegeliana, que nos permita entender de qué manera defender esta idea de la verdad previamente aludida. Y aquí entra en juego un segundo autor, ya referenciado, como es Žižek (véase Butler *et al.*, 2003). El esloveno propone una inversión epistémica para plantear que la realidad, que es la que se trata de esclarecer, es ideológica; no es su interpretación la que depende de la ideología. De esta manera la realidad alude a un orden simbólico, un sistema de representaciones con funcionalidad práctico-social articulador de la acción social. Ya no solo se trata de esclarecer estas condiciones de existencia mediante la abstracción como proceso y el concepto como herramienta, sino también entender cómo se genera, y por qué, este orden simbólico que es el que va a marcar la acción social.

Cabe señalar que asociar planificación e ideología ha sido habitual. Allen Scott (1980; citado en Lee, 2010b), en un trabajo previo a los de Žižek, y por tanto con diferentes lecturas de la cuestión (tal vez más próximas al enfoque de Badiou), ya plantea que la planificación y su teoría, entendida como sistema de ideas, aunque coherente y lógica desde un punto de vista interno, ha seguido una deriva ideológica que le ha llevado a ser una simple herramienta al servicio del capitalismo, en su lógica productiva. Esta se ha utilizado para favorecer la dinámica de consumo de suelo mayoritariamente vinculado a la concentración urbana. Lo cual no resulta incompatible con la postura de Benabent (2015) para quien la planificación no es ideológica en el sentido de que no debiera ser una cuestión dependiente de una determinada formación política sino como un ejercicio de política pública. Algo que discutiremos en su debido momento (véase el punto 6.4.1. de esta tesis).

Pero volviendo al filósofo esloveno, a otro texto (véase Žižek, 2020a), este recurre al trabajo de los filósofos Comay y Ruda (2018), estudiosos de Hegel, quienes plantean las diferencias entre la lógica mayor y menor del filósofo alemán presentes entre la obra la *“Ciencia de la lógica”* y la *“Enciclopedia de las ciencias filosóficas”*, a las que se recurre para evidenciar cómo se da el paso de *la generación subjetiva de la verdad a la objetivación de esta verdad en forma de conocimiento [...] ya no estamos “aprendiendo a filosofar” sino “aprendiendo filosofía”* (cursiva del original) (Žižek, 2020a). Siguiendo con los autores citados, desde el punto de vista de la lógica mayor, la idea es el elemento abstracto del pensamiento, y no se puede concebir de antemano como se va a materializar. Es la pequeña lógica la que, al sacarnos de la autodeterminación inmanente del concepto, nos va a permitir entender el conocimiento. Concluye el esloveno que esta dualidad de las lógicas debe evitarse y tratarse de manera conjunta.

Así, el referido autor plantea que frente a la lógica de la deconstrucción posmoderna y el relativismo historicista (que afirma que no existe una verdad objetiva para todo, que cada verdad descansa en un horizonte específico y se basa en una perspectiva subjetiva que depende de relaciones de poder), debe contraponerse la presuposición de que los hechos suceden en la realidad exterior (base de la epistemología realista) y son accesibles a un

planteamiento objetivo y desinteresado. Por este motivo debe distinguirse entre la libertad de opinión y la libertad de los hechos. Para concluir que *los datos constituyen un ámbito vasto e impenetrable, y siempre los abordamos desde (lo que la hermenéutica llama) un horizonte de comprensión, privilegiando algunos datos sobre otros [...] las mentiras más eficientes son aquellas que incluyen una parte de verdad, las que reproducen datos fácticos* (cursiva del original) (Žižek, 2020a). Esto le permite plantear que un hecho aunque sea factualmente exacto, no es verdadero en un sentido enfático; hay hechos que son más veraces que otros. Y aquí aparece esa influencia hegeliana del autor, idealista, que frente a la realista plantea la prevalencia epistémica de lo real desde una perspectiva interna.

No todos los intereses subjetivos son idénticos, no solo porque algunos son éticamente preferibles a otros, sino porque los intereses subjetivos no están al margen de la totalidad social; son en sí mismos momentos de la totalidad social, y están formados por participantes activos (o pasivos) en los procesos sociales. Concluye que no hay retorno posible a la vieja hegemonía ideológica: la única forma de volver a la verdad es reconstruirla desde una posición comprometida con la emancipación universal. Y cierra este breve escolio del primer capítulo de su libro aludiendo a lo paradójico de la situación pues *la verdad universal y la parcialidad no se excluyen mutuamente: en nuestra vida social, la verdad universal solo es accesible a quienes se involucran en la lucha por la emancipación, a quienes intentar mantener una indiferencia objetiva [...] no solo hay datos verdaderos y datos falsos, también hay puntos de vista subjetivos verdaderos y falsos, pues forman parte de la realidad social* (cursiva del original) (Žižek, 2020a).

Por tanto, mientras que teóricos y *practitioners* trabajen en esta línea de corte emancipatorio, el punto de encuentro es posible. Pueden variar los enfoques. Desde una perspectiva epistémica, y salvo apostar por un enfoque escéptico, es posible trabajar en la búsqueda de la verdad del conocimiento. Esto implica que el enfoque de la ciencia normal de Kuhn (1962), a quien Cuadrado-Roura (2014) también recurre para reforzar su postura al respecto de la aplicabilidad de las ciencias sociales, caracterizado por su sentido cartesiano, no resulta de utilidad para este tipo de investigaciones. Aporta datos, sí, pero ya hemos visto que esto *per se* no nos resuelve el problema.

Frente a ello, surgen formas complementarias de abordar ciertas cuestiones en las que a la episteme se le debe añadir una consideración de índole axiológico. Surge así en la década de 1990 la idea de la ciencia posnormal propuesta por Silvio Funtowicz y Jerome Ravetz (véase Pedregal y Segura, 2018). La cual también cabe acoger con una cierta cautela, pues en su vocación de procurar conocimiento que permita la resolución de los problemas de la sociedad marcados por la incertidumbre y la complejidad ante la cantidad de intereses contrapuestos, puede derivar en un indeseado relativismo. Como decíamos, que entren en juego valores no quiere decir que estén en un plano de igualdad, ya que existen herramientas que permitan discernir entre subjetividades. En este sentido, también recogemos el postulado de Markus Gabriel (2021), opuesto a la idea del pluralismo de valores en un estatus equitativo. La planificación, en tanto que normativa, tiende a la universalización, y esta debe ser objeto de valoración desde una renovada perspectiva, más allá de lo habermasiano, sin renunciar a él (explicaremos esto más adelante, sin caer por ello en el citado relativismo). En esta misma línea se mueve la filósofa valenciana

Adela Cortina, quien recurre a Aristóteles y Hegel para hablar de la necesidad de conjugar razón y costumbres (véase Cortina, 2021).

Un planteamiento materialista de la cuestión (véase Žižek, 2020a) pueda resultar de interés, ya que permite *negarse a aceptar la realidad objetiva para erosionar la subjetividad consistente [...] toda noción de la realidad objetiva está limitada a un punto de vista subjetivo y que no es posible localizar nuestra realidad en una costelación general*. Siguiendo con la misma referencia, resulta interesante la idea del *margen de la incertidumbre* ya que *deja abierto el espacio para la posibilidad de que la realidad resulte ser diferente de una forma completamente inesperada y sin sintonía alguna con nuestra realidad*. Prosigue, *no estamos condenados al círculo de nuestra subjetividad. La cuestión clave es dónde hemos de buscar un contacto con lo real [...] lo real no es accesible como realidad objetiva, cuyos contornos puedan articularse una vez que hemos erradico las huellas de nuestra subjetividad, ya que toda determinación positiva de la naturaleza en sí misma está formulada desde nuestro punto de vista. Lo único real accesible para nosotros es el exceso de nuestra subjetividad* (cursiva del original).

Tal vez más fácil de aprehender sea si se plantea con los términos de Gabriel (2021), que plantea que la relación entre objetividad y subjetividad no es excluyente: se puede conocer de una forma objetiva lo subjetivo. Y esto nos resulta de gran interés acorde a lo expuesto. Y es que como plantea el autor, *no todas las verdades son objetivas en el sentido de que existan con plena independencia de los intereses humanos* (cursiva del original). Profundiza la cuestión el autor con relación a la idea de un nuevo realismo moral que resulta de interés, en tanto **lo ético debería ir cobrando protagonismo en materia de planificación.**

En última instancia, de lo que se trata es de reconocer esta dimensión axiológica, sin permitir que esto derive en la banalización de los conceptos que llegue a hacerlos inocuos a fin de perpetuar las formas de siempre. Algo que se vincula con la idea de los significantes vacíos que plantea el filósofo argentino Ernesto Laclau y que hace suyo Erik Swyngedouw, sobre lo que hemos trabajado previamente (Peiró *et al.*, 2021b), para ejemplificar cómo el uso de la idea de sostenibilidad se ha pervertido hasta tal punto que le permite utilizarse en cualquier discurso con el fin de justificar praxis que no necesariamente se ajustan al significado del término.

### **1.5. El proyecto GOBEFTER como punto de partida**

El desarrollo de esta tesis no se entiende sin el proyecto de investigación GOBEFTER-I<sup>17</sup>, financiado por el Ministerio de Economía e Innovación y el FEDER, en el que trabajar el grupo “Gobierno y Desarrollo Local Sostenible” del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat de València, del que el autor forma parte.

En el marco de este proyecto, finalizado en 2015, se realizó una clasificación del comportamiento de las Comunidades Autónomas respecto al ejercicio de la política de ordenación del territorio y otras políticas afines como las de urbanismo, medioambiente,

---

<sup>17</sup> *Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial (GOBEFTER)* del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental en el marco del VI Programa Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada, con Referencia CSO2012-36960

paisaje o litoral. También sobre cómo estas se habían materializado a través de instrumentos de planificación de diferente naturaleza, desde los más clásicos planes a las directrices y las cada vez más frecuentes estrategias, a nivel subregional y regional. Amén de otras cuestiones como la inclusión de la cuestión territorial en la agenda política. Será en la primera de las tareas, la de clasificación del comportamiento en materia de planificación, en la que podemos encontrar la antesala de esta tesis doctoral. Y es que a esta clasificación contribuyó el Trabajo Final de Máster en el que se abordaba específicamente la situación de la planificación sectorial (Peiró, 2017; Peiró y Farinós, 2019); complementando así los trabajos que abordaban la planificación subregional y regional (Farinós *et al.*, 2018a).

Este primer proyecto tuvo su continuidad a los trabajos de investigación iniciados en una segunda fase, con el acrónimo GOBEFTER-II<sup>18</sup>, en el que, a partir de los resultados obtenidos en su predecesor, se aborda la ordenación del territorio desde las tres dimensiones de la gobernanza; a saber, la vertical/multinivel, horizontal y la participativa (Farinós, 2015a). La primera se vincula a la consecución de los objetivos de las políticas públicas de desarrollo acorde a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, pero superando la lógica clásica del Estado responsable del control sobre un determinado territorio y sus recursos (Moisio y Luukkonen, 2015). La segunda se vincula a la necesidad de hacer de las políticas sectoriales algo coherente, para lo cual es fundamental su efectiva coordinación. Y por último, la tercera se vincula con la participación en el marco de una democracia deliberativa.

Subsumiéndose estas tres dimensiones de la gobernanza en las dos lógicas detrás de la idea de gobernanza (Farinós, 2008). Por un lado se realiza una primera aproximación a la gobernanza como estructura (precondición) para las prácticas de la ordenación del territorio. En tanto que vinculada a la legislación e instrumentos de planificación, es la perspectiva que más se aproxima al proyecto antecesor. Es la base que va a permitir estudiar las formas para avanzar hacia una concepción más integral y comprehensiva de la ordenación del territorio. En especial, las relaciones entre la planificación física (de usos del suelo, predominante en la actualidad), con la económica y la ambiental, para un renovado entendimiento de ese modelo de desarrollo, en clave territorial. Y en segundo lugar se trabaja la cuestión que vincula la cuestión territorial a los procedimientos de diseño y gestión de los planes; es decir, cómo se desarrollan y ponen en práctica estos instrumentos de planificación, y cuáles son los foros y procesos de coordinación y participación. Lo que nos va a permitir identificar las diferentes responsabilidades en cada etapa del proceso, y saber en qué momentos se van a producir conflictos que dificultan el desarrollo de esta política.

La finalidad del proyecto, al abordar la relación entre la gobernanza y el desarrollo territorial a través de la planificación, es de reforzar la lectura de esta última como medio más que como un fin en sí mismo. Es decir, resultando más interesante la cuestión desde el punto de vista procedimental que como precondición o resultado (Farinós, 2015a). Lo cual responde al hecho de que la gobernanza, tal y como se plantea en el ya citado trabajo

---

<sup>18</sup> *Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprehensiva en España* del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, con referencia CSO2016-78169-R.

de Arellano *et al.* (2014), no es inherentemente positiva, llegando incluso a amparar en ocasiones acciones que van en detrimento de la democracia (Torfing y Sorensen, 2009). La gobernanza puede ser un catalizador del cambio en la forma de proceder del Estado. Una herramienta de transformación de aquellas realidades que en un momento y lugar dados se evidencian insatisfactorias y que requieren de modificación.

Esto, siguiendo a Dussel (2020), requiere de un poder político cuya finalidad es afirmar la vida de la comunidad. *La comunidad popular es la única sede de la soberanía en la que el representante debe ejercer un poder delegado obediencial a través de las instituciones que crear más allá de la Modernidad, del capitalismo, del liberalismo, de la necropolítica* (cursiva del original). Una idea, la de la comunidad política que será objeto de tratamiento más detallado más adelante esta tesis.

### 1.5.1. Sobre el Estado

Esto implica una reinterpretación de las formas de relacionarse y proceder en y entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (para los que la gobernanza aportaría técnicas e instrumentos que garanticen una debida combinación de estas tres esferas Martín, 2017); así como la reconsideración de los fines y medios de la acción política. Al respecto de la cuestión estatal que ahora nos ocupa, baste por el momento resaltar que la interrelación entre las tres esferas citadas ha ido variando con el paso del tiempo y hoy se muestran disociadas.

Recurriendo a Hegel, sociedad civil y Estado no deberían concebirse de manera independiente, en tanto será el Estado el estadio final de la sociedad. Esto, sin embargo, será criticado tanto por el marxismo (en la figura del propio Karl Marx y Friedrich Engels) como por el liberalismo (autores, entre otros, como Wilfredo Pareto y Gaetano Mosca). Todos coinciden en afirmar que existe una diferencia sustancial entre las personas que conformaban el Estado (para los marxistas la burguesía, la élite y clases dominantes para los liberales) y la sociedad civil (proletaria en términos marxistas; no gubernamental o clase reglamentada para Pareto y Mosca). En cuanto al mercado, Friedrich Pollock (2019), diferencia entre el Mercado (liberal, previo a la crisis de 1929 y ajeno al Estado) y el mercado (vinculado a la actividad estatal y por tanto de regulación mixta frente al “laissez-faire” que le precedió y que se ha tratado de recuperar a partir del auge neoliberal iniciado en la década de 1980).

Un Estado que ahora parece querer replegarse de nuevo hacia la lógica del Estado-nación decimonónico frente a la dinámica globalizadora, que sin embargo contribuyó a desarrollar (Sassen, 2016)<sup>19</sup>. En un ejercicio defensivo ante una realidad como la actual en la que esta idea parece inviable ante el surgimiento de otros niveles con marcado poder, como las áreas metropolitanas o los espacios de gobierno supranacionales, y que, como ya se detectó a finales de la década de 1990, se enfrentaba a una nueva realidad definida por Manuel Castells (1996) como la de la sociedad red.

---

<sup>19</sup> En esta misma línea podemos encontrar el texto de Carlos Gómez Gil titulado *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*. El autor aborda la cuestión de las ONG, las cuales lejos de su cometido emancipatorio en los países subdesarrollados ha contribuido al mantenimiento del sistema que subyuga a estos países en pos de los intereses de occidente.



**Por ello resulta fundamental desarrollar una política de desarrollo en clave territorial que permita reducir conflictos en favor de situaciones de ganancia colectiva gracias a una agenda de integración que acorde a Healey (2006) estaría basada en cuatro dimensiones:**

- Desarrollo de una planificación integrada, es decir, comprehensiva; siendo la base para la coordinación de las políticas y estrategias políticas.
- Un reajuste del marco institucional que permita el adecuado desarrollo y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.
- Una continua evaluación de procesos que garantice la mejora en las formas de aplicar las políticas mediante tramitaciones más eficaces.
- El fomento de la cooperación mediante una participación efectiva y la negociación de los conflictos.

Estas cuestiones tienen su consideración desde el punto de vista de la teoría del Estado, en tanto, recordemos, es el actor fundamental de la planificación y debiera serlo de la gobernanza; bien para propugnar los cambios para avanzar en las líneas indicadas, bien siendo sensible a la solicitud de tales cambios en un ejercicio de democracia radical. No en vano el Estado forma parte de este contexto institucional que Janin (2009) identifica como uno de los principales condicionantes para el debido funcionamiento de unos sistemas de planificación que deben garantizar un adecuado gobierno del territorio. Éste, siguiendo a Farinós y Elorrieta (2017), consiste en *racionalizar el conjunto de políticas a través de las cuales los poderes públicos regulan los múltiples usos del suelo, según la distribución de competencias y compaginando los intereses de los diversos agentes* (cursiva del original). Lo cual debe traducirse en la realización de cambios en los tres niveles del Estado (Dear, 2000); a saber:

- La faceta formal del Estado, vinculada con su estructura, la arquitectura administrativa del Estado, y que debe reconsiderarse acorde a la gobernanza vertical y horizontal de manera que se adapte para hacer de la cooperación una forma de proceder habitual y fundamental.
- La faceta funcional del Estado, vinculada su actividad, a sus acciones en el ejercicio de sus funciones.
- La faceta del aparataje de Estado, vinculado a los mecanismos y procedimientos que caracterizan las funciones que realiza, y que podemos vincular con la forma en la que tiene lugar la participación en el proceso de gobierno.

Además de concebir así el Estado, hay que entender que esto depende de la concepción del Estado en sí; para lo cual regresamos a Dussel (2020). El primero de los siete ensayos que lo conforman alude a estas cuestiones, que liga a su reflexión sobre las tres configuraciones del proceso de la política de la liberación, en estrecha relación con la cuestión emancipatoria aquí defendida. Estas tres configuraciones que van a marcar de forma diacrónica los diferentes momentos de la política, entre los que se incluyen la política, lo político, los principios normativos y las instituciones políticas, el poder político... y el Estado (que es el que ahora nos ocupa). Dichas configuraciones comprenden:

- Un momento primario que se asocia con un acontecimiento originario que da lugar a una totalidad. Alude a un orden político, vigente en un momento dado tras este acontecimiento inicial, y representa un sistema práctico colectivo. A su vez, pueden diferenciarse tres etapas configurativas dentro de esta primera categoría:
  - La inicial, en la que se establecen las instituciones y la legalidad con una clase dirigente asociada (o por decirlo con términos del filósofo italiano Antonio Gramsci, se refiere a la constitución del bloque histórico de poder); y que se fundamenta en el consenso para el ejercicio del poder hegemónico<sup>20</sup>.
  - La etapa clásica, vinculado a un periodo de estabilidad más o menos largo.
  - Y la etapa agónica, de decadencia, en la que la clase dirigente constituida en la etapa inicial se torna dominante frente al bloque social de los oprimidos (en término gramscianos) donde radica la clave de la disidencia. Un Estado *fetichizado, moderno, burgués, liberal, en el paroxismo nacionalista* (cursiva de original).
- Un momento secundario que surge ante la necesidad de superar esta deriva totalizante del Estado moderno burgués, que representa una totalidad vigente entendida como positividad dada, frente a la cual es necesario el desarrollo de una crítica negativa, un momento crítico de negación. Esto representa la idea de una segunda totalidad, que es la base de una liberación con respecto del orden vigente fetichizado. Es pues *un momento anárquico [...] el liberador se enfrenta al Estado en su estado fetichista, burocrático, dominador, y hasta represor, y pareciera coincidir con la descripción de la extrema izquierda anarquista [...] y hasta aquí la política honesta, justa, ética, tendría como sujetos a los héroes. Es el momento mesiánico materialista de Benjamin* (cursiva del original) (Dussel, 2020). La heroicidad cabe entenderla desde la perspectiva ya citada de Markus Gabriel (2021), rehuyendo toda romantización de la idea en tanto los tiempos de los héroes son malos tiempos que representan situaciones adversas desde un punto de vista democrático. Cuenta nuevamente este momento con dos etapas internas propias:
  - Un primer momento de crítica a la dominación.
  - Un segundo momento de praxis en pos del derrocamiento del orden imperante. En términos de Walter Benjamin (2021) el ‘tiempo-ahora’. Es, en definitiva, la constitución de un nuevo orden a partir del caos.
- El tercero y último de los momentos es el que el propio Dussel reconoce como el más complejo de la política, pues requiere de la organización de nuevas instituciones. Es el motivo por el que se considera *el momento propiamente político y de mayor complejidad, y en él ahora se muestra la política como un momento positivo, creativo, de construcción de la historia. No ya la positividad del sistema dominante vigente [...] sino la positividad que sigue a la negatividad de la revolución como ruptura y deconstrucción* (cursiva del original) (Dussel, 2020).

---

<sup>20</sup> Sobre lo cual se recomienda la lectura de Butler *et al.* (2003); en la que la filósofa norteamericana, el filósofo argentino Ernesto Laclau, y el filósofo esloveno Slavoj Žižek discuten al respecto de estas cuestiones

Según Dussel (2020) es en la configuración segunda en la que se produce la crítica al orden vigente como antesala al acceso al poder, el cual (y se hace patente la influencia que el movimiento zapatista ha tenido en el autor) debe responder a una idea de poder obediencial. Se da *un proceso estratégico real en el que se establece la diferencia entre la utopía que mueve a la praxis en el momento revolucionario [...] y una realidad empírica que ofrece resistencia al cambio, que es infinitamente compleja y que exige no solo claridad y el arrojo mesiánico, sino la razón práctica ético-estratégica e imaginativa del político* (o la sociedad, desde nuestro punto de vista) *que debe crear* (cursiva del original) (Dussel, 2020).

Por ello, y volviendo a la idea de Dussel sobre un Estado al servicio de la vida, su consecución pasa por una concepción ética, normativa, crítica y realista de la política, que conoce sus configuraciones evolutivas en el tiempo, distintas anacrónicamente, y que por ello no sueña con un proyecto empíricamente imposible; como tampoco es una descripción de lo posible dentro de los límites del sistema vigente. Sobre la cuestión prospectiva volveremos más adelante.

De lo que no cabe duda es que el Estado español se encuentra en estos momentos en esta configuración intermedia, tratando de avanzar hacia una renovada configuración, sobre lo que versa una obra completa como la editada por Farinós, Ojeda y Trillo (2019)<sup>21</sup>, en la que se plantea que *a la “paz perpetua” de Kant no se puede llegar desde el sumatorio de ententes coyunturales y determinadas por el electoralismo cortoplacista. Ello produce desajustes seculares y problemas de eficacia y eficiencia, tanto en el plano político-territorial como en el de la administración y gobierno del propio territorio. De manera que hoy contamos con lo peor de un Estado unitario -el poder sin autoridad- y nos faltan los dispositivos y el estilo de un verdadero Estado federal -respeto a la diferencia y recurso a la cooperación y al pacto como normas habituales de funcionamiento- con los que poder afrontar airoosamente el futuro. No debería importar tanto escoger y dar nombre al modelo (Estado centralizado, regionalizado, confederal, autonómico, compuesto, federal...) como tener claro cuáles son los principios que deben regir su funcionamiento para hacerlo útil a los propósitos de subsidiariedad y proporcionalidad* (cursiva del original).

Lo que se pretende es plantear formas de mejorar las relaciones entre gobernanza y acción política en pos de un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico basado en una frónesis territorial crítica tendente a la emancipación. Esto ya tiene cabida dentro de la gobernanza, que suponen un cambio en las formas de gobierno más tradicionales (Rhodes, 1997).

Todo ello en un contexto como el actual en el que continúa en jaque la idea del Estado del bienestar que se desarrolló durante la segunda mitad del siglo XX, encargado de proveer servicios. Se ha derivado hacia un Estado menos protagónico, no por ello mejor, más próximo a la mediación entre actores con diferentes intereses muchas veces en conflicto, para resolver determinadas cuestiones, muchas de ellas de corte ambiental, la

---

<sup>21</sup> La obra completa está disponible para su consulta y descarga en el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=745798>. Destacando que en dicho volumen se encuentra el texto de Mercedes Molina Ibáñez previamente aludido. Consultado el 15/03/2020.

división administrativa, y sus correspondientes instituciones pensadas en el siglo XIX (véase Olcina y Farinós, 2017).

### 1.5.2. *Sobre la Democracia*

Al igual que el Estado, el capitalismo ha ido transitando entre varias fases, y la democracia liberal también. Nos interesa hacer algunas consideraciones al respecto de una pretensión actual ligada a la lógica deliberativa, y que tiene una referencia fundamental en la figura de Joseph M. Bessette (1980), que acuñó el término democracia deliberativa que desarrollaría después con más detalle (Bessette, 1994).

Como plantean Arenas-Dolz y Pérez (2010), el rasgo definitorio de este enfoque de la democracia es la pretensión de superar la lógica de la democracia liberal, marcada por la lógica agregativa y la búsqueda del interés egoísta como base para la negociación. Recogen Arenas-Dolz y Pérez (2010) una idea de Bessette que evidencia el rechazo a la idea de la participación directa de la ciudadanía en materia de política al considerar que *cuando los ciudadanos participan directamente en la política, no lo hacen guiados por la argumentación racional y la búsqueda del bien común, sino por las pasiones y los intereses de grupo, o las “facciones”* (cursiva del original). Lo que llevará a plantear una dualidad de la ciudadanía, diferenciando entre *la voz directa, propia de la votación de los ciudadanos sobre los asuntos públicos, pero guiada por la pasión, y la otra, expresada a través de representantes, deliberativa, y que por ello capta mejor el bien común* (cursiva del original).

Este planteamiento, como cualquier otro, tiene partidarios y detractores, encontrándonos nosotros entre estos últimos. Y es que entendemos que a esta dualidad que plantea Joseph M. Bessette sienta las bases de la exclusión social de amplios sectores de la sociedad en base a una cuestión, que ya ha sido criticado, en términos rancierianos en defensa de la capacidad de raciocinio a parte de la ciudadanía. Ahora podemos ampliarlo con el trabajo de Cortina (2021) quien precisamente dedica un capítulo a la cuestión de la concepción de una ciudadanía democrática en la que valora la necesidad de conjugar razón y emociones. Cortina (2021) recurre al trabajo de Marcus (2002) para defender la idea de que precisamente *son las emociones las que hacen posible la racionalidad, que la práctica de la ciudadanía ha de reconocer el papel de las emociones en el desarrollo de la racionalidad* (cursiva del original). Y tiene una implícita lectura en clave territorial, de cultura territorial de hecho, cuando plantea la necesidad de *recuperar la tradición de las virtudes, ligadas a las comunidades concretas, a las que las personas se sienten pertenecientes* (cursiva del original). Algo que como plantea la autora es un retorno a la filosofía aristotélica y su *télos* (una finalidad), pero también a la idea hegeliana de la inclusión dentro de las costumbres las normas<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> En otro fragmento de la citada obra, Adela Cortina aborda la cuestión de la posverdad y los significantes vacíos de la que se colige uno de los grandes problemas de los que adolece esta lógica de la representatividad. Para ello recurre Cortina (2021) recurre a un artículo de prensa de Michael Grant Ignatieff (*Enemies versus Adversaries*, The New York Times, 16 de octubre de 2013, para plantear la diferencia entre enemigo y adversario, y cómo en la sociedad actual estamos más próximos a la lógica del primero (basada en la oposición del diferente) y no tanto en la segunda (de confrontación dialéctica, de respeto y convivencia). Siendo una cuestión que cabe enmarcar, y posteriormente será objeto de trato, dentro del pensamiento de Carl Schmitt (que desarrollamos en el punto 8.3.2. de esta tesis).

Se hace así de la política un espacio de lucha para copar la representación, cuanto más amplia mejor, para la imposición de determinadas formas de pensar, sin importar por ello la utilización de significantes vacíos, desvinculados de los hechos fácticos como forma de defensa de un determinado discurso. Concluyéndose la referencia al trabajo de Cortina recogiendo una de sus posturas que tiene claro encaje con la lógica de la post-política y la post-democracia, y que supone la expulsión de facto de parte de los discursos políticos que no responden a la lógica mayoritaria de la sociedad: sus nociones de aporofobia y la consideración de las personas que no merecen llorarse<sup>23</sup>.

La planificación, resultado de la acción estatal, adolecerá de las mismas cuestiones previamente aludidas; encontrando que los espacios para la participación están marcados por esta lógica de la representatividad y no por formas directas de participación y expresión de las voluntades sociales. Esta situación agravada por la racionalidad instrumental predominante de estos procesos, donde los participantes son los equipos técnicos cuya misión es el ajuste de los contenidos de la legislación, con una participación minoritaria y mediada nuevamente por la lógica de la representación a través de las correspondientes administraciones locales o instituciones públicas.

Esta será una de las razones, la del cambio en el perfil de los profesionales dedicados a la planificación, que resulta coincidente con la lectura al respecto de Healey (1992)<sup>24</sup> que nos evidencia como la ordenación del territorio es más proclive a la lógica positivista previamente aludida como fallida.

Algo presente en el caso español que nos ocupa en el que, volviendo al trabajo de Fernández (2011), vemos que la planificación y el planeamiento en España está lejos de ser un espacio para lo político, aunque sí para la política (como desarrollaremos), manteniéndose en la lógica de un criticado urbanismo científico marcado por sus limitaciones a la hora de *comprender y anticipar con fiabilidad las transformaciones que estaban experimentando las sociedades urbanas. Así, los continuos incumplimientos en las predicciones desacreditaron a los analistas urbanos y pusieron en cuarentena a los modelos matemáticos. A raíz de esta crisis, prevaleció la opinión de que resultaba imposible explicar fenómenos urbanos complejos mediante leyes científicas y patrones regulares* (cursiva del original). Crítica recogida por Fernández a partir del trabajo de Peter Hall (1996) y el de Fernando de Terán (1996).

Y esto nos lleva a cuestionar la representatividad, diferenciando así entre la idea de la democracia liberal deliberativa de la lógica de la deliberación. Una deliberación que tal y como plantean Arenas-Dolz y Pérez (2010) encuentra un interesante marco de referencia para su desarrollo en la retórica aristotélica con el fin de avanzar en clave deliberativa más que negociadora; algo que ha sido objeto de crítica en los estudios sobre la evolución de la gobernanza y el papel asociado del Estado al que hemos hecho referencia, y que es una crítica a esta exclusión de los sentimientos y pasiones, que es común a los trabajos citados.

---

<sup>23</sup> Término que también utiliza Butler (2021), y que nos habla de la necesidad de entender la dependencia mutua del ser humano como condición intrínseca a su naturaleza desde su nacimiento, en una clara negación de su condición humana, evidencian esta cuestión. Lo que motivará la posterior aproximación a la cuestión desde la moral de Adorno o la teoría comunitaria de Roberto Espósito.

<sup>24</sup> También presente en el trabajo de Fernández (2011) al abordar la cuestión de los ejercicios prospectivos que le resultan inherentes a la planificación a partir de los trabajos de Isserman (1985) y Wachs (2001).

### 1.5.3. Sobre el bien común y la calidad de vida

¿En torno a que debe girar el debate de la deliberación? A lo que debe ser el fin último de las políticas públicas, el bien común, materializado en la generalización de una adecuada calidad de vida. Un objetivo, el de la calidad de vida, que le es inherente a la ordenación del territorio, reconocido como fundamental en la Carta de Torremolinos.

La gobernanza, por tanto, favorece esta lógica deliberativa. Así lo entendió Patsy Healey (1992) cuando se propuso reinterpretar la teoría de la planificación para evitar que el Estado, a través del cuerpo de ingenieros y técnicos, resolvieran determinados conflictos excluyendo otras alternativas que no fueran las que siguieran la lógica instrumental, y que adoleciendo de no ser participativa. Esta forma de proceder encuentra en Habermas un punto de referencia claro, mediante el cual se trata de buscar la convivencia entre las diferentes formas de entender qué es el bien común. Según indica Pineda (2002) esta debería *garantizar un mínimo de integración social no violenta gracias a una configuración cultural e institucional de valores que dé cuenta de esa realidad y que motive a las personas que la componen, a pesar de sus diferencias, a la construcción de un proyecto de convivencia que garantice la libertad sobre bases justas de interacción* (cursiva del original). Lo cual incluye tanto representantes como procesos de participación directa para el desarrollo de una actitud cívica común, cosmopolita en términos de Adela Cortina (2021), a la que también alude, con menor frecuencia, Markus Gabriel (2021).

Sin embargo, la planificación hoy en día no puede permitir estas cuestiones, al menos en España, donde la alta dependencia legislativa encorseta esta posibilidad de maniobra. Algo que recuperando el trabajo de Fernández (2011), se identifica como un mal endémico que va en detrimento de un adecuado desarrollo de la planificación, ya *que en un contexto en el cual el marco jurídico es rígido y excesivamente regulador, en el cual los agentes inmobiliarios especulan descaradamente y en el cual muchos políticos toman decisiones de forma opaca y arbitraria, resulta complicado generar visiones de futuro con el concurso de un amplio número de agentes locales y de la base ciudadana. Es probable que la excesiva «judicialización» del urbanismo español haya convertido el planeamiento urbano en una práctica más orientada a la protección de derechos adquiridos que a una reflexión estratégica sobre el desarrollo futuro de los territorios urbanos [...] parece evidente que la situación española actual no es propicia a desplegar una planificación territorial comprometida y reflexiva* (cursiva del original).

Cabe destacar que, como plantea Cortina (2021), la implementación de las normas no requiere únicamente de un marco legislativo, sino también de la incorporación de normas no escritas. Esta idea emancipatoria de la capacidad de autorregulación no pasa por la lógica liberal del egoísmo individual, sino por la contención personal de base comunitarista. Un postulado que encaja a la perfección con la idea habermasiana recogida por Pineda (2002), quien planteaba que *aunque ciertos presupuestos del Estado de Derecho (como por ejemplo la generalidad de la ley) son importantes, el contenido normativo de los derechos humanos no puede ser capturado totalmente sólo mediante la gramática de las leyes generales y abstractas como suponía Rousseau, ya que la forma semántica de los preceptos universales no garantiza definitivamente la construcción de una legitimidad justa* (cursiva del original).

La cuestión es más compleja de lo que pudiera parecer de entrada pues, como plantea Sassen (2016), aunque los derechos humanos sean normativos, estos han bloqueado la transformación del modelo de producción y reproducción social que lo han hecho sostenible. Y en esta cuestión deberíamos profundizar más, porque **la planificación podría recaer en esta lógica de sustento de aquello que en realidad debería pretender transformar**. Lo cual no sería una casualidad, sino un ejercicio premeditado que tendría todo el sentido teniendo en cuenta dos ideas ya presentadas: que el Estado es el actor principal de la planificación, y que este cuenta con las herramientas para realizar tales cambios a los que, sin embargo, termina por oponerse porque supone su reconsideración y la de la lógica capitalista de mercado.

Concluimos así una introducción al conjunto de la obra que actúa como una declaración de intenciones y presentación, somera, de contenidos; dando paso a continuación a su contenido propiamente dicho, el cual recoge y amplía los trabajos que se ha ido realizando y publicando a lo largo del periodo de duración del doctorando.

## 2. METODOLOGÍA, OPCIONES Y BASES EPISTEMOLÓGICAS

La cuestión metodológica se descubre como un pilar fundamental de una investigación en tanto de ella depende la consecución de los objetivos previstos; para lo cual resulta fundamental una formulación clara, concreta y precisa de la problemática del objeto de estudio, a lo que se dedican los epígrafes que siguen. Damos paso a la presentación de las herramientas que nos van a permitir abordar al objeto de estudio de manera adecuada y rigurosa. Teniendo siempre presente que cada investigación debe usar los medios y las estrategias que se consideren más adecuados de acuerdo con el modelo conceptual en el que se sustenta, sin el cual, no tendría lugar un análisis e interpretación de la información preciso y objetivo (Pérez, 1994).

A pesar de las diferencias y matices entre los diferentes objetos de estudio e investigaciones, un punto de encuentro común es la búsqueda de la información más actualizada al respecto del objeto de estudio (Aleixandre-Benabent *et al.*, 2011), para lo cual, en nuestro caso, resulta fundamental una adecuada selección bibliográfica en tanto cada vez son mayores las fuentes de información a nuestro alcance (Vilanova, 2012). La búsqueda bibliográfica el punto de partida de cualquier metodología de investigación (Gómez-Luna *et al.*, 2014).

Más allá de los espacios compartidos, abordamos en primer lugar la cuestión de la teoría crítica. La defensa de la crítica es fundamental si se pretende evitar que el pensamiento caiga en un contextualismo radical que deriva rápidamente en un relativismo moral (Arteta, 2017), sin por ello someterse a una metafísica heredera de lo absoluto. Posteriormente, en el segundo apartado de este punto, nos referimos ampliamente a las herramientas y enfoques que nos sirve de soporte.

### 2.1. *La necesidad de un método crítico para la investigación*

Para profundizar en estas cuestiones recurrimos a Seyla Benhabib (1986), teórica crítica en estudios feministas, quien sintetiza de forma verdaderamente ilustrativa el enfoque crítico, para quien éste debe aspirar a realizar un diagnóstico del estado actual de la situación como base para el establecimiento de un futuro utópico emancipatorio. Esto nos permite, y así también lo plantea el sociólogo Cambra (1982), superar la simple instrumentalización de la disciplina, en nuestro caso la ordenación del territorio, que ha hecho que se dejen de lado aquellas tareas encaminadas a la *búsqueda de su sentido* (cursiva del original)<sup>25</sup>. Un trabajo que resulta de corte menos empírico y más epistemológico y metodológico.

Lo habitual y “científico” suele ser recurrir a los planteamientos científico-positivistas, que proponen una ciencia aséptica que aboga por la máxima objetividad, y que para ello emulan los métodos propios de las ciencias naturales. Según Cambra (1982) esto

---

<sup>25</sup> Una instrumentalización que nos lleva a esa crítica que planteábamos acerca del condicionamiento que el mercado laboral puede llegar a ejercer sobre las disciplinas académicas, que deben reivindicarse más allá de su utilidad pragmática como ámbitos de estudio propios que requieren de avances teóricos que, nadie lo niega, deben tener una posterior aplicabilidad. Algo que expresa de forma magistral Cambra (1982) al indicar la *necesidad de desarrollar investigaciones sociales bajo la guía de una teoría que, si olvida acercarse al material, deja de ser crítica de la sociedad para degenerar en hueco idealismo* (cursiva del original).



representa un error. Por ello hemos iniciado este epígrafe metodológico aludiendo a la necesidad de ajustar método y objeto de estudio, en tanto la relación entre investigador y objeto de estudio cambia. Inclusive desde el tradicional enfoque positivista. En los estudios vinculados con la ecología se ha dado paso a nuevas formas de aproximación de corte más social, entre las que se encuentra la planificación. *En el saber social el sujeto es también objeto, el investigador forma parte de lo investigado* (cursiva del original) (Cambra, 1982). Lo social, incluida su vertiente ambiental, se descubre como realidad antagónica y contradictoria, y su investigación no puede obviarlo ni tratar de negarlo. Además, siguiendo el trabajo de Seyla Benhabib (1986), dicha investigación debe servir no como mera descripción de la cuestión sino que debe aportar evidencias que permitan aportar pruebas para diferenciar lo correcto de lo inadecuado.

Las críticas a este tipo de enfoques metodológicos normalmente encuentran en la subjetividad su principal argumento, en defensa de un positivismo que defiende su máxima objetividad. Esto queda rápidamente desmentido por Cambra (1982) cuando plantea cómo esta separación entre sujeto y objeto de investigación se traduce en un ejercicio de definición apriorística que deriva en una aproximación subjetiva a la realidad.

La planificación, bajo la pretensión de conseguir hacerla algo objetivo, se ha reducido a la razón instrumental. Albrechts (2004) nos invita a ampliar la gama de racionalidades presentes en la planificación como más adelante veremos. Y es que el caso de la región de Lovaina y su plan regional de 1991 se evidencia como un buen ejemplo de esta forma de pensar que compagina presente y futuro, asumiendo los fracasos en su ejecución y las potenciales mejoras de sus resultados (véase el punto 6.5. de esta tesis).

La fetichización del método termina por fetichizar el contenido de la realidad social. Es el método el que termina por condicionar al objeto de estudio y no al revés, siendo el método el que se ajusta a la realidad objeto de estudio para poder estudiarla debidamente; lo que conlleva que *el propio objeto de la investigación se subordina a las técnicas disponible* (cursiva del original) (Cambra, 1982). Algo que parece haberle pasado a una planificación que en el caso del Estado español queda presa de la tradición jurídica para poder abordarse. Recurre el citado autor al trabajo de Hannah Arendt (1974) para criticar este funcionamiento de la ciencia moderna, más interesado por producir lo que quiere obtener que por la consideración de la realidad.

El efecto es claro y concreto. Un método planteado sin vocación crítica termina por *presentarse como justificador de la totalidad social y, en consecuencia, de aquella clase que, en tanto clase dominante, impone sus intereses a la totalidad* (cursiva del original) (Cambra, 1982). De ahí que optemos por la defensa de una teoría de la planificación que actúe como corpus teórico propio fruto de la conjugación de saberes, que ya no se impondrían en base a sus intereses sino que servirían a una causa común. Y es que no se trata de reducir la cuestión de la planificación a la búsqueda de sistemas clasificatorios, a los que no se reniega, en tanto resultan ilustrativos, cierto es; pero necesariamente deben ir acompañados de una superación de la lógica de la asepsia metodológica bajo la cual se pretende una universalización de los resultados. Se da cabida entonces a un amplio espectro de intereses y enfoques en muchas ocasiones incompatibles, como ya hemos apuntado tanto al hablar de economía como de medioambiente.

Hemos planteado que la metodología nos debe conducir a unos resultados. Y esto debemos considerarlo para la planificación, pero rehuendo caer en el maquiavélico principio de que el fin justifica los medios.

Si nos acercamos al método y las técnicas propias de las ciencias positivistas, desechamos toda aproximación al conocimiento que no esté marcada por una aproximación empírica, lo cual se traduce en una reducción de lo teórico a simples hipótesis, sin autonomía. *El pensamiento degenera en razón instrumental y la teoría se vacía de significado. La preocupación acerca del qué y por qué dejar lugar al razonamiento sobre el cómo* (cursiva del original) (Cambra, 1982). Esto se traduce en un hacer, frente a una desechada contemplación que queda descartada como forma de acercamiento a la verdad y el conocimiento, que cabe entender como actividad productiva; conectando con la crítica previamente planteada de una ciencia que crea lo que desea obtener.

Hemos esbozado algunas ideas en torno a la idea de teoría crítica, que sin embargo no alude a una metodología uniforme y concreta<sup>26</sup>.

Siguiendo a Gamboa (2011), a los objetivos de revisión del marxismo y el análisis de la sociedad en un momento histórico-cultural dado, desde la tradición crítica se apuesta por el uso de técnicas de investigación que permitan conjugar debidamente los aportes teóricos y la correspondiente base empírica (Castañón *et al.*, 2009).

Todo esto nos lleva a que el método de investigación vinculado con la teoría crítica será, tal y como recoge Hernández (2013), de inspiración hegeliano-marxista, tendente a la transdisciplinariedad, encontrando en *Teoría tradicional y teoría crítica* y *La lógica de las Ciencias Sociales* las bases fundamentales. Todo esto tiene que ver no tanto con la presentación de un determinado procedimiento como con una reconsideración de índole epistémico y ontológico. Postura que reivindican Páramo y Otálvaro (2006) al plantear que la cuestión no es tanto una distinción entre métodos como entre posturas epistemológicas.

Esto resulta de interés ya que se traduce en una liberación del método, de forma que las Ciencias Sociales pueden hacer uso de métodos que aunque tradicionalmente vinculados con las ciencias positivistas, van a encontrar su matización posterior gracias al enfoque epistémico.

Los términos cualitativo y cuantitativo aluden pues a las formas de recolección de datos para su estudio, siendo lo determinante el enfoque con el que estos se analizan; lo cual dependerá de los supuestos epistemológicos, ontológicos y particularmente la concepción que tengamos del sujeto en la investigación. El término método, señalan Páramo y

---

<sup>26</sup> Algo de lo que se hacen eco Kincheloe y McLaren (2005; citados en Gamboa, 2011), al hablar más de una tradición crítica en constante evolución pero siempre diferenciada de lo que Horkheimer (1972) consideró como teoría tradicional. De la que sin embargo sí se pueden encontrar rasgos compartidos, puntos de encuentro ligados a un léxico compartido (véase Hansen, 1993; citado en Gamboa, 2011) y al interés emancipatorio (James, 1987). Horkheimer (1972) lo consideraba como el interés por la supresión de toda injusticia social. Encontrando en la teoría crítica una teoría integral para el cambio (Booth, 2010). Para lo cual, desde la teoría crítica se pretende *identificar el mismo problema (o problemas) del status quo global (y los problemas del persistente 'no pasa nada'), y sustituir las relaciones de poder disfuncionales y sus instituciones por aquellas que ofrezcan mayores promesas de trabajar en pro de los intereses de la humanidad común* (cursiva del original) (Gamboa, 2011). Algo que en nuestro caso se vincula con el Estado y el ejercicio de la planificación territorial.

Otálvaro (2006), *se usa en algunos textos para hacer referencia a la estrategia o a los instrumentos que se utilizan en la recolección de la información central del estudio, para describir el tratamiento estadístico de los datos, como la manera de explorar algunos asuntos de investigación, o como el diseño de la investigación, e incluso se utiliza el término para distinguir entre posturas ideológicas o epistemológicas al decir métodos positivistas o alternativos, trátase estos últimos del construccionismo social, la teoría crítica, enfoques feministas, étnicos o estudios culturales* (cursiva del original). Frente a lo cual, y con la vocación de reunificar estas cuestiones dentro de un concepto amplio, pero universal, proponen la idea de *postura epistemológica o paradigma*, entendida como *el conjunto de suposiciones de carácter filosófico de las que nos valemos para aproximarnos a la búsqueda de conocimiento, la noción que compartimos de realidad y de verdad, y el papel que cumple el investigador en esta búsqueda del conocimiento, al igual que la manera como asumimos al sujeto estudiado* (cursiva del original). **En nuestro caso, será la teoría crítica.**

Prosiguen los diferentes autores citados diferenciando los diferentes términos a considerar en el marco de la postura epistemológica seleccionada:

- **Estrategia de investigación:** Vinculada al enfoque general de la investigación
- **Diseño de investigación:** Qué y cómo se va a proceder en la investigación. Sobre que versa y con qué técnicas se van a recolectar los datos a trabajar.
- **Interpretación:** O análisis de la información
- **Método:** **El concepto no desaparece, pero adquiere un nuevo significado vinculado a la lógica procedimental que guía el proceso de construcción del conocimiento.**

Hasta el momento hemos ido presentando la postura epistemológica del trabajo. Antes de entrar de lleno a la cuestión del método aclaramos que **nos movemos dentro de una postura epistemológica no positivista**; lo cual da cabida a múltiples lecturas a nivel óntico, epistémico e instrumental, entre las que en ocasiones transitamos.

Siguiendo a Hernández (2013) planteamos algunas nociones vinculadas con la teoría crítica. Tanto sujeto como objeto de estudio presentan un carácter histórico. Están condicionados por la sociedad, que resulta contradictoria aunque determinable, y es tarea de la teoría dar cuenta de estas lógicas dicotómicas. Ello lleva a una crítica ideológica encaminada a evitar cualquier forma de cosificación basada en la edulcoración de la realidad, en tanto resulta ficticia y base para la despolitización.

El foco se pone pues en las contradicciones, evidenciando la influencia hegeliana previamente aludida, pero con el matiz aportado que centra su atención en una dialéctica de la contradicción. Y ello requiere de un estudio amplio capaz de abarcar la totalidad de la sociedad para no recaer en juicios aislados; algo frecuente para el caso de la planificación en España, más centrada en trabajos parciales que en valoraciones de conjunto. Esto implica que el enfoque no debe ser la suma de las partes, sino el estudio de las partes de un todo, con el que se mantiene una relación de reciprocidad y de influencia mutua. Todo ello concebido desde una transdisciplinariedad que debe dar

cuenta de cuestiones tales como los aspectos económicos, culturales, psicológicos o históricos detrás de los acontecimientos.

Presentada la postura epistémica, damos paso a las **herramientas y procedimientos seguidos** a la hora de realizar los diferentes análisis que se han desarrollado en el marco de esta tesis doctoral.

## ***2.2. Sobre las herramientas utilizadas***

Un ejercicio constante en el marco del proyecto que da cabida a esta tesis ha sido el contacto directo con las personas responsables de los diferentes departamentos de la política de ordenación del territorio en las diferentes Comunidades Autónomas. Tanto para el suministro de información como, con especial relevancia, la supervisión, matización y corrección de los resultados que se iban obteniendo con el paso del tiempo. Tarea a la que sumar a diferentes profesionales de la academia. Lo que ha permitido que la información presentada resultara rigurosa y se ajustara de la mejor forma posible a cada caso de estudio utilizado. Estos casos de estudio (que forma parte del capítulo 7 de esta tesis doctoral), en el marco de la lógica de la dialéctica negativa nos permite contraponer, buscando las contradicciones existentes, lo que es y lo que debería ser.

Esto nos lleva a una reconsideración de la planificación más allá de la técnica, entendida como actividad intervencionista mediante la cual favorecer la transformación de la acción pública a futuro gracias a una reconsideración de las estructuras e instituciones sociales y sus relaciones (Cardoso, 2005). Uno de los elementos fundamentales, como hemos comentado, será la teoría de la planificación, la cual está ligada necesariamente, como ya hemos apuntado con anterioridad, al pensamiento moderno. Patsy Healey encontró en la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, basada en la intersubjetividad, una referencia fundamental para el desarrollo de su idea de la planificación comunicativa. Mediante la misma se pretende favorecer el consenso más allá de la dimensión instrumental de la planificación (véase Peiró *et al.*, 2021b).

Siendo la forma de entender y desarrollar la planificación más asentada, ahora discutida por las corrientes de influencia posmoderna, ligada a autores como Flyvbjerg (2009), que en su interés por el estudio de las relaciones de poder que tienen lugar en el desarrollo de la acción social en el marco de la planificación han abandonado la pretensión de establecer una forma de proceder normativa en materia de planificación. Con todo, tanto la influencia habermasiana como la foucaultiana, a la que dedican un interesante texto Farinós y Vera (2016), comparten esta pretensión de regular las relaciones reales de dominación; aunque con diferentes enfoques asociados, encontrando en el primero una teoría universalista mientras que el segundo trata de ofertar un entendimiento genealógico de las relaciones en contextos específicos.

**De modo que la teoría de la planificación nos marcará un horizonte utópico sobre el funcionamiento deseable para la ordenación del territorio, al que contraponer la situación actual, una valoración de su funcionamiento actual y cuán distante se encuentra de lo teórico. Y esto nos plantea el escenario donde encontramos la aportación, a nuestro juicio, más novedosa de este trabajo; la vinculada a la consideración de las dinámicas políticas de cambio en materia de planificación.**

Sobre esta cuestión aludimos a los trabajos de Cruz-Rubio (2011, 2012), que van a guiar el desarrollo de esta herramienta analítica que nos va a ayudar a discernir los enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. En nuestro caso lo **ordenación del territorio, marcada, como ya hemos apuntado, por su alta dependencia de la legislación. Lo cual va a dejar su impronta en lo que a la cuestión metodológica se refiere.**

Tres cuestiones que han sido objeto de estudio; los instrumentos, los enfoques y las responsabilidades asociadas. Se parte del estudio de la legislación autonómica, complementada con el estudio de los contenidos de los propios instrumentos y su documentación técnica asociada. Una tarea propia del análisis de políticas públicas, en particular, con la evaluación de las políticas públicas; lo cual, acorde con Subirats *et al.* (2008) *pretende contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo en evidencia los factores que puedan llegar a explicar el “buen” o “mal” funcionamiento de las políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones, y por tanto valorando la eficacia de sus políticas y productos. Con esta aproximación analítica se quiere describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales. Tratando de explicar los productos o servicios de la administración pública, tradicionalmente conocidos como “outputs”, y la explicación de los efectos (“impactos y outcomes”) que tales servicios provocan en los grupos sociales que están implicados en un problema colectivo específico* (cursiva del original).

La aproximación a la cuestión legal va a contar con una valoración **desde la perspectiva de la legisprudencia**, a la que ya hemos recurrido en otras ocasiones (véase Peiró, 2017) y en la que ahora profundizamos más. Lo hacemos a partir del trabajo de Luc J. Wintgens (2003), que nos va a permitir entender por qué la planificación está condicionada por la lógica del “legalismo fuerte”, y de qué manera poder avanzar hacia otros enfoques que permitirían que la planificación, en el caso de España, pudiera desarrollarse mejor.

### 2.2.1. La legisprudencia

El punto de partida con el que Wintgens (2003), sobre la base de los trabajos previos de Fuller (1978) y Postema (1986), da comienzo a su reflexión acerca de la legisprudencia como una nueva teoría de la legislación es el hecho de la separación entre el derecho y la política, algo que de forma mayoritaria se ha producido en el pensamiento legal. En palabras de Waldron (1999), *la forma como el derecho es creado a través del proceso de legislación no aparece en la pantalla del teórico jurídico* (cursiva del original). La separación del derecho de la política es fundamentalmente una razón política. Esto se traduce en la carencia de una teoría racional de la legislación.

Rápidamente el autor nos lleva a la cuestión de la libertad, en nuestro caso en el marco de la planificación (Peiró *et al.*, 2021b). A la planificación le es inherente la normatividad. Y lo es desde su concepción y desarrollo inicial, como ejercicio puramente técnico hasta su entendimiento como actividad intervencionista que pretende una transformación de la acción pública a futuro. De ahí este interés por una cuestión como la libertad, que ha quedado tradicionalmente excluida en las reflexiones teóricas vinculadas con la planificación en el caso español.

No resultará sorprendente a la vista de lo redactado hasta el momento que la lectura que de la planificación, sus efectos y consecuencias, se hace en esta tesis, está marcada por la tradición hegeliana y el pensamiento marxista; relacionados, como apunta Lambruschini (2017) por una lectura comunitaria de la sociedad, interpelando Marx a Hegel. Concluyen ambos que únicamente es posible alcanzar la libertad en el marco de una comunidad (el Estado para Hegel, la sociedad comunista para Marx). Encontrando en la idea de una intersubjetividad, que recogerá y desarrollará Jürgen Habermas posteriormente, la base para lo colectivo, frente a una ahora ya consolidada, pero entonces en pleno desarrollo, tendencia hacia el individualismo y el interés privado por encima de lo público y colectivo.

Lo que nos resulta en este momento de mayor interés es la aclaración de los conceptos de libertad *positiva* y *negativa*, aludiendo la primera a la capacidad de autorrealización. Sobre ella Farrell (1989) nos recuerda que no solo depende de la capacidad de obrar que haría de esta una concepción propia de la idea del buen hacer kantiano, sino que requiere de la existencia de una serie de recursos materiales mínimos. Frente a la segunda, la libertad negativa, que se vincula a la existencia de restricciones externas al individuo.

Para llegar a esta consideración, Wintgens (2003) inicia su recorrido con la idea del contrato social, entendido este como la organización del espacio político que ha caracterizado a la modernidad. La idea básica la plantea de la siguiente manera; *este contrato es un acto de voluntad de los sujetos. A su conclusión, surge un soberano. Desde el momento de su surgimiento, el soberano tiene el poder para decidir acerca de asuntos de razón práctica. Él decide acerca el qué y el cómo de la acción humana* (cursiva del original). Rápidamente surge la cuestión de la libertad, y lo hace partiendo el autor de la idea de Hobbes y Rousseau acerca de una libertad ilimitada.

Aunque profundiza Wintgens en las diferencias entre los citados autores, lo que comparten ambos, y es lo que nos interesa resaltar, es la figura del soberano vinculada a al contrato social. Cada sujeto individual actuar puede como quiera hasta que el citado soberano regule alguna cuestión; lo cual se traduce en una intervención externa al sujeto que limita su capacidad de acción.

Esto se traduce, y será clave para entender el posterior desarrollo legislativo marcado por un positivismo lógico, en que *reduce, sin embargo, el radio de acción de la razón práctica. Valores o metas y fines de la acción no son susceptibles de pruebas lógicas o empíricas; por lo tanto* (acorde con Descartes) *no son racionales* (cursiva del original) (Wintgens, 2003).

El modelo del contrato social, para Hobbes y Rousseau, responde a lo anteriormente expuesto; y por ello, el individuo, en el ejercicio de su racionalidad, concluirá y aceptará el contrato social frente al estado de la naturaleza. Dando paso a la noción compartida entre ambos autores, *las reglas del soberano son moralmente verdaderas* (cursiva del original).

Quedan sentadas las bases que le van a permitir a Wintgens (2003) hablar de la idea de legalismo. El comportamiento normativo es entendido como una materia de seguimiento de reglas, un Derecho como verdad cognoscible<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Plantean Galiano y Pérez (2012) que cualquier norma jurídica *obedece a la necesidad humana de que los miembros de la sociedad se conduzcan de una manera determinada por el bien colectivo, y tiene la*

Así, el legalismo y el iusnaturalismo, particularmente este último, comparten la idea de que el Derecho es una representación de la realidad. Una realidad de la que dependen unas reglas que automáticamente se convierten en verdaderas. Esta idea, conocida como representacionalismo, es la premisa metafísica de la teoría del contrato social, y es la base de un modelo como el del despotismo ilustrado. Encontrando cuatro características propias del legalismo:

- La atemporalidad de unas proposiciones normativas verdaderas.
- Se oculta el conflicto en torno a los valores, metas y fines. Se trata de lo que se conoce como instrumentalismo oculto en tanto los derechos se consideran instrumentos para su realización sin necesidad de elección asociada.
- La predominancia del soberano, o estatismo, frente a cualquier otra proposición con pretensión de valor normativo.
- El estudio del derecho es el estudio de proposiciones verdaderas, haciendo del método de las ciencias naturales, su método; haciendo del sistema legal un conjunto cerrado de proposiciones lógicamente conectadas.

Wintgens (2003) propone denominarlo legalismo fuerte. Y ello implica *excluir cualquier forma de teorizar en la legislación. La legislación es una materia política. La política es una materia de opción. Las opciones son discutibles, por lo que una teoría que las tome como objeto de conocimiento es condenada al fracaso desde un inicio. Entonces el legalismo soluciona este problema mediante su epistemologización y transformación de la razón práctica en una rama de la razón teórica. El que debería hacerse es confinado al conocimiento de las reglas que contienen derechos y deberes. El seguimiento de las reglas es una materia del conocimiento; su cumplimiento es una materia de aplicación* (cursiva del original).

Surgen así dos roles. El del juez y el del legislador, el primero vinculado a esta materia de aplicación, frente al segundo, que se ve relegado a operar detrás del sistema legal, en la escena política de toma de decisiones. Un legislador que en su ejercicio de soberano no puede verse limitado por las normas que él debe imponer y que sí limitan al juez.

Desde esta perspectiva, un texto constitucional es visto como un programa político que dirige la actividad legislativa, pero no representa un conjunto de reglas vinculantes para el legislador; haciendo que este no sea considerado un actor legal, sino un actor político. Consecuentemente, la legislación es una cuestión política; haciendo del todo explícito que la legislación es, por tanto, ideológica. Y esto se traduce, como afirma Wintgens (2003), que *al separarse el derecho de su origen político, la elaboración de la ley no es una materia de la teoría legal* (cursiva del original).

Esto nos traslada de nuevo a la cuestión de la libertad, sobre la que en el marco de la reflexión que nos ocupa, lo que nos lleva a considerar el rol de las limitaciones externas;

---

*posibilidad, a diferencia de otras normas, de ser impuestas a pesar de la oposición de las personas [...] La norma jurídica es la cobertura que efectivamente necesita el grupo social para considerar como vinculante un modo determinado de conducta, que puede ser cualquier acto administrativo que en su contenido genere derechos y deberes. A través de las normas jurídicas la sociedad se transforma para alcanzar aspiraciones colectivas que le permitan progresar, constituyendo las vías de solución a las necesidades sociales, debiéndose dictar las normas más convenientes para mejorar la convivencia y la organización social, y que contribuyan, por demás, a los objetivos que la sociedad deba alcanzar* (cursiva del original).

siendo **la planificación un claro ejemplo de una política que deriva en la imposición de limitaciones externas.**

El modelo que nos propone Wintgens (2003) pasa del concepto a la concepción, y con ello, la posibilidad de equilibrar los ejes político y moral. Necesariamente, cualquier concepción sobre y de la libertad debe tener una adecuada consideración. *En la libertad como principium, las concepciones de la libertad tienen una prioridad prima facie. Ella puede ser superada por concepciones sobre la libertad con la condición de que estén justificadas como preferibles a las concepciones de la libertad. Esta justificación tiene como objetivo encontrar el equilibrio entre el eje político y el eje moral* (cursiva del original). **Lo que nos lleva a la cuestión de las justificaciones que permitirían que se produzca esta intervención externa, en nuestro caso, en forma de planificación.**

Wintgens (2003), al hablar de los principios de la jurisprudencia lo deja claro y no da lugar a dudas; *en la libertad como principium, cualquier limitación externa de la libertad debe justificarse* (cursiva del original); siendo precisamente la tarea justificativa, la tarea de la jurisprudencia, aludiendo a una teoría racional de la legislación.

En esto la planificación debe jugar un papel fundamental, y más en un caso como el español, en el que la planificación está tan vinculada con la cuestión legislativa. Y para ello es fundamental ver de qué manera la planificación puede contribuir a constituir la estructura de principios que justifiquen las limitaciones externas.

El primero de los principios planteados por Wintgens (2003) es el de la alternatividad referido al hecho de que una limitación externa debe plantearse como una alternativa a una interacción social fallida.

Y aquí, de la mano de Mark Hunyadi (1995, citado en Wintgens, 2003), alude a los conflictos, sobre los que se apunta que será en esos momentos en los que la existencia de estas reglas ligadas a determinadas prácticas sociales se hacen patentes. Una práctica que también queda a la luz en ese momento y que a las reglas y significados previamente aludidos, suma los conflictos como elemento constitutivo. Y que lleva a considerar que *el espacio social puede ser considerado un entramado de una innumerable variedad de prácticas, implicando conflictos dentro de ellas y entre ellas* (cursiva del original). Esto hace que tenga total sentido el hecho de que a la regulación de los usos del suelo le sea inherente la conflictividad al solaparse intereses y perspectivas diferentes que entran en conflicto. Estas prácticas conflictivas presentan sus propios significados y reglas.

En este sentido vamos a defender la necesidad de favorecer el conflicto, haciendo de la planificación una herramienta con vocación de apertura de arenas políticas. Lo cual la convierte en una herramienta de resistencia frente a una dinámica que plantea Wintgens (2003) y que se evidencia como la tónica general del entramado legislativo; la pretensión de resolver cualquier conflicto a priori. Lo cual nos lleva nuevamente a la lógica del modelo de poder, en su lectura más cercana a Hobbes, amenazando la existencia de las prácticas sociales, en tanto estas dependen del conflicto. La consecuencia directa es la desaparición del sujeto como agente moral, y, por tanto, como sujeto de resistencia.

Esto tiene clara resonancia con las reflexiones enmarcadas con la cuestión post-política y postdemocrática, que si bien tratamos con mayor detalle en el punto 2.2.4. de esta tesis, nos lleva a considerar si la planificación, particularmente cuando aborda temas o se relaciona con lo ambiental, se aleja de la deseada lectura de abrir espacios para la



participación, siendo un claro ejemplo de transformación de ‘lo político’ a ‘lo policial’. Los términos son prestados de Jacques Rancière (1996), quien se acerca a la teoría política aristotélica, y que sirven de base, junto con algunos trabajos de los que se hace eco Swyngedouw (2011)<sup>28</sup>, para afirmar la existencia de un consenso en torno a la necesidad de intervenir al respecto del estado de la cuestión ambiental. Pero siempre sin reconsiderar el modelo socioeconómico imperante, abogando por unas prácticas técnico-gerenciales (en términos de David Harvey) entre las que cabe considerar la planificación.

Lo que nos lleva a conectar esta cuestión con las ideas presentadas acerca del funcionamiento del Estado que, como ya se ha indicado, es el responsable del ejercicio de la planificación. Y a este, al Estado, que como también hemos apuntado cabe entender como administración pública en general, le es inherente, en una consideración óptica del mismo en un sentido heideggeriano, la igualdad. Como se plantea en el texto citado de Swyngedouw (2011) *la igualdad no es, por lo tanto, un procedimiento o un concepto sociológicamente verificable que permita la apertura de una arena política que remediará las desigualdades, sino la condición ontológicamente dada de la democracia* (cursiva del original)<sup>29</sup>.

Por tanto la planificación, en tanto derivada de la acción del Estado, al que le es inherente la igualdad, debe ser igualitaria; y si esta fracasa, no es sino un síntoma del fracaso del funcionamiento del Estado en su conjunto. Una igualdad que, en términos rancierianos, solo será posible si desde lo político se reivindica la *Egaliberté*. Concepto mediante el cual, el filósofo francés enuncia la fusión de la libertad y la igualdad de forma que alude de manera conjunta a la ausencia de discriminación y represión. Como recoge Swyngedouw (2011), *se refiere por tanto al proceso universal y colectivo de emancipación en el cual se funda la propia promesa de la democracia* (cursiva del original). Y como proceso, atenta contra el orden de policía que sustenta a la política y que lo político amenaza (Swyngedouw, 2014b)<sup>30</sup>.

Recordando la definición de la política como ese reparto de recursos, esta tiene lugar en un escenario que la propia política define. Dispone tanto el escenario como a los actores, a los cuales, por continuar con la metáfora teatral, otorga los correspondientes papeles. Y eso en el mejor de los casos, dándoles así voz, frente a los ya citados sectores de la sociedad que quedan marginados y sin participación efectiva. Si bien podríamos entender que están conformados por determinados sectores marginales de la sociedad, también recoge a aquellas personas con discursos disidentes para con el orden establecido. Frente a estas posturas, que cabe entender dentro de la lógica contractualista, o de la democracia deliberativa a la que ya hemos hecho alusión con anterioridad, Rancière (2001) aboga por

---

<sup>28</sup> Como los de Beck (1992) o Harvey (1996).

<sup>29</sup> Noción, la de ontología frente a la de lo óptico, que partiendo de la misma referencia heideggeriana nos lleva a la acción de conocimiento, de interpretación de lo óptico.

<sup>30</sup> La definición que el propio Rancière oferta sobre la idea de la policía, entendida como todas las actividades que crean un orden distribuyendo lugares, nombres, funciones (cursiva del original) (Nash, 1996) nos lleva inmediatamente a pensar en cómo funciona la actual planificación; la cual además, siguiendo al citado autor en otro de sus textos (Rancière, 2001) es un orden simbólico y no una función social; indica quien puede tomar parte en lo común en función de las actividades que realiza, *de los tiempos y los espacios, de lo visible y lo invisible, de la voz y el ruido que definen tanto el lugar (la localización) como el foro de lo político como una forma de experiencia* (cursiva del original) (Swyngedouw, 2011).

esta comunidad política fundamentada en el desacuerdo y el conflicto; y lo hace basándose en la naturaleza política del hombre ligada al lenguaje.

Tras lo que nos ha parecido una necesaria complementación a Wintgens (2003), regresamos al autor para abordar el segundo de los principios que estamos considerando y que tiene que ver con la **densidad normativa**. Acorde con este principio, la justificación a cualquier limitación externa debe tener en cuenta la densidad del impacto normativo. Esto está particularmente relacionado con la imposición de sanciones, y nos lleva a tenerlo especialmente presente teniendo en cuenta que la judicialización del conflicto es la habitual forma de resolverlos en materia de planificación en España.

Una sanción, acorde con Wintgens (2003), requiere de especial justificación; y es que estas conllevan una doble restricción de las libertades. El caso más evidente es el vinculado con la acción privativa de la libertad. Pero no por ello debe olvidarse que las sanciones económicas conllevan la incapacidad de acción de un sujeto que pierde parte de sus recursos que ya no puede destinar a su libre voluntad. A lo que cabría añadir que no afecta igual, aunque la sanción sea la misma, en función del perfil socioeconómico del individuo.

El tercero de los principios es el de **celeridad o temporalidad**, mediante el cual se introduce la dimensión temporal en el sistema jurídico; rompiendo así con la lógica intemporal de las reglas del legalismo fuerte en tanto garantes de una verdad que condicionan la realidad y los significados con independencia del paso del tiempo. *En la visión de la jurisprudencia sobre la materia, las reglas o limitaciones externas son un asunto de la creación humana. La creación de la regla está, como cualquier actividad humana, relacionada con condiciones históricas. Es decir, la actividad humana está repleta de temporalidad* (cursiva del original) (Wintgens, 2003). A este respecto son varias las cuestiones que van a ir surgiendo.

Lo primero que encontramos es que la postura del “legalismo fuerte”, ligado al contrato social, responde a unas teorías que conforme plantea Wintgens, reclaman acceso directo a la realidad; teorías que proveen un conocimiento ontológicamente verdadero. A estas Wintgens (2003) las denomina teorías **de** la realidad, frente a las que propone las teorías **sobre** la realidad (o teorías analíticas), aquellas que consideran que el acceso a la verdad debe estar mediado. Sobre esta diferenciación se plantea la existencia de una diferencia entre la verdad y el significado. La primera no admite consideración temporal (es verdad o no desde un punto de vista filosófico), mientras que la segunda está necesariamente asociada a un contexto de participación. Y esta es la que se va a considerar en la acción moral y política, dejando la cuestión de la verdad, como hemos apuntado, a una cuestión de reflexión teórica.

Lo cual nos permite entender *el error básico de las teorías del contrato social. Ellas reclaman tener acceso directo a la realidad y así establecen la única estructura normativa para la organización del espacio político* (cursiva del original) (Wintgens, 2003).

El último y más complejo de los principios, en tanto consta de diferentes subgrupos, es el de **coherencia**. Es el que nos obliga, para poder justificar una limitación externa, a considerar el sistema legal como un todo, entendido como *un conjunto complejo y dinámico de proposiciones entrelazadas acerca de lo que debería ser hecho y cómo*

*debería ser hecho* (cursiva del original) (Wintgens, 2003). Una tarea que entendemos tiene que ampararse en un ejercicio de planificación que ayude a tejer estas proposiciones entrelazadas a la par que las dota de un sentido espacial. Una postura que conlleva que el cambio en cualquier parte del sistema legal, le afecta como un todo. Lo cual, dicho sea de paso, tiene un cierto sentido desde la lógica de la teoría de los sistemas de Luhmann (1991), donde el sistema legal es visto precisamente como un todo con su funcionamiento propio autopoiético. Esto implica que resulta necesaria una coherencia en el sistema jurídico, la cual puede articularse; de ahí esa función de la planificación previamente aludida. Como compañero de viaje de la coherencia se encuentra la consistencia. *Una contradicción hace el sistema inconsistente. En la idea que la consistencia es considerada una condición de la coherencia, una contradicción puede hacer el sistema también incoherente* (cursiva del original) (Wintgens, 2003).

Y esto Wintgens (2003) lo plantea de la siguiente manera: la coherencia es la que dota al sistema legal de un sentido como todo, mientras que la consistencia alude a la específica forma del sentido. La coherencia es una cuestión de grado mientras que la consistencia alude a un asunto de todo o nada. La coherencia tiene que ver con el discurso o un conjunto de proposiciones, las cuales pueden ser coherentes en diferentes formas, una de ellas, la consistencia.

Sobre la base de una teoría analítica se puede aseverar que las reglas son preferibles a los mandatos, y la libertad e igualdad a la arbitrariedad; con la consecuente separación de poderes asociados. Y aquí el autor nos lleva a la siguiente cuestión. *El seguimiento de reglas, sin embargo, incluye más que el deber minimalista de no violarlas* (cursiva del original) (Wintgens, 2003). Es decir, debe garantizarse la posibilidad de que **lo contenido en la regla pueda ser efectivamente aplicado por el conjunto de la sociedad**. Algo que nos lleva a recuperar la idea ya citada de la necesidad de una mínima base material, por ejemplo, para poder cumplir unas normativas de sostenibilidad ambiental que en más de una ocasión se evidencian injustas pues se descubren como elitistas en lo que a la viabilidad de su comportamiento se refiere.

La jurisprudencia, por tanto, nos va a permitir hacer una **lectura de los textos legales**, particularmente aquellos vinculados con la ordenación del territorio que nos ocupa, desde una renovada perspectiva **más allá de la lógica de un legalismo fuerte que los ha caracterizado tradicionalmente**; pero esto, aunque ya suponga una aproximación renovada que escapa a las que habitualmente se realizan cuando se abordan las políticas como la ordenación del territorio o las políticas de protección de los espacios naturales, no permite abarcar la cuestión, compleja, en su totalidad. El contenido legislativo no es inocuo y cabe abordarlo como causante de algunas de las dinámicas a corregir y que se encuentran blindadas por el marco legal. Lo cual sucede a varios niveles. Por una parte, como plantea Farinós (2018a y 2018b) el sistema político actúa a través de la articulación legal para el ejercicio de su poder con un claro impacto espacial. Un ejercicio ideológico no en el sentido del dualismo izquierdas-derechas (véase Farinós *et al.*, 2017d) sino en clave zizekiana (véase Žižek, 2012), en tanto ideología como fantasía que articula y regula las conductas sociales<sup>31</sup>. De manera que los sujetos van a ver condicionada su acción por,

---

<sup>31</sup> Una breve consideración al respecto de la fantasía, ya que su uso ha sido recurrente, y en lo relativo a la cuestión de la legislación se ha mentado para aludir como se deja la fantasía de un espacio de resistencia

entre otros, este código en tanto se encuentra a mitad camino entre estas reglas de conducta y las acciones a futuro que se ven condicionadas por el cumplimiento a las reglas (Foucault, 2014).

### 2.2.2. Sobre los procesos de conformación de las agendas

De la conformación de la agenda política va a depender que se desarrollen las iniciativas legislativas. Podría decirse que se trata de la etapa previa que cabe abordar si se pretende a posterior hacer una valoración del cuerpo legal vinculado con la ordenación del territorio.

Por agenda (véase Vera y Farinós, 2015) cabe entender *la lista de temas o problemas a los que los responsables de gobierno, parlamentarios, altos cargos de las administraciones, el resto de los actores y grupos externos a la gobernación, así como la propia ciudadanía, prestan atención en cada momento* (cursiva del original). Y esta, siguiendo a los referenciados autores, tendrá un diferente impacto en función de su ámbito de actuación. No es lo mismo la agenda del presidente y del gobierno, de vocación mucho más transversal (objeto de proyectos legislativos o de decisiones en el seno del poder ejecutivo), que la agenda de los sectores o departamentos de intervención pública, con un impacto mucho más concreto.

Y a este respecto lo territorial se postula como la herramienta integradora en el marco de la agenda política en tanto elemento transversal al conjunto de los intereses sectoriales que cohabitan en un mismo espacio y por tanto están obligados a la coexistencia. Es el sentido planteado por Reis (2016) (citado en Farinós *et al.*, 2018b) que cabe entender como un modelo basado en un proceso de inclusión de lo territorial ‘intersticial’, de forma que son las agendas sectoriales las que se van adaptando a la lógica territorial.

Ello requeriría (véase Ferrão, 2015) cambios en cinco niveles, de lo general a lo concreto:

- Aceptación de la cuestión territorial, ahora sujeta a un bloqueo cognitivo que hace que no se perciba la componente territorial de las políticas públicas; y que cabe preguntarse si acaso no se premeditará teniendo en cuenta que de la consideración en clave territorial de las políticas de desarrollo se puede colegir una necesaria reconsideración de la estructura y funcionamiento estatal a la que en España se es tan reacio.
- Abogar por el uso de la Evaluación de Impacto Territorial (Farinós -coord.-, 2011).
- La generalización de la participación pública a lo largo de todas las etapas del desarrollo de las políticas; algo que cabe siempre contemplar acorde a lo planteado en este texto para no recaer en un ejercicio ficticio mediante el cual consagrar lo establecido sin posibilidad de cambio cuando procede.

---

que sirve precisamente para bloquear el cambio. Ya hemos hecho alusión a la idea del esquematismo cuando se ha abordado la cuestión ambiental. Ahora, de forma complementaria, se recupera la cuestión para plantear la idea del esquematismo sexual de Lacan que recoge Žižek (2020b) acorde al cual *la fantasía no se limita a realizar un deseo de forma alucinatoria [...] una fantasía constituye nuestro deseo, ofrece sus coordenadas, es decir, literalmente nos enseña como desear* (cursiva del original).

- Abogar por las intervenciones integradas, algo que desde una perspectiva europea hemos valorado aquí cuando se ha planteado la cuestión económica.
- La consideración de lo territorial también a escala local.

Y esto está vinculado a la cuestión de la agenda entendida como sistémica (institucional), que refleja los intereses de la ciudadanía, y sobre la que cabe ser cuidadoso pues puede enmascarar procesos de exclusión en tanto solo se reconozcan parcialmente aquellos intereses que no supongan una amenaza para una determinada forma de proceder; y como de esta se da el paso a la agenda decisional (política), en la que son menos los temas que encuentran cabida, sobre los que se legisla, y que al menos teóricamente se aportan recursos para su desarrollo (recordando la última de las ideas presentadas al hablar de jurisprudencia como es la necesidad de que la legislación no solo se establezca sino que contemple como poder aplicarse de manera efectiva).

Para ello, Vera y Farinós (2015) plantean los resultados derivados del uso de la técnica Delphi, con un objetivo claro, *identificar qué factores posibilitan la introducción del territorio en las agendas políticas y en la configuración de las políticas públicas en España* (cursiva del original). Los resultados obtenidos eran claros: *El elemento en este caso que determina que la cuestión del territorio forme parte de la agenda política es el contexto político económico y la disponibilidad de recursos económicos. Esto es, las políticas de ordenación del territorio no responden al compromiso por una gestión territorial responsable o a la necesidad de preservar el medio ambiente. Entonces, si este tipo de políticas dependen del contexto político económico y de los recursos económicos, si el contexto no acompaña, la cuestión del territorio en las agendas políticas quedará ligada a la voluntad de los tomadores de decisiones. Sin embargo, el conjunto de respuestas evidenció que actualmente existe una escasa predisposición del aparato político institucional, así como una falta de concienciación social. Estos elementos responden a la falta de arraigo del territorio en la cultura planificadora española, a la falta de cultura de participación, a la confrontación de intereses territoriales y urbanísticos, a la escasa consideración de la planificación territorial como instrumento político para reafirmar la territorialidad, la identidad, etc.* (cursiva del original).

Esto tendrá un desarrollo más detallado en Farinós *et al.* (2018b), profundizando en las causas que llevan a una marginalización de lo territorial, que en el mejor de los casos parece condenada a la lógica sectorial y no a la intersticial que venimos defendiendo en este texto.

De forma complementaria a lo anterior, según McCombs (2010) acerca de la existencia de reticencias hacia los cambios e innovaciones dentro de las corrientes hegemónicas, *individuos, grupos, disciplinas, e instituciones generalmente tienden a seguir haciendo lo que vienen haciendo. Uno podría decir que el cambio no se produce de forma fácil y natural* (cursiva del original). Lo que ayuda a explicar la razón por la cual cuesta avanzar hacia la lógica intersticial previamente planteada.

McCombs (2010) diferencia entre tres términos que se enmarcan en la teoría de la configuración de la agenda política. A saber: *concepts* (conceptos), *domains* (dominios) y *settings* (configuraciones). Otorga prioridad al primero, a los conceptos, los cuales identifica como el núcleo de la teoría. Estos aluden al objeto de la agenda, los aspectos que van a acaparar la atención y como estos van transfiriéndose entre agendas mediáticas y agendas políticas. Mientras que los trabajos de Vera y Farinós (2015) y Farinós *et al.*

(2018b) se centraban más en la configuración de la agenda política. A ello precede el entendimiento de cómo se generan unos conceptos muy ligados a la agenda mediática en la que son los temas que se popularizan los que terminan por conformar esta agenda que finalmente tendrá su materialización legislativa.

La ordenación del territorio carece del interés social y mediático que le permitiría tener un mayor protagonismo político.

Este enfrentamiento dicotómico ha dejado de lado la cuestión de la cultura territorial entre la ciudadanía (Farinós *et al.*, 2017b) que defendemos como una herramienta de resistencia frente al poder mediático; entendiendo lo territorial como *uno de los últimos reductos de politización y de compromiso ciudadano*<sup>32</sup> (cursiva del original) frente a, entre otras cuestiones, unos medios de comunicación *sometidos a los criterios de los grandes grupos a los que pertenecen* (cursiva del original) y que cabe entender como una de tantas herramientas de despolitización de la sociedad.

La cultura se descubre como un ejercicio de resistencia frente a este modelo neoliberal de lógica monocultural y monoracional (Álvarez, 2017) que nos parece condenar a la idea del pensamiento unidimensional (Marcuse, 1993); frente a lo cual conviene mantener la defensa de la inteligencia territorial (Farinós, 2009a), término que alude al *nivel de conocimiento disponible para los actores implicados en el desarrollo territorial: conocimiento acerca del sistema territorial y de cómo evoluciona, de los procesos socioeconómicos y de su impacto sobre el desarrollo territorial (conocer de las dinámicas que se suceden y ser capaces de reconocerlas, evaluarlas-medirlas, y obrar en consecuencia) y de las formas en las que operan las instituciones* (cursiva del original).

De ahí la importancia de la transmisión de conocimiento, en lo que insiste Maya-Jariego (2010) para plantear la necesidad de desarrollar y aplicar los adecuados mecanismos que permitan la efectiva transferencia del conocimiento desde los centros de conocimiento; en una relación bilateral que se descubre fundamental si se pretende, como ya se apuntaba en el citado texto, *que la comunidad vaya asumiendo el control sobre las políticas, planes, programas e iniciativas que se aplican sobre su territorio* (cursiva del original). Algo estrechamente vinculado con el empoderamiento, utilizado por colectivos diversos, aportando matices y particularidades, pero que en términos generales nos lleva a hablar de esta participación activa de la cosa pública (Murguialday *et al.*, 2000); siendo el empoderamiento, acorde con Friedman (1992) y Rowlands (1997) un proceso que va de lo personal a lo colectivo<sup>33</sup>. Tiene que ver con este ejercicio de la resistencia frente a la subordinación (Keller y Mbwewe, 1991), cuyo punto de partida, siguiendo a Longwe y Clarke (1994), es el reconocimiento de la situación de subordinación (vinculada por ejemplo a la falta de una participación efectiva de determinados colectivos), de cuyo cambio se deriva una retroalimentación positiva que se traduce en organización autónoma

---

<sup>32</sup> Politizar como forma de avanzar hacia la emancipación, siendo lo primero necesario para lo segundo.

<sup>33</sup> Como recogíamos en Farinós *et al.* (2017b) *para el primero el empoderamiento se relaciona con tres tipos de poderes: social (basado en el desarrollo personal), político (basado en la posibilidad individual de formar parte de los procesos de toma de decisiones, con particular atención a los que afectan al futuro propio) y psicológico (basado en el sentido de potencialidad y capacidad individual). El segundo lo plantea desde tres dimensiones: personal (basada en el desarrollo del sentido del yo, la capacidad individual), de las relaciones próximas (basada en la capacidad de influir en las relaciones y las decisiones) y colectiva (basada en la participación en las estructuras políticas y de acción colectiva gracias a la cooperación)* (cursiva del original).

y base para la movilidad colectiva. *Esto rompe con la subordinación y democratiza la posibilidad de control sobre una serie de recursos básicos para los procesos de desarrollo, tales como los recursos materiales (físicos, humanos y/o financieros), intelectuales (conocimientos, información y/o ideas) e ideológicos (capacidad para generar, propagar mantener e institucionalizar las creencias, valores actitudes y comportamientos)* (cursiva traducida del original) (McCombs, 2010).

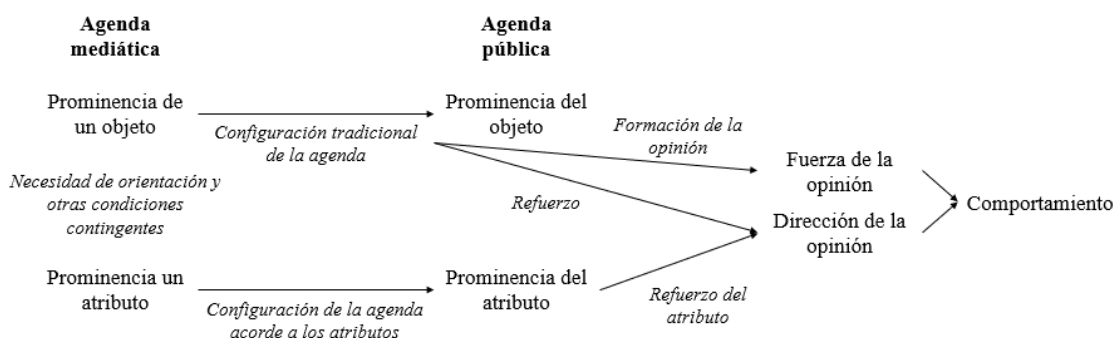
Observamos pues el salto desde la existencia de unos intereses compartidos hacia la movilización social encaminada a la influencia en la toma de decisiones; lo cual nos reconecta con la cuestión de la agenda mediática y la agenda política, la cual, siguiendo a McCombs (2010), se configura acorde a unos determinados intereses que hacen que la agenda política resulte opaca para ciertos colectivos y sus intereses.

Lee (2009) (citado en McCombs, 2010) plantea el funcionamiento básico de la configuración de la agenda mediática, el cual está ligado al hecho de que a mayor presencia mediática de un determinado tema, mayor interés suscita entre la sociedad y por tanto mayor presión para su inclusión en la agenda política. A lo que cabría considerar la más reciente influencia que puedan ejercer las redes sociales, donde es característica una exposición accidental a un tema; entendida como una lectura muy superficial de un asunto pero que se traduce en un interés por la cuestión. Todo ello ligado a la dimensión afectiva que despierta una persona en un determinado momento, así como del montaje audiovisual que se le otorga a una determinada noticia o contenido televisivo.

Siendo la agenda mediática un espacio ideológico mediante el cual se trata de condicionar posteriormente el comportamiento social como ilustran Iyengar y Simon (1993) y Kepplinger *et al.* (1989); ambos citados en McCombs (2010).

Reproducimos una figura esquemática recogida en McCombs (2010) a modo de síntesis de lo expuesto y cierre del presente epígrafe en el que se evidencia la conexión entre la agenda mediática y el comportamiento del individuo.

**Figura 1.** Incidencia sobre la opinión y el comportamiento de la configuración de la agenda



Fuente: Traducido y adaptado a partir de McCombs (2010)

### 2.2.3. Las dinámicas de cambio en las políticas públicas

De acuerdo con Navarro (2008), a partir del trabajo de Lasswell (1971), el estudio de las políticas públicas tiene dos vertientes: el conocimiento **del** proceso (*policy studies*) y el conocimiento **en el** proceso (*policy análisis*); siendo el primero el que ha sido objeto de atención en Farinós (coord.) (2020) y que, como señala Aguilar (coord.) (2012), permite conocer la evolución de una política así como las causas que explican el porqué de los objetivos que persigue, sus instrumentos y los actores partícipes del proceso. Lo ilustra Navarro (2008) al indicar que *se mira al proceso desde fuera, como un observador externo que observa una política (en su totalidad o en una de sus fases) y a quien lo que importa es explicar por qué se han ido produciendo los distintos acontecimientos [...] Aquí, la meta está en identificar las variables o factores que determinan los sucesos que se van produciendo en el proceso de políticas públicas y en poder así identificar la lógica que lo dirige en un ámbito de acción o en una política concreta, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución, etc. [...] por su parte el policy analysis aspira a orientar los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos. Pretende definir mejor los instrumentos y procedimientos de la acción públicas* (cursiva del original).

Unas políticas públicas que como recoge Navarro (2008) presentan un ciclo que se puede sintetizar en las siguientes etapas:

- Identificación y determinación de los problemas
- Constitución de la agenda pública
- Formulación de las alternativas para la acción
- Toma de decisiones o legitimación de estas
- Implementación de las políticas públicas
- Seguimiento y evaluación.

Más que las teorías puntuales acerca del cambio de las políticas públicas nos resultan de interés lo que Gómez Lee (2012) (citado en Vera y Farinós, 2015), plantea como marcos teóricos explicativos de las dinámicas de permanencia y cambio de las políticas.

Cruz-Rubio (2011, 2012) recopila las diferentes teorías de cambio de las políticas públicas para elaborar una propuesta de integración tipológica que sirva de herramienta analítica para el estudio de su evolución. Justificando esta tarea a partir de Stewart (2006) quien indica que *comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas* (cursiva del original). Siendo el cambio inherente a toda política Hogwood y Peters (1983) (citado en Cruz-Rubio, 2011, 2012).

Esto ha hecho que sean varias las propuestas que tratan de identificar los cambios y explicar cómo estos tienen lugar. Cruz-Rubio (2011, 2012) centra su atención en *aquellos enfoques teóricos específicamente diseñados para el estudio del proceso de las políticas públicas y la dinámica de las políticas* (cursiva del original), realizando un proceso de filtrado de las diferentes teorías particulares que explican los cambios en las políticas con el fin de ofertar una propuesta holística para el análisis de estas dinámicas de cambio.



Una propuesta de integración bien fundamentada en tanto el autor hace un recorrido teórico de la cuestión que le lleva a considerar como, en los albores de los estudios vinculados con las teorías del cambio en las políticas públicas, era el modelo procesal el predominante. Sin negar su importancia, en tanto supuso un notable crecimiento conceptual y teórico de la cuestión, queda obsoleto ante su incapacidad de poder abarcar la totalidad del procedimiento de manera conjunta y holística. Este modelo procesal entendía las políticas públicas como decisiones, y por tanto su proceso como un proceso de toma de decisiones, lo que se tradujo en la aceptación de la dicotomía (que rápidamente el autor desmiente como falaz) entre incrementalismo y racionalidad. El primero era la respuesta que ofrecida desde la ciencia política cuando se planteaba la incógnita al respecto de los cambios.

Esto encuentra clara resonancia con la planificación en un autor compartido como Charles E. Lindblom y su noción de planificación incremental, que cabe enmarcar dentro de su defensa de los ajustes partidarios en entornos de racionalidad limitada donde existe una carencia de información y tiempo (Lindblom, 1996a y 1996b).

La aparición del marco de coaliciones promotoras es fruto de las críticas a esta lógica incrementalista, desde el cual se propone la existencia de al menos tres tipos distintos de cambio dentro de las dinámicas de las políticas. Un modelo trino que recogerá Hall (1993), estableciendo una propuesta en la que se identificaban tres órdenes de cambio de las políticas a las que se asocian las formas más habituales en las que los cambios se producen: los procesos de aprendizaje y los cambios de paradigma. Esta es la base del paradigma predominante actualmente en el estudio del cambio de las políticas; el neoincremental homeostático, fundamentando en un *path dependency* que se traduce en procesos de estabilidad (institucionalización), con un modelo de cambio basado en la interrupción del equilibrio institucionalizado, lo cual responde a una alteración de las creencias derivada de algún tipo de perturbación societal.

Se abre paso así una concepción del cambio menos incrementalista y más cercana a los cambios de corte sustantivo.

Son por tanto dos las corrientes de estudio que pueden identificarse en lo que al cambio de las políticas públicas se refiere. Una ha centrado su atención al estudio de los mecanismos y/o elementos mediante los cuales los actores pueden interactuar y así desarrollar sus agendas, marcadas por sus intereses e ideas, muchas veces ligadas a determinadas corrientes teóricas. En segundo lugar, encontramos un énfasis en el estudio de las dimensiones específicas del cambio. Indicando Cruz-Rubio (2012) que la interconexión entre ambas es posible, en tanto comparten el estudio de fuerzas tanto exógenas como endógenas que actúan como motores de cambio en el marco de la política; así como el hecho de que *las distintas formas o subprocesos identificados de acción [...] buscan lo mismo: definir y comprender los patrones gracias a los cuales los actores políticos interactúan en el proceso de las políticas públicas a fin de lograr sus objetivos dentro del citado proceso e influir en la dinámica de las políticas* (cursiva del original).

Priorizando cada una de estas dos corrientes unos aspectos sobre otros en el estudio de las dinámicas de cambio de las políticas públicas y frente a lo cual aparece, y por ello nos resulta de interés, una propuesta de integración como la realizada por Cruz-Rubio (2011, 2012) que permita considerar tanto a los fines o propósitos de la política (fines, objetivos y configuraciones) como a los medios o herramientas (lógica instrumental, mecanismos

y calibraciones); realizando un ejercicio de síntesis al respecto del cual apunta que *los modelos sintéticos aglutinan la bibliografía, permiten el diálogo teórico y llegan incluso a permitir la interconexión entre corrientes epistemológicas* (cursiva del original). De acuerdo con Cairney (2009) (citado en Cruz-Rubio, 2012) existen al menos tres posibles formas de conjugar diferentes teorías:

- Ejercicios de síntesis teórica que den lugar a modelos híbridos conjugando lo mejor de cada teoría.
- El uso simultáneo de diferentes teorías dando lugar así a enfoques híbridos o de naturaleza poliheurística.
- La crítica de las contradicciones.

Esto no deja de ser una respuesta ante la imposibilidad de desarrollar un marco universal para el análisis de las dinámicas de las políticas públicas (Capano, 2009, citado en Cruz-Rubio, 2011, 2012). No se pretende con ello renunciar a la cientificidad ni objetividad en los estudios, sino al **rechazo a la capacidad de hacer un estudio de esta índole única y exclusivamente acorde con un único método**. Esta no es una cuestión baladí ya que como plantea a partir de Capano (2009) *la posibilidad de que una teoría explicativa general sobre el cambio de las políticas sea o no viable ontológicamente (es decir, si existe o puede existir como tal o no) tiene que ser cuidadosamente evaluada* (cursiva del original) (Cruz-Rubio, 2011).

Comprender el qué, cómo y por qué cambian las políticas alude a ideas interrelacionadas pero con matices propios (Cruz-Rubio, 2011, 2012):

- Abordar el porqué del cambio es un ejercicio teórico.
- El cómo se relaciona con el estudio de los subprocesos y las construcciones analíticas.
- El qué tiene que ver con la identificación de elementos concretos susceptibles de cambio. Llegando a convertirse en el objeto clave en tanto variable dependiente.

Nos encontramos con dos recursos para el estudio de la variable dependiente. El primero es el de **la teoría de construcción social**, mientras que el segundo se relaciona con la propuesta de **taxonomía mejorada**. El elemento común, apunta Cruz-Rubio (2011, 2012), se encuentra en el hecho de que *todas las políticas públicas cuentan con elementos comunes identificables y que determinan su diseño y arquitectura básica* (cursiva del original).

Acorde con la teoría de la construcción social, serán estos elementos constitutivos la base para el análisis de los diseños pasados y futuros de las políticas y por tanto el elemento clave para poder analizar los cambios que en estos se vienen produciendo, prestando especial atención a las construcciones sociales de poblaciones objetivo; yendo más allá de las habituales componentes racionales e instrumentales para dar cabida a componentes valorativos como puedan ser construcciones sociales, imágenes y *racionales* (fundamentos y legitimaciones).

Frente ello, la propuesta de la tipología ampliada plantea una taxonomía mejorada de los elementos que componen las políticas públicas y que permiten el estudio de los cambios

gracias al desdoblamiento de las tres dimensiones y que incluía tres niveles que van desde el más concreto (vinculado con calibraciones o medidas específicas) al más abstracto (vinculado con cambios en los niveles de abstracción) pasando por un nivel intermedio que contempla cambios a nivel operativo y programático. Siendo únicamente el más abstracto el vinculado con los cambios sustantivos mientras que los otros dos responden a dinámicas de cambio incremental.

**Tabla 1.** Taxonomía modificada de componentes de las políticas.

		Contenido		
		Nivel de abstracción elevado	Nivel programático y de operacionalización	Nivel de medidas específicas sobre el terreno
Enfoque ( <i>focus</i> ) del cambio	Fines o propósitos	<p style="text-align: center;"><u>FINES</u></p> <p>¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de las políticas?</p>	<p style="text-align: center;"><u>OBJETIVOS</u></p> <p>¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política?</p>	<p style="text-align: center;"><u>CONFIGURACIONES</u></p> <p>¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política?</p>
	Medios o herramientas	<p>¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?</p> <p style="text-align: center;"><u>LÓGICA INSTRUMENTAL</u></p>	<p>¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?</p> <p style="text-align: center;"><u>MECANISMOS</u></p>	<p>¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados?</p> <p style="text-align: center;"><u>CALIBRACIONES</u></p>

*Fuente: Cruz-Rubio (2011)*

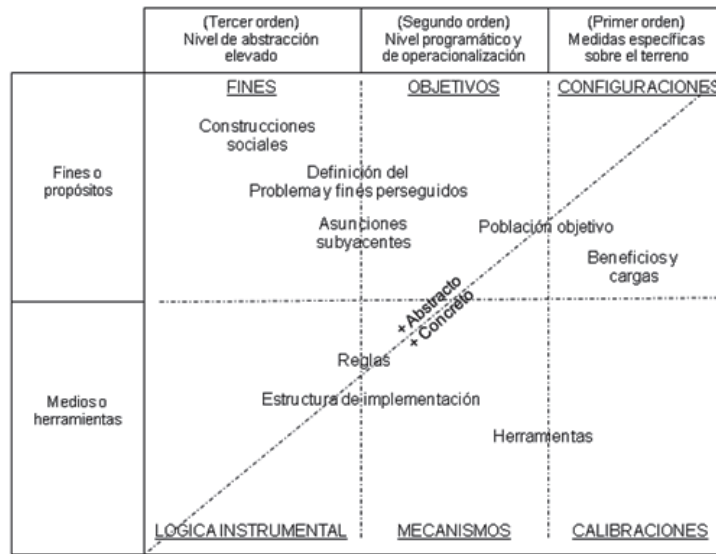
*Mientras en la teoría de la construcción social se refiere a los componentes o elementos del diseño de las políticas (instrumentales, programáticos, valorativos e ideacionales), la taxonomía ampliada de Howlett-Cashore por su parte se refiere a niveles (siguiendo a P. Hall) y orientaciones (sobre los fines y sobre los medios) a través de los cuales se puede “localizar” y señalar qué cambia (cursiva del original). (Cruz-Rubio, 2012)*

**La propuesta pretende la conjugación de ambas** ya que se considera que de esta manera el estudio de la variable dependiente se vería mejorado al aportar una aproximación tridimensional:

- Identificación acerca de qué cambia de una forma más específica.
- En qué nivel u orden se produce el citado cambio
- Sobre que orientación cambia, si sobre los fines o los medios

Una propuesta en la que de los nueve elementos de la arquitectura básica de las políticas planteado previamente, tienen cabida ocho; quedando fuera únicamente el relativo a las *racionales* como consecuencia de su carácter multidimensional y cohesionador. Se trata de una propuesta dicotómica, en la que claramente se diferencian aquellos elementos relacionados con los fines (construcciones sociales, definición del problema y fines perseguidos, asunciones subyacentes, población objetivo y beneficios y cargas) y los asociados con los medios (estructura de implementación, reglas y herramientas).

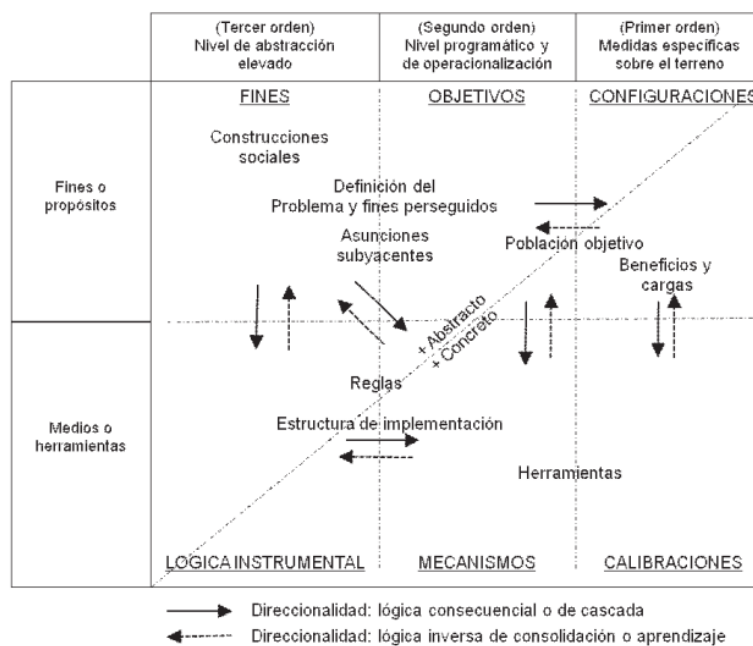
**Figura 2.** Relación entre los elementos de diseño de las políticas y la taxonomía de P. Hall (1993)



Fuente: Cruz-Rubio (2011)

*De esta manera, un cambio en cualquiera de los elementos del diseño puede repercutir en otro, y entre mayor sea el nivel de abstracción, más posibilidades de cambio habrá en los elementos del diseño ubicados en los niveles de abstracción o focus inferiores, a manera de cascada (cursiva del original). Un efecto en cascada que como el propio autor reconocer puede tener un sentido horizontal o incluso bottom-up; y que cuenta con su correspondiente representación gráfica:*

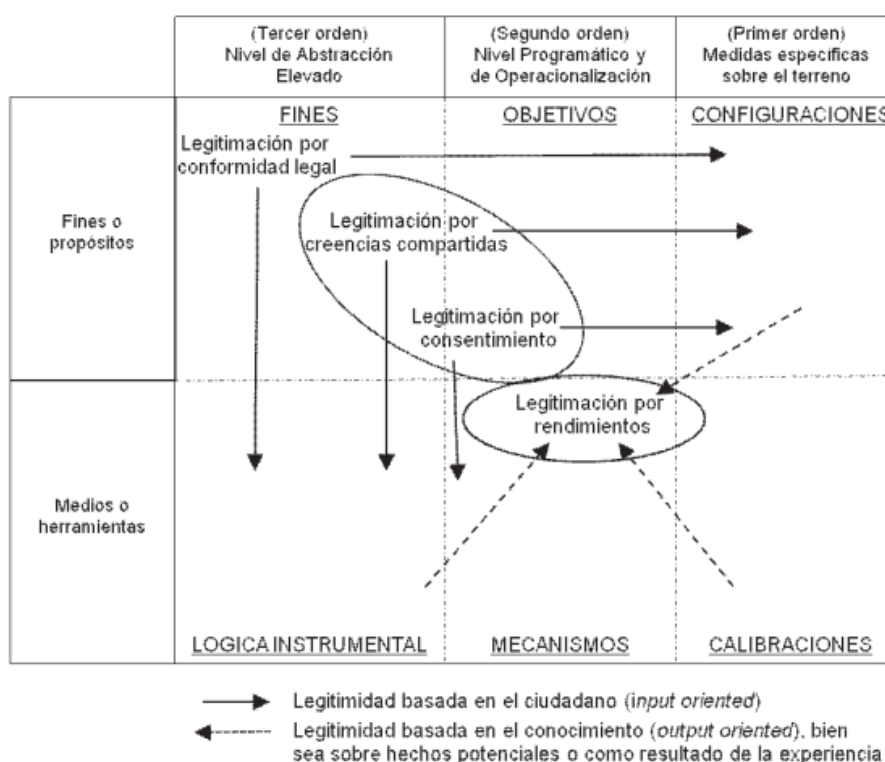
**Figura 3.** Relación entre los elementos de diseño de las políticas y la taxonomía de P. Hall (1993) acorde a su direccionalidad.



Fuente: Cruz-Rubio (2011)

Cruz-Rubio (2012) omite, de forma deliberada los *racionales* previamente aludidos, pues *estos se construyen como elementos que van asociados a alguno, varios o todos los demás componentes de los diseños de políticas. Los racionales se constituyen en los elementos aglutinadores de los ocho elementos restantes; le proporcionan al diseño de la política de una razón de ser, de consistencia y coherencia [...] se podrían ubicar las cuatro dimensiones para la legitimación del poder –conformidad legal, justificabilidad de las reglas con base en creencias compartidas, consentimiento y rendimientos– y con ello localizar el elemento constitutivo faltante –racionales– dentro del marco de la taxonomía ampliada* (cursiva del original).

**Figura 4.** Ubicación de los tipos de legitimación del poder (*racionales*) dentro de la taxonomía de Hall (1993).



Fuente: Cruz-Rubio (2011)

Agrupadas en las dos elipses se encuentran aquellas dimensiones que van a permitir el estudio de la legitimidad, sobre lo que trabaja Montpetit (2008), identificando dos procesos para generar legitimidad en el diseño de las políticas; uno ligado a la ciudadanía, denominado *input oriented*, más lento pero con una mayor legitimidad final (representada por la de mayor tamaño). Y un segundo centro en el conocimiento, denominado *output oriented* más rápido pero con menor legitimidad final producida (representado por la circunvalación de menor tamaño). Es común a ambos procesos la conformidad legal.

Acorde con lo planteado, Cruz-Rubio (2011) hace una propuesta de síntesis tipológica recogida en la tabla X, en la que se conjugan las dimensiones sobre el alcance del cambio (radical o incremental) y sobre la dinámica del desarrollo del cambio (evolucionario o revolucionario) (sobre la base de Capano, 2009). Coligiendo lo siguiente:

- Cualquier dinámica de mantenimiento es el resultado de un equilibrio sometido a cambios incrementales
- Un cambio sustantivo es fruto de la innovación o sucesión de políticas.
- Estas dos categorías no son inamovibles, motivo por el cual pueden darse cambios sustantivos mediante procesos de innovación gracias a cambios incrementales que se mantienen con el paso del tiempo o incluso considerar un reemplazo o sucesión de políticas fruto de cambios incrementales que desdibujan la política original con el paso del tiempo.

**Tabla 2.** Propuesta de integración de Cruz-Rubio (2012)

		Desarrollo del cambio	
		No rompimiento. Patrón cíclico. Continuidad del cambio (evolucionario).	Sí rompimiento. Patrón dialéctico. Discontinuidad del cambio (revolucionario).
Alcance del cambio	No cambio	Estasis ( <i>perpetuation-status quo</i> ) CALIBRACIONES	Terminación ( <i>policy termination</i> ) FINES OBJETIVOS
	Cambio incremental	Mantenimiento ( <i>policy maintenance</i> ) CALIBRACIONES, MECANISMOS, CONFIGURACIONES	no aplica
Alcance del cambio	Cambio sustantivo	Innovación ( <i>policy innovation</i> ) FINES, OBJETIVOS, CONFIGURACIONES, LÓGICA INSTRUMENTAL, MECANISMOS	Sucesión ( <i>policy succession</i> ) FINES, OBJETIVOS, CONFIGURACIONES, LÓGICA INSTRUMENTAL, MECANISMOS

Fuente: Cruz-Rubio (2012)

#### 2.2.4. Arenas política, post-política y posdemocracia

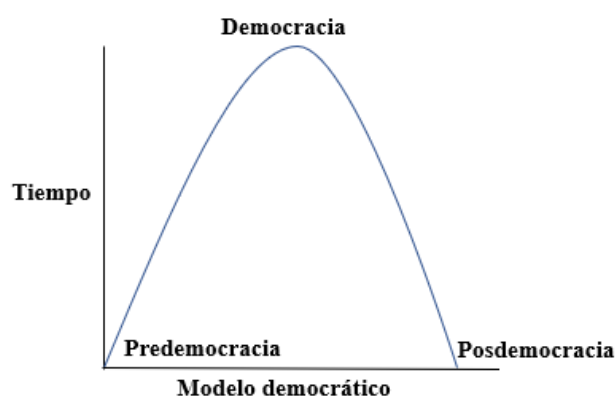
El actual epígrafe, continuación del anterior, nos va a dar las claves para entender los espacios en los que tienen lugar estos cambios y como en ello influyen los diferentes actores partícipes del proceso.

Cabe, primeramente, abordar la cuestión de la noción de la posdemocracia, término ligado al politólogo Colin Crouch (2004, 2011). La democracia, en absoluto perfecta (Rosanvallon, 2008), se ha convertido en la mejor de las alternativas conocidas para la regulación de la vida social. No es de extrañar el aumento de países que cada vez más se definen como democráticos. A la par que aumenta un descontento generalizado con este modelo (Covarrubias, 2011). Algo que Crouch (2004, 2011) evidencia al aludir a las bajas tasas de participación en los procedimientos reglados, como las elecciones; a las que sumar otras consideraciones realizadas por Covarrubias (2011).

La consideración de posdemocracia alude a un periodo en el que el auge democrático desaparece y le suplanta la desilusión, la frustración, y por tanto la desidia en la

participación de la gestión de lo público. Esto deriva en una situación en la que los intereses minoritarios defendidos por una determinada élite se tornan hegemónicos y universales, siendo característica la falsa sensación de participación ante la satisfacción de unas demandas ciudadanas que han sido previamente concebidas y predefinidas para que no vayan en detrimento de estos intereses hegemónicos. Compartiendo algunos rasgos con las situaciones predemocráticas a los que parece regresarse en el devenir del proceso democrático.

**Figura 4.** Recorrido democrático de las sociedades



Fuente: Traducido y adaptado a partir de Crouch (2004)

Timmermans y Bleiklie (1999), al respecto de la finalidad de la política, señalan que si esta gira en torno a quien obtiene qué, cuándo y cómo, entonces el éxito de los actores en el proceso de políticas depende de quiénes son los actores, a qué apuntan y cuándo y cómo intentan influir en la formulación de políticas (cursiva traducida del original).

Tal vez la exclusión de determinados actores es una de las características más conocidas de la lógica de la posdemocracia, frente a un modelo democrático que lo que pretende es garantizar la mayor participación posible; indicando Covarrubias (2011) que este era el papel tradicional de los partidos políticos de masas ahora en declive. Encontrando que son los grupos, más o menos organizados, de la sociedad civil los que actualmente deben de tratar de acceder a unas arenas políticas para poder interferir en el diseño y desarrollo de contenido de las políticas públicas; y por tanto espacios en los que interesa tener relativa fuerza si se pretenden realizar innovaciones transformadoras. Considerando que la planificación, en el enfoque aquí defendido, debería ofertar la apertura de las arenas formales, amén de crear algunas informales, que permitieran dar cabida a estas pretensiones innovadoras<sup>34</sup>.

Timmermans y Bleiklie (1999) abordan el tema de las arenas políticas desde una perspectiva doble que les permite abarcar tanto la tipología como su funcionamiento. Ello a su vez enmarcado en una formulación de políticas que nuevamente tratan de manera

<sup>34</sup> De acuerdo con Timmermans y Bleiklie (1999), los espacios informales, aunque corren el riesgo de tener una menor influencia, pueden presentar reglas de funcionamiento propio y diferencial que garanticen formas de participación negadas en otras arenas. Haciendo patente la posibilidad viable de construir espacios alternativos.

dicotómica al diferenciar entre proceso y producto. Al respecto de lo primero son muy sucintos e indican que el proceso de formulación de políticas oscila entre dos posiciones extremas: desde un proceso de ingeniería racional a su opuesto, en el que se trata de dar cabida a las múltiples creencias, intereses y metas, conflictivas entre sí, de los actores que participan en el proceso.

En cuanto a producto (Bleiklie *et al.*, 1998; Timmermans *et al.*, 1998), señalan que la política consta de objetivos, instrumentos y fundamentos, vinculados con las decisiones autorizadas; siendo las metas consecuencias intencionadas de carácter formal, haciendo de los compromisos una característica del diseño de políticas.

En el marco de las arenas políticas operan unos actores que se mueven en base a creencias, según Timmermans y Bleiklie (1999) *imágenes cognitivas y normativas del mundo que estructuran las preferencias de los actores (individuos) y, como tales, se las considera importantes predictores de las posiciones que estos tomarán en la formulación de las políticas* (cursiva traducida del original). Como plantean Loeber y Grin (1997), cada grupo de actores presentará un sistema de creencias propio que dificulta cualquier alianza que en todo caso, de llegar a producirse, tendrá la fragilidad de una conveniencia susceptible de reconsideración.

Ello marcará unos procesos de negociación en el que en las que se definen los problemas, acorde con determinadas imágenes basadas en creencias, por tanto espacios de interacción de valores, de los que surgen decisiones políticas. Pretendiendo los actores ser partícipes de aquellas arenas y en aquellos momentos en los que su acción tenga una mayor influencia en las decisiones políticas vinculantes. Encontrando en la dificultad de coordinación la razón por la cual son habituales estrategias individuales, no por ello mejores.

Como estrategia, lo más frecuente en primera instancia es optar por escenarios de fácil acceso en los que encuentren reglas institucionales favorables o en su defecto potencialmente modificables, resaltando los citados autores como elemento reseñable el hecho de que *los actores no solo buscan escenarios en los que sus creencias estén representadas, sino que también consideran las condiciones institucionales dentro de estos escenarios* (cursiva traducida del original) (Timmermans y Bleiklie, 1999). Y es que las reglas institucionales son claves en tanto estas estructuran la formulación de políticas dentro de las arenas. Considerando que el punto de partida para el conocimiento de las arenas políticas es el estudio de las propiedades generales del sistema en tanto *las propiedades institucionales de las arenas de políticas individuales no pueden verse aisladas de las características del sistema, ya que éstas influyen tanto en la variedad de las arenas de políticas como, a veces indirectamente, en las reglas de trabajo dentro de ellas* (cursiva traducida del original) (Timmermans y Bleiklie, 1999).

Siguiendo a Timmermans y Bleiklie (1999) los tipos de arenas que con mayor frecuencia pueden encontrarse son los siguientes En el modelo de separación de poderes prevalece una presión política más abierta y menos estructurada, encontrando que la legislatura y los tribunales son áreas políticas clave en la que intentan ejercer su influencia los grupos sociales y actores políticos. Por su parte, los sistemas consensuales presentan una mayor pluralidad de fórmulas superando la legislación y los ámbitos en los que esta se forma o se veta para influenciar en la política. Tratándose de un modelo en el que existe un menor grado de autonomía estatal y con un poder de formulación de políticas menos centralizado



en el que las relaciones entre actores estatales y no estatales se encuentra más institucionalizada que en los demás modelos.

Esto va a condicionar las propiedades de unas arenas que también están influenciadas por características específicas de estas, estructurando así la elección e influyendo en el proceso y contenido del diseño de las políticas. Dentro de las arenas políticas se opera en lo que Ostrom (1990) (citada en Timmermans y Bleiklie, 1999) denomina intranivel para la acción colectiva, y en el que tiene lugar el despliegue de las estrategias encaminadas a introducir modificaciones e innovaciones o bien a vetar cualquier cambio en defensa de un determinado estatus quo. Siendo fundamental para comprender como estas operan el conocimiento de las reglas del juego que Timmermans y Bleiklie (1999) identifican como *reglas institucionales que crean oportunidades y limitaciones para los actores en las áreas* (cursiva traducida del original) y que son propias de cada arena. Incidiendo con las reglas de acceso a las arenas, delimitando quien puede participar de estas, así como las propias reglas internas en las que se determinan las formas de interrelación entre los participantes; unas reglas que pueden tener un estatus formal o bien informales, inclusive estar en desarrollo en el momento en el que la arena comienza a presentar actividad. Evidenciando que los escenarios políticos están en diferentes grados de institucionalización<sup>35</sup>.

Para explicar entre los tipos de reglas que pueden operar en las arenas políticas podemos encontrar diferentes teorías. Una es la de Burns y Flam (1987) (citados en Timmermans y Bleiklie, 1999) y es la relativa al sistema de reglas sociales, mediante la que tratan de conocer no solo los campos de las políticas sino también de las instituciones sociales en las que tienen lugar las transacciones sociales. Propone 6 categorías a modo de reglas universales en formato de pregunta empírica:

1. ¿Quién puede participar?
2. ¿Por qué participar? ¿Con qué fines?
3. ¿Qué actividades o transacciones son aceptables?
4. ¿Cómo se realizarán las transacciones sociales?
5. ¿Con qué medios?
6. ¿Cuándo y dónde tendrán lugar?

Un modelo alternativo es el de Ostrom (1990), basado en la elección racional institucional, y fundamentado en 7 reglas:

1. Reglas de posición sobre los roles de los actores
2. Reglas de límites, condiciones de acceso y salida
3. Reglas de alcance sobre las acciones apropiadas que puedan afectar a los resultados

---

<sup>35</sup> Precisamente, como señalan Dudley y Richardson (1998), en las arenas menos institucionalizadas se refugian aquellos actores que encuentran en los espacios más institucionalizados ambientes hostiles en los que se les brindan oportunidades participación efectiva en tanto en ellos se enfrentan a actores hegemónicos y proclives al mantenimiento de la situación preexistente. Esto no quiere decir que estos sean espacios, los institucionalizados, los actores deban aceptar como dadas e inamovibles las reglas; siendo posible participar de ellas con la voluntad de rediseñar el funcionamiento de tales arenas de forma más o menos explícita. En cualquier de los dos casos se trata de una forma de cambio de la política que puede derivar, no necesariamente, en cambios sustantivos en las creencias políticas.

4. Reglas de autoridad sobre derechos, deberes y competencias
5. Reglas de agregación sobre las formas de toma de decisiones (colectivas)
6. Reglas de información sobre canales de comunicación y acceso a y al uso de la información
7. Reglas de pago sobre cómo son los costos y beneficios y cómo deben distribuirse

Timmermans y Bleiklie (1999) plantean su propia propuesta derivada de las anteriores, dando lugar a un modelo mixto y sintético de 5 tipos de reglas que focalizan la atención en el comportamiento de los actores en el ámbito de las políticas:

1. **Reglas de acceso y límites.** Las cuales establecen las condiciones para el acceso a una arena y cuáles son las de salida, inclusive en los casos en los que dicha salida sea forzosa; cabiendo la posibilidad que conseguido el acceso a la arena se adquiera la condición de participante.
2. **Reglas de decisión.** Se trata de los procedimientos a seguir para concluir con una decisión vinculante; y van desde la mayoría simple a la mayoría calificada, pasando por el consenso y la unanimidad. Y todas ellas pueden combinarse con reglas sobre votación pública o privada, así como consideraciones tales como vetos específicos, umbrales en los votos, y reglas que otorguen un peso relativo diferente a los actores en una arena.
3. **Reglas de autoridad y recursos.** Estableciendo el reparto de derechos, competencias y recursos y su utilizan adecuada. Las reglas de recursos y autoridad se relacionan directamente con el potencial de influencia de los actores y las dependencias, unilaterales o mutuales; siendo fundamentales para que los grupos con acceso a la arena lleguen a ser influyentes y creen interdependencias con otros actores. En este tipo se subsume el punto 6 de Burns y Flam ya que las reglas de autoridad establecen si es o no apropiado el abordar un problema en la arena.
4. **Reglas de costos y beneficios.** Especifican la forma de los pagos y, ocasionalmente, establecen los procedimientos de asignación de estos pagos dentro de la arena. Así mismo contemplan las reglas de asignación, que van desde la totalidad del recurso para el vencedor a la proporcionalidad o la sobrerrepresentación de actores pequeños. Incluye también las reglas de compensación para los perdedores, la cual, acorde con Moe y Caldwell, es propia de sistemas parlamentarios y resulta especialmente relevante en los sistemas consensuales ya que de esta manera se estructura la orientación de los actores los cuales no tienen la necesidad de buscar otras arenas o escenarios favorables a su causa (lo cual resulta ir en detrimento de lecturas transformativas en tanto no se ven motivados por la derrota de una causa que no tienen la sensación de haber sufrido).
5. **Reglas de información.** Restringen la provisión de información y los intercambios de actores fuera de la arena, así como hacer que dicha provisión e intercambios sean obligatorios; pudiendo ser tanto formales como reglas privadas. Y a grandes rasgos son frecuentes las reglas que indican que fuentes de información están permitidas y cuando se permite el uso de la información en la arena.

### 2.2.5. La teoría de la planificación

La teoría de la planificación nos permite concebir un horizonte utópico al que debiera ajustarse la ordenación del territorio en contraposición a su funcionamiento actual. Una lógica dialéctica entre lo que es y lo que debería ser.

#### 2.2.5.1. *Desde la perspectiva teórica*

Para entender la teoría de la planificación, y que esta pueda operar como marco de referencia en el sentido pretendido, es fundamental recurrir al trabajo seminal de Andreas Faludi (1973); en el cual se diferencian entre una teoría **de** la planificación y una teoría **en** la planificación. La primera oferta un mapa cognitivo acerca de los métodos y el rol del planificador, de ahí su denominación como teoría procedimental y su interés por la forma del proceso de planificación y las operaciones del planificador, frente a la segunda, teoría sustantiva, y que tiene que ver con el contenido de la planificación, con su objeto y los intereses del planificador<sup>36</sup>. Estableciendo una relación entre ambas marcadas por la prevalencia del qué al cómo; es decir, la teoría de la planificación es prevalente y debe condicionar a la teoría en planificación. Y ello desde un entendimiento de la planificación vista como la manera adecuada de objetivar la decisión política, gracias a la traslación del método científico (positivista) a la toma de decisiones.

Cabe señalar que esta división ya se ha superado, pues como señala Mazza (2010), forma y fondo presentan en la actualidad una relación de condicionamiento mutuo. No obstante, a efectos ilustrativos, la división de Andreas Faludi tiene todavía un notable potencial. Inclusive sirve de referencia fundamental para algunos trabajos recientes como los de Benabent (2015, 2016), en los cuales se apunta como la influencia positivista, ligada a la idea del plan diseñado que hace de la planificación *un ejercicio de diseño físico, dibujado sobre el papel, que nos muestra cómo será el futuro de la ciudad o el territorio cuando el plan se haya culminado* (cursiva del original) y muy influido por el pensamiento weberiano (pretendiendo una organización estable con objetivos a largo plazo construidos a partir del consenso y con cierto desdén hacia lo económico al considerar que no tenía influencia en los procesos de planificación), se encuentre la razón de ser del todavía vigente en España modelo de racionalidad-comprehensiva basado en la fe ciega en el conocimiento técnico (de racionalidad instrumental) que pretende una forma de proceder *imparcial, que no está influido por sus valores ni por otros valores externos, que separa los fines, que están fuera del método y que corresponde a la política, de los medios empleados para alcanzar tales fines, que han de ser objetivos, bien explicados y no basarse en conjeturas, presentimientos o intuiciones* (cursiva del original). Lo cual será cuestionado por las corrientes post-positivistas, las cuales se han convertido en predominantes actualmente.

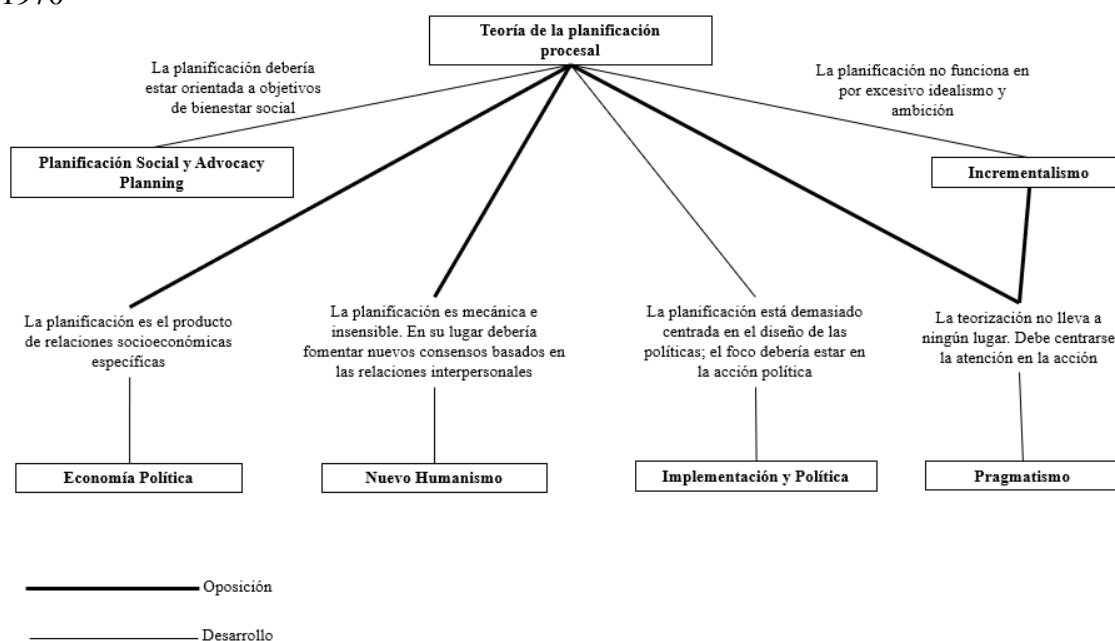
---

<sup>36</sup> Siguiendo a Lagopoulos (2018) además de la distinción previamente citada entre teorías procedimentales y teorías sustantivas, Faludi plantea la diferenciación entre la teoría de la planificación normativa (equiparable a las procedimentales), que se refiere al proceso racional de los planificadores, y la teoría de la planificación empírica, que se refiere a la organización y los procedimientos relacionados con la planificación

Estas corrientes son las que estudia Allmendinger (2002) encontrando una notable diversidad de tipologías<sup>37</sup> que se han venido desarrollando desde 1980; desde los enfoques neoliberales y de elección pública (Ehrman, 1990; Evans, 1988, 1991; Lewis, 1992; Pennington, 1996, 2000; citados en Allmendinger, 2002), pasando por las teorías posmodernas, como es también el caso de la planificación colaborativa de Patsy Healey, hasta el neopragmatismo (Hoch, 1984, 1995, 1996, 1997; citados en Allmendinger, 2002) y las aproximaciones de la política económica (Ambrose, 1994; Feldman, 1996, 1997; citados en Allmendinger, 2002). A las que cabría sumar la planificación estratégica en el sentido planteado por Louis Albrechts, a la que otorgamos entidad propia aunque es posible considerar como una vertiente de la planificación comunicativa de Healey.

Derivan de la ruptura de ese paradigma positivista<sup>38</sup> que dejaba un escenario como el sintetizado en el siguiente esquema en la década de 1980<sup>39</sup>:

**Figura 5.** Mapa de síntesis de las posiciones teóricas de la planificación en la década de 1970



Fuente: Traducido y adaptado a partir de Healey et al. (1979, citado en Allmendinger, 2002)

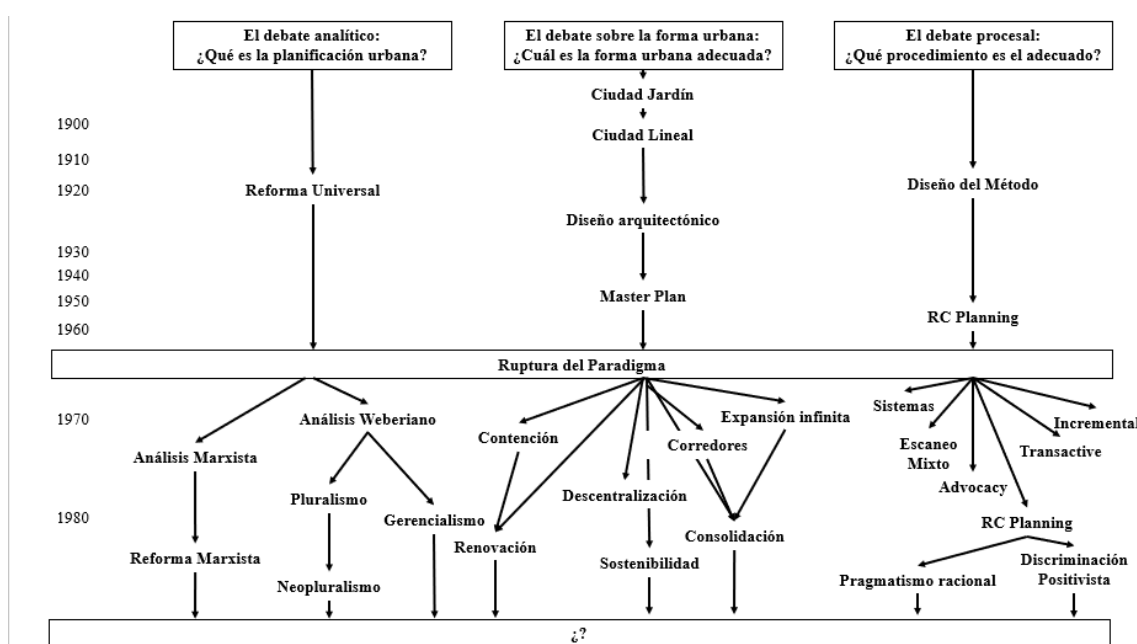
<sup>37</sup> Sobre el concepto de tipología señalan Tiryakian (1968) y Yiftachel (1989) (ambos citados en Allmendinger, 2002) que es una herramienta analítica que permite organizar y articular conceptos relacionados, estableciendo parámetros y facilitando por tanto la tarea teórica.

<sup>38</sup> Hudson (1979) (citado en Allmendinger, 2002) habla de ruptura del paradigma (*paradigm breakdown*), Healey et al. (1979) hablan de pluralismo teórico; y en ambos se hace referencia a lo Mukhopadhyay (2015) identifica en el trabajo de Andreas Faludi como un necesario interés por las teorías de las ciencias sociales, especialmente la teoría de sistemas, la investigación operativa y la teoría de la organización, para comprender cómo funcionan las agencias de planificación y los planificadores, y la psicología social

<sup>39</sup> Otras propuestas tipológicas son las de Hudson (1979) o las de Taylor (1980); aunque será Friedmann (1987) planteará la más detallada tipología de planificación al identificar cuatro tradiciones del pensamiento de la planificación; la planificación como análisis de políticas, el aprendizaje social, la reforma social, y la movilización social. *De alguna manera, Friedmann alimentó y formalizó la "teoría como progreso" o comprensión teleológica mediante su uso (natural) de una escala de tiempo para localizar diferentes tradiciones teóricas y su relación entre sí* (Allmendinger, 2002) (Cursiva traducida del original).

Esta lógica positivista derivaba de la influencia de la escuela de Chicago, como evidencia Mukhopadhyay (2015), quien apunta que esta escuela está ligada a *un programa de posgrado conocido como Programa de Educación e Investigación en Planificación que se ofrece en la División de Ciencias Sociales de la Universidad de Chicago. Fue una configuración experimental, promovida principalmente por el famoso sociólogo de Chicago Louis Wirth, para cumplir con los requisitos de personal en la Autoridad del Valle de Tennessee, resultado del New Deal (considerado como uno de los momentos fundacionales de la planificación como disciplina). La Escuela de Chicago fue el resultado del deseo de otros científicos sociales de involucrarse de manera más significativa en problemas prácticos, y de la preocupación de los urbanistas y urbanistas por ampliar la base de su experiencia profesional (cursiva del original).*

**Figura 6.** Tipología de la teoría de la planificación elaborada por Yiftachel.



Fuente: Traducido y adaptado a partir de Yiftachel (1989, citado en Allmendinger, 2002)

Estos cambios que la planificación va a sufrir responden a dos focos de tensión (Allmendinger, 2002). Uno de índole práctico, asociado a la preocupación por la racionalidad instrumental y como esta condicionaba el desarrollo de la planificación, desde lo teórico hasta su posterior ejecución práctica. Y un segundo foco de tensión de naturaleza derivados de los cambios en la forma de entender el conocimiento.

Apostando Allmendinger (2002) por finalizar esta dualidad mediante la idea de enfoques post-positivistas a los que no les es inherente la separación entre hechos y valores.

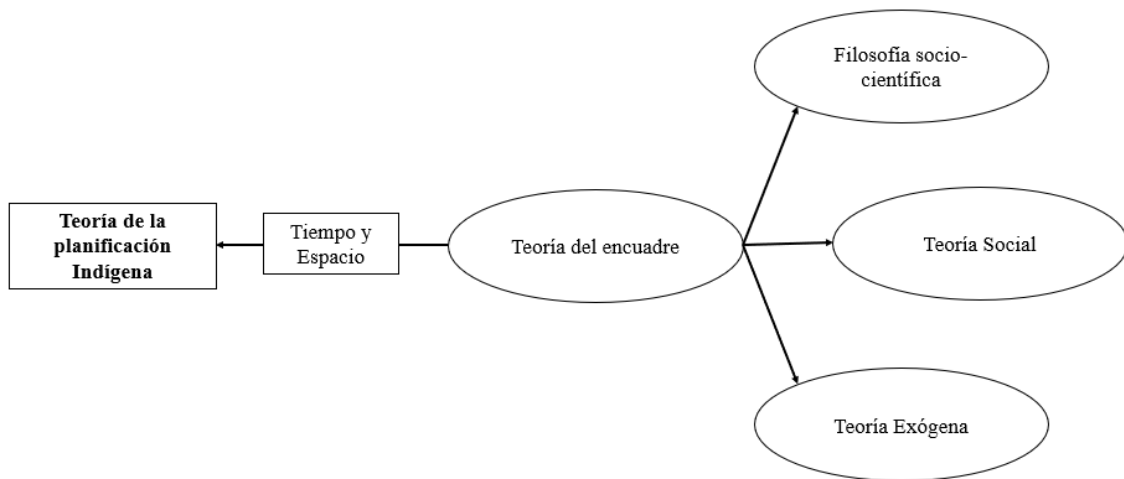
El debate, de acuerdo con Allmendinger (2002), queda reducido a dos alternativas. La primera es la vinculada con el desarrollo de una nueva teoría, a la que se opone el autor referenciado en favor de la segunda posibilidad, más holística, y ligada al planteamiento de una tipología post-positivista de la teoría de la planificación. Tarea que Allmendinger

(2002) plantea a partir de su noción de post-positivismo en relación con la planificación, el cual está basado en cuatro principios:

- Toda teoría es normativa<sup>40</sup> en mayor o menor medida y tiene asociado un contexto.
- Tal contexto condiciona la lectura que de esta teoría se realiza y por tanto penaliza la lectura de esta en clave abstracta.
- Lo que tiene que ver con el hecho de que la citada teoría está mediada por el tiempo, pero también por el espacio.
- Y como consecuencia de todo lo anterior no hay distinción entre sustancia y procedimiento sino una compleja relación iterativa entre ideas y acción.

Esto conlleva la revitalización de la idea de teoría como conjunto en el que no tiene lugar la ya reiteradamente aludida dicotomía entre lo sustantivo y lo procedimental; sin negar por ello que algunas teorías contribuyen a la planificación de diferentes maneras. Y la propuesta de Patsy Healey, basada en la teoría crítica, la teoría de la estructuración y los elementos de la psicología cognitiva, son un claro ejemplo.

**Figura 7.** Propuesta post-positivista de Allmendinger



*Fuente: Traducido y adaptado a partir de Allmendinger (2002)*

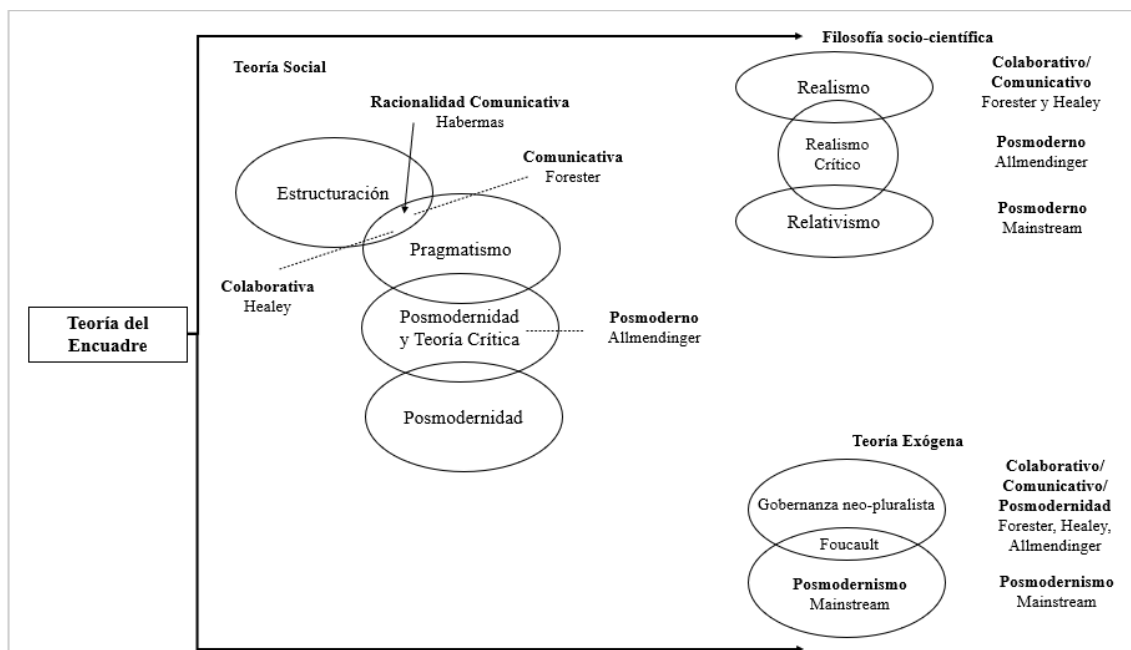
Sobre esta base, Allmendinger (2002), reconociendo abiertamente su lógica posmoderna<sup>41</sup>, plantea cinco categorías que proporcionan un marco para ayudar a

<sup>40</sup> Taylor (1980) diferencia a la hora de establecer tipologías de planificación entre teorías sociológicas (basadas empíricamente) y cuestiones filosóficas (ideológicas y normativas). Traído a colación para resaltar la componente normativa de la planificación tiene que ver con el tratamiento de lo ideológico y lo ético y moral.

<sup>41</sup> El propio autor plantea que alude de esta manera a razones de corte metódico mediante las cuales justificar la construcción de su tipología: *si bien mi tipología puede delinear subpartes, no identifica necesariamente propiedades distintas, sino que proporciona un marco para tal búsqueda sobre una base más individual al aceptar que las diferencias ahora son tanto por grado [...] Las funciones de una tipología deben ser más*

identificar y mapear la teoría en la planificación. Y que encuentran su elemento justificativo en la ‘teoría del encuadre’ (*Framing Theory*), la cual opera como un filtro de las restantes componentes, en tanto representa las ideas tales como modernismo y posmodernismo que condicionan a los restantes desarrollos teóricos.

**Figura 8.** Encaje de las propuestas colaborativa, comunicativa y posmoderna de la planificación dentro de la tipología post-positivista de Allmendinger



Fuente: Allmendinger (2002)

### 2.2.5.2. Traducción en la práctica

Se ha presentado la situación de la planificación a nivel teórico. El presente epígrafe recoge como esto se ha traducido a efectos prácticos. Y que nos permite criticar que la **lógica de la regulación de los usos del suelo que se ha convertido en una framing theory** en los términos de Allmendinger (2002), que **debe ser reconsiderada** en la línea de lo planteado por Lagopoulos (2018) quien indica que efectivamente esta regulación de **los usos del suelo no puede condicionar a la totalidad de planificación**<sup>42</sup>.

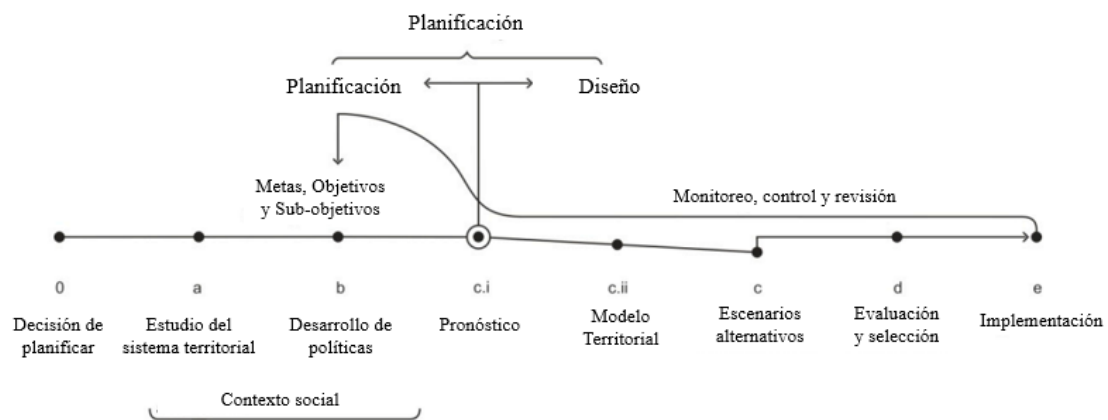
Lagopoulos (2018) aboga por desarrollar teorías intermedias (*“middle ground” theories*) en tanto alternativa a los componentes metodológicos del modelo comprensivo aún vigentes en la planificación territorial que tanto en el caso griego como en el español tienen esta notable influencia de la regulación de usos del suelo tradicional. Y es que las teorías intermedias permiten una cierta flexibilidad entendida como la capacidad de coger

*sensibles al énfasis pospositivo en las dimensiones normativas de la teoría, la ubicuidad de la varianza en las explicaciones y teorías y la comprensión general más subjetiva que la acompaña. En general, esto requiere un cambio en el énfasis en las funciones de las tipologías de identificar escuelas de teoría, como lo hace Yiftachel, a un mayor énfasis en el contexto y las influencias a un nivel amplio que deja abierta la oportunidad de interpretar el alcance de esa influencia.* (cursiva traducida del original).

<sup>42</sup> En un texto actualmente en edición (véase Farinós y Peiró, 2022), se recoge cómo la zonificación no debe entenderse como la finalidad de la planificación, sino como una de las herramientas a su servicio.

aquellas bondades de unas grandes teorías de la planificación que llegarían a ser excluyentes entre sí; y que resultan necesarias si se quiere dotar de aplicabilidad a enfoques que no presentan una metodología en el sentido que le otorga Lagopoulos (2018) como la forma de pasar de lo teórico a lo práctico. Para Lagopoulos (2018), en tanto modelo vigente y mayoritario, el método de la planificación vigente y mayoritario es el racional-comprehensivo, el cual esquematiza a partir de McLoughlin (1969) y Muller (1992) y a partir del cual analiza cómo cada corriente ha ido introduciendo modificaciones. Reproducimos a continuación las fases y las detallamos para posteriormente indicar como estas han ido sufriendo modificaciones.

**Figura 9.** La planificación comprehensiva en el marco del proceso de desarrollo de políticas públicas



Fuente: Traducido y adaptado de Lagopoulos (2018)

Por su parte, McLoughlin (1969) construye su teoría de la localización a partir de la ecología general y la ecología humana, la teoría general de los sistemas y la cibernética, la investigación operativa y la teoría de la toma de decisiones. Da un trato ecosistémico al espacio, considerando que este puede simularse como un sistema dinámico complejo que no representa literalmente el mundo real sino que funciona como una abstracción de este en función del objetivo,

Establece un punto de partida vinculado con la voluntad política de iniciar el procedimiento (*etapa 0* acorde con la figura 9), y en el que tiene cabida toda la cuestión previamente desarrollada de la agenda mediática y política en tanto punto de partida para tomar la decisión de iniciar en este caso la planificación, que, como ya hemos apuntado, y cuando se presenten los resultados se detallará, ha adolecido de una notable falta de voluntad política en el caso del Estado español; idea que acorde con la literatura especializada, está ligada a la noción del *political will* (Farinós y Vera, 2016; Farinós *et al.*, 2018b).

A este le sigue la realización del diagnóstico (*etapa a* en la figura 9), tanto del medio como de la componente social. El primero realizado de forma analítica mediante la selección de una serie de variables que resulten de interés, mientras lo segundo se liga a la incorporación de los valores sociales mediante los procesos de participación. Cuestión esta última con la que nos hemos mostrado críticos en tanto es clave para evitar, como se



pretende, que la planificación no quede como ejercicio post-político y postdemocrático al excluir ciertos valores de la discusión. Algo que se puede ver agravado en la siguiente etapa en la que acorde con Lagopoulos (2018) se comienza a hablar de planificación en sentido estricto.

Una etapa política por excelencia (*etapa b* en la figura 9) en tanto en ella se establecen los objetivos, tanto genéricos como concretos, a los que se vincula el programa económico para la consecución de tales metas a través de las correspondientes acciones.

En esta etapa se mantiene una mínima potencial participación que cabe más bien entender como información, evidenciando la lógica de jerarquía vertical de la que adolece la planificación en tanto resultado de una administración como la española con tal perfil.

Una vez establecidos los objetivos y los cursos de acción se realiza el ejercicio prospectivo que ha venido caracterizando a la planificación, que encuentra en la noción de modelo territorial un concepto fundamental en el caso de España. Fundamentalmente esta etapa (*etapa c*) se vincula con el desarrollo de escenarios hacia el futuro, lo cual tiene lugar a partir de una doble consideración. En primer lugar mediante el estudio individualizado de los elementos que conforman el sistema, ya aludidos, y que verán su proyección condicionada en función de los datos de corte demográfico y económico. Y en segundo lugar, ya desde una perspectiva integral, se hace una valoración holística del sistema, como conjunto, dando lugar a los diferentes escenarios y las diferentes y potenciales trayectorias a seguir.

Precisamente la comparación y evaluación de alternativas es la siguiente de las etapas recogidas en el modelo de McLoughlin (*etapa d*). Para ello es necesario decidir que será objeto de evaluación<sup>43</sup> y mediante que indicadores tendrá lugar este proceso de valoración, algo que, además debe, realizarse en diferentes momentos temporales a lo largo del proceso, por lo que es posible que tengan lugar cambios vinculados a renovados intereses y preferencias, así como la aparición de nuevas necesidades. Haciendo McLoughlin (1969) una consideración en este momento como es que esta evaluación la realiza *el planificador en nombre de la sociedad* (cursiva traducida del original) (Lagopoulos, 2018). Esto pone en evidencia la cuestión de la prevalencia técnica del enfoque clásico<sup>44</sup>

La última de las etapas (*etapa e*) es la vinculada con la implementación de las acciones previstas, donde nuevamente tiene lugar un procedimiento de evaluación de los resultados para de esta manera realizar los ajustes necesarios en función de la evolución de las acciones implementadas. Lo cual, en función de la magnitud del cambio, puede suponer

---

<sup>43</sup> Cabe mencionar que desde que en el año 1969 se aprobara en Estados Unidos la *National Environmental Act*, la cual adquirió un año después el estatus de ley (Enríquez de Salamanca, 2014, Almenar-Muñoz, 2015, Arévalo, 2019) y con ello se introdujo un cambio fundamental en lo que a la evaluación se refiere. Y es que la lógica a posteriori a la hora de verificar los efectos ambientales de determinadas intervenciones daría paso a una evaluación ex ante encaminada a la prevención. Algo que en la Unión Europea tendría su posterior y notable desarrollo (véase Almenar-Muñoz y Antequera, 2020).

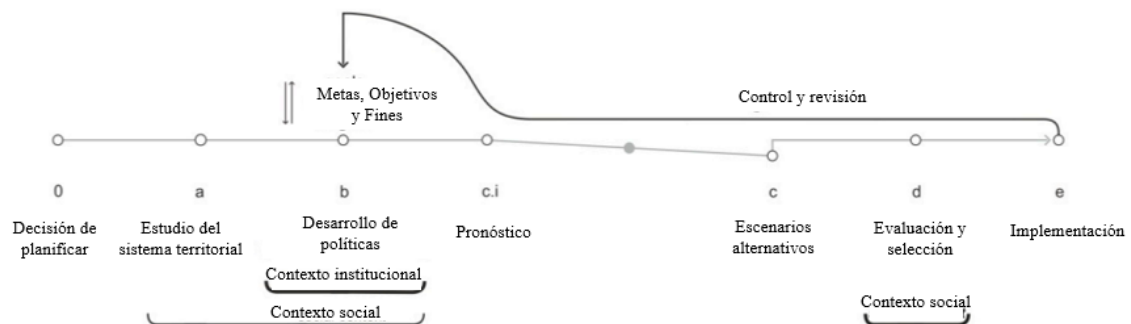
<sup>44</sup> A este respecto, Lagopoulos (2018) realiza una consideración al respecto de la cuestión de los valores y su involucración en el proceso aquí descrito, y es que *hay una difusión del factor de valor sustantivo (es decir, ideológico, semiótico) a lo largo del proceso de planificación* (cursiva traducida del original). Toda la crítica a la planificación como herramienta de despolitización que hemos venido realizando queda en este momento evidenciada mediante este proceso de difusión, de dilución si se prefiere, de la cuestión de los valores.

un regreso a etapas previas, desde la c hasta la primera de todas si el cambio es notablemente radical.

Destaca Lagopoulos (2018) la lógica lineal, que puede también concebirse como una espiral que tiende al incremento pero de forma unidireccional, marcada por el enfoque técnico de un proceso concebido para su desarrollo por un equipo de expertos que aunque multidisciplinar, es cerrado. *Esta es la esencia de la metodología de ordenamiento territorial como tal, que desemboca en una propuesta de ordenamiento territorial, a pesar del uso simultáneo de otro tipo de datos (como transporte, económicos, demográficos, ambientales, etc.)* (cursiva traducida del original).

El planteamiento de Andreas Faludi es muy similar, aunque destacando dos novedades relevantes: la presencia más clara de relaciones de retroalimentación entre los componentes metodológicos y la inserción de estos componentes dentro de un contexto territorial determinado (Lagopoulos, 2018).

**Figura 10.** La planificación territorial acorde a la propuesta de Faludi (1973)



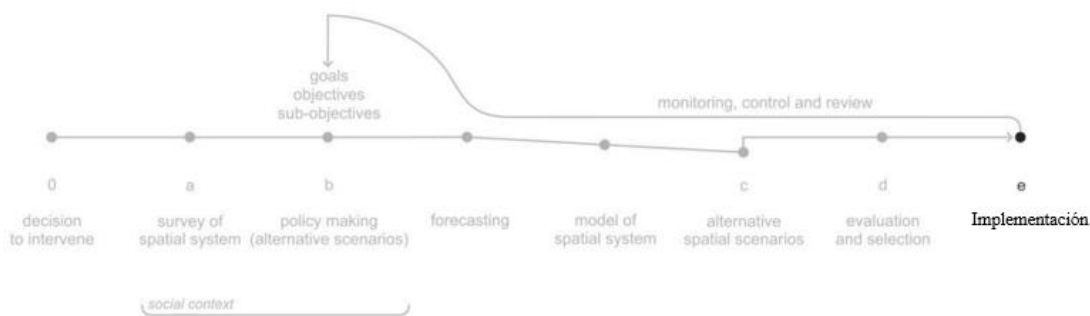
Fuente: Traducido y adaptado de Lagopoulos (2018)

Cabe resaltar como diferencia fundamental que mientras que el planteamiento inicial de McLoughlin llevado al límite nos lleva a la planificación sistémica entendida como una suerte de determinismo basado en el tecnicismo apolítico mediante la modelización como forma de proceder (Taylor, 1998, citado en Lagopoulos, 2018), Andreas Faludi no es ajeno a la cuestión de la participación (Mukhopadhyay, 2015), aunque sigue relegando al planificador al rol de *un analista de los riesgos que implican las decisiones políticas* (cursiva del original). Lo cual le lleva a la defensa de una relación estrecha entre política y planificación que deja de lado a la cuestión social. Una sociedad civil que como ya hemos apuntado con anterioridad, ha sido tradicionalmente excluida. Un planificador que hace uso de la comunicación como herramienta informativa en clave no técnica para trasladar a esta ciudadanía la información recogida durante el proceso de planificación. Algo que puede llegar a entrar en conflicto con la generalización del *logos* al estilo de Rancière que hemos defendido en tanto una cosa es el uso de la jerga técnica y otra el uso de lo técnico como forma excluyente a la hora de tomar decisiones. Con todo, debe reconocer el acierto de Faludi en su crítica hacia la persuasión como forma de relación en favor de la colaboración mediante la interacción y el desarrollo de procesos colectivos

(siendo esta la cuestión que Healey recogerá y desarrollará para su propuesta de planificación colaborativa).

John Friedmann (1973) es claramente representativo de un pensamiento liberal que está muy centrado en la acción frente a la propuesta de McLoughlin, orientada a la toma de decisiones (Lagopoulos, 2018). Esto se traduce en una notable reducción de las fases previamente expuestas a la última, la de la implementación, en la cual Friedmann considera que, aunque resulte complicado, se puede sintetizar la totalidad del proceso. Siendo esta la base para el desarrollo de la teoría de la implementación (véase Friedmann, 1973). Esto nos lleva a cuestionarnos si desde las corrientes liberales tiene sentido realmente hablar de planificación siendo esta la premisa que se aplica en los proyectos estratégicos.

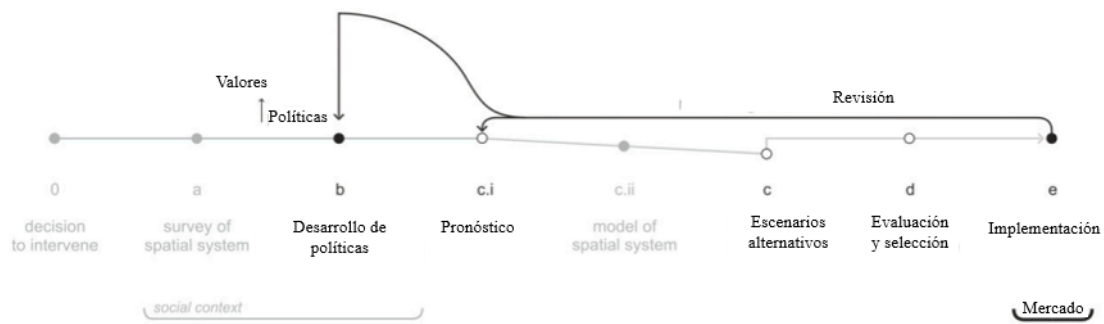
**Figura 11.** Modelo de Friedmann (1973), con su predominante interés en la implementación



*Fuente: Traducido y adaptado de Lagopoulos (2018)*

De este enfoque se alejarán otros autores liberales como Lindblom (1973) quien, a pesar de no estar interesado inicialmente en la cuestión de los usos del suelo, desarrollaría lo que terminaría por convertirse en una teoría de la planificación a partir de su ‘método raíz’, cuna de su método de ramificación de comparaciones limitadas sucesivas. Realista, simple y flexible, el enfoque de Lindblom se fundamenta en la lógica empírica del ensayo y error, en un planteamiento en el que, recuperando la cuestión de las dinámicas de cambio de las políticas públicas ya desarrollado, no da lugar a potenciar transformaciones, siendo un modelo continuista en el que las tendencias quedan encubiertas y por tanto la acción de cambio inicial resulte más complicada. Lo cual encaja a la perfección con su perfil conservador, al que acompaña su visión individualista propia de un pensamiento liberal que hace que todo termine en la lógica del mercado (Lagopoulos, 2018).

**Figura 12.** La propuesta incremental de Lindblom (1973)

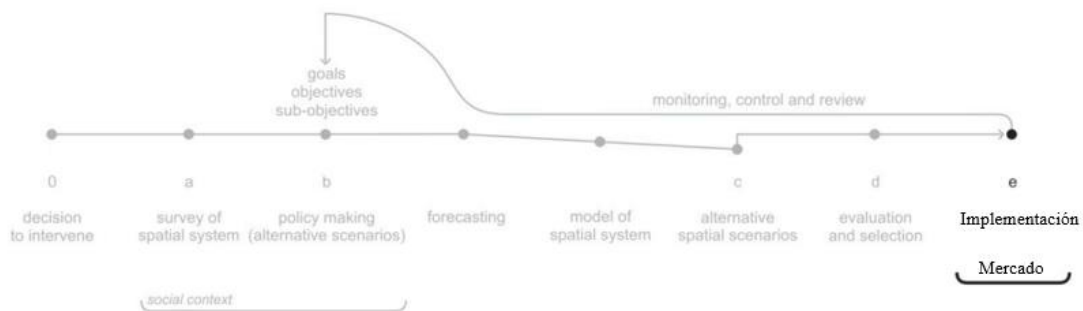


Fuente: Traducido y adaptado de Lagopoulos (2018)

Por ello, al igual que cuando hemos aludido a la lógica de la implementación hemos resaltado que esta supone una visión reduccionista de la planificación, el incrementalismo no será menos. Y aquí nuestra lectura será coincidente con la de Benabent (2015) quien indica que *el incrementalismo se puede considerar como la negación de la planificación tal como representan las posiciones anteriormente consideradas o, si se quiere, una nueva forma de aproximarse a los problemas y a las soluciones, que niega el plan como un producto final y que considera que la solución de los problemas solo se hace posible mediante un proceso de toma de decisiones sucesivas* (cursiva del original).

Las corrientes de ‘planificación’ liberales, indica Lagopoulos (2018), rechazan toda forma de intervención estatal, y con ello a una planificación que está ligada directamente al Estado, y por tanto es criticada falazmente como ineficaz en favor del mercado, que queda ensalzado como herramienta de la articulación social; sin renunciar por ello a una mínima regulación de los usos del suelo que eso sí, nunca iría en contra del mercado.

**Figura 13.** Lógica neoliberal que refuerza la implementación con la defensa del mercado como elemento de coordinación



Fuente: Traducido y adaptado de Lagopoulos (2018)

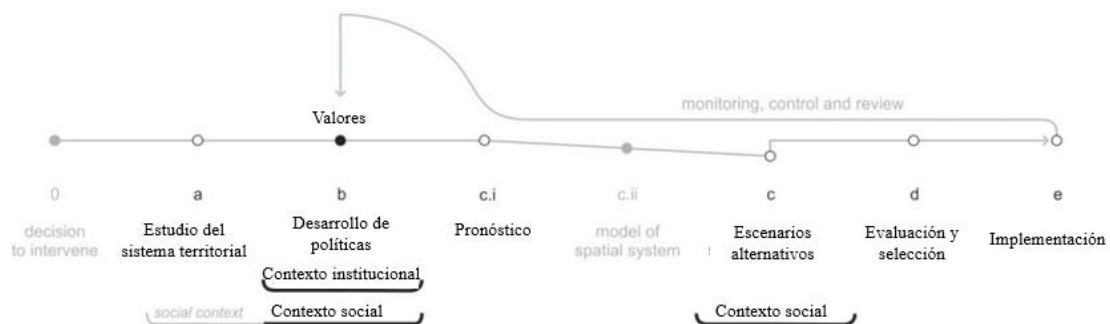
Dadas sus características, entendemos que las corrientes liberales no abogan por la planificación sino que apuestan por formas de gestión pública en las que, y esto es lo que nos resulta más preocupante, se precinden las formas de participación social en clave comunitaria. Haciendo de los postulados liberales, a nuestro juicio, escenarios que no

contribuyen a la pretensión emancipatoria defendida en este trabajo y por tanto generando nuestro rechazo.

Una componente participativa que será la que va a caracterizar al siguiente grupo de aproximaciones a la planificación, y que como señala Benabent (2016), supone la crítica desde el marxismo y otras corrientes de pensamiento radical no marxista hacia una forma de entender la planificación en clave tecnocrática.

Un primer planteamiento participado (Benabent, 2016, Lagopoulos, 2018) que no convence ni a liberales ni a las corrientes marxistas es la *Advocacy Planning* de Davidoff (1973), encontrando una influencia clara en las posturas incrementales y pragmáticas que le habían precedido. Particularmente manifiesta el interés que despierta la implementación política.

**Figura 14.** Propuesta del Advocacy Planning de Davidoff (1973)



Fuente: Traducido y adaptado de Lagopoulos (2018)

Las similitudes destacables con la lógica comprensiva son la formulación de escenarios alternativos y el reconocimiento del rol de la evaluación, siendo un modelo en el que la implementación, a modo de rasgo definitorio, era la especial atención que recibía la dupla desarrollo de políticas e implementación. Ambas marcadas por la influencia de los valores, los cuales también se reconocen como presentes en esta tarea evaluativa que recobra protagonismo en este modelo. La planificación se reconoce como un proceso político en el que la mejor solución no es la que oferta la técnica sino la que encaja con los intereses predominantes de los grupos de interés participes.

Esto hace que se recupere una cierta previsión basada en la encuesta como forma de recolección de información de los intereses individuales, siendo esta la forma predilecta de participación en este tipo de planificación en el cual, aunque escuchada, la voz del técnico queda relegada a lo marcado por los intereses políticos y sociales, quienes se descubren como los principales actores del procedimiento. El planificador ejerce así casi un rol político en el que debe convencer de las bondades de sus posturas frente a lo que defiendan sociedad y política. Adolece el planteamiento de las críticas que recibirán actualmente todas las posturas que han hecho del consenso su seña de identidad, la exclusión de determinados sectores e intereses. Como recoge Benabent (2016) *el plan no puede servir a todos los intereses ni el organismo de planificación puede plantear todas las alternativas* (cursiva del original).

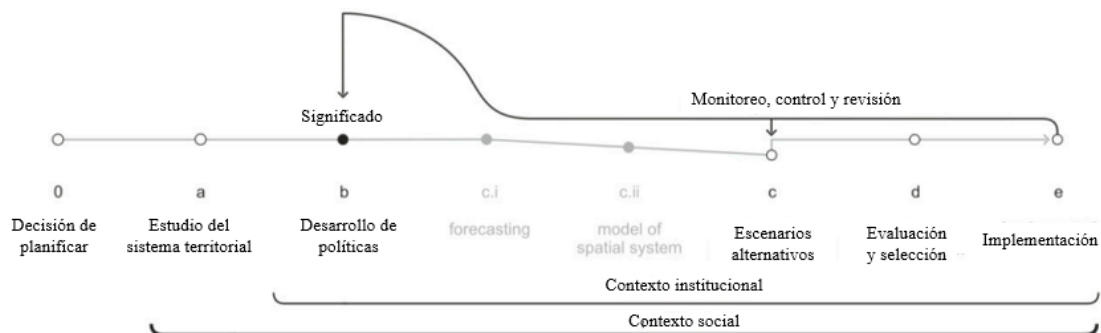
Será Patsy Healey la que haga de la cuestión comunicativa el eje central de la planificación, que, como señala Lagopoulos (2018), es heredera de la propuesta de Faludi y su proceso colaborativo, pero dentro de una lógica pospositivista o neomodernista.

Plantea Healey (2006) la existencia de una infraestructura dura vinculada con los sistemas abstractos de instituciones formales, político, administrativo y legal, basado en reglas, derechos, deberes, competencias y recursos, y una infraestructura blanda basada en relaciones informales y construcción de relaciones dentro de las comunidades políticas de partes interesadas; y que nos lleva a esta diferenciación previamente realizada entre las normas regladas de la sociedad frente aquellas de índole más cultura, no escritas, sin las cuales no puede entenderse el funcionamiento social. Siendo esta dualidad la que obliga en el planteamiento de la autora británica a conjugar conocimiento técnico, político y valores morales y emociones sociales.

Una postura que Lagopoulos (2018) critica al considerar que surge de una mala interpretación del pensamiento de Anthony Giddens, del que Healey realizaría una interpretación inversa: *diferencia explícitamente entre tres ritmos de temporalidad, desde la interacción inmediata entre los actores de la vida cotidiana hasta la “reproducción a largo plazo de instituciones a través de las generaciones”, instituciones “que se ‘extienden’ sobre largas distancias espacio-temporales”*. Para Giddens, entonces, las instituciones tienen una relativa estabilidad estructural y no son sacudidas por dinámicas locales (que en el caso de la planificación territorial son de alcance limitado, aunque frecuentes) (cursiva traducida del original) (Lagopoulos, 2018). Esta idea de las sacudidas nos hace pensar en lo expuesto cuando hemos hablado de la cuestión ambiental y la idea de las presiones intermedias, y por tanto, en una cierta lógica similar a nivel institucional en la que **únicamente son posibles cambios sustanciales tras presiones que superen la capacidad de resistencia y resiliencia de las infraestructuras duras**.

Por retórica que sea, la propuesta de Healey sí incluye una propuesta metodológica que además trata de alejarse de la lógica lineal gracias a enfoques posmodernos que se denotan al pretender que la planificación gire en torno a un conjunto de "preguntas" a las que responder en el marco de una serie de subprocesos.

**Figura 15.** Propuesta de Healey (2006) de la planificación comunicativa



Fuente: Traducido y adaptado de Lagopoulos (2018)

El punto de partida es similar al modelo original, en tanto Healey mantiene esta idea de la planificación como una política de Estado a quien corresponde iniciar el procedimiento, otorgando tal tarea a los iniciadores o activadores del procedimiento, siendo parte del nivel institucional.

El segundo de los subprocesos está ligado a la construcción de la arena, siendo este el momento en el que se definen los escenarios en los que tendrán lugar las discusiones, acorde con el modelo de la acción comunicativa de Habermas, en la que participarán la comunidad de interesados. Ya nos hemos manifestado sobre ello; si bien es cierto que la propuesta de Healey recoge la necesidad de ampliar esta noción de interesados más allá de los vinculados estrictamente con el objeto de discusión, mantiene que serán estos iniciados administrativos los responsables de conformar esta comunidad de discurso; lo que es una potencial debilidad por la ya reiterada razón de hacer una configuración excluyente.

En el tercero de los subprocesos tiene lugar la definición del contexto y estilo del discurso; y sin el cual, acorde con Healey, no es posible la formulación de políticas y todo el proceso de planificación ya que afecta al momento en el que se definen los aspectos objeto de discusión y los términos de esta discusión. Unos temas que, en todo caso, estarán ligados a la planificación ambiental y espacial (entre las que no existe una diferenciación sustancial en la propuesta de Healey) a varias escalas, desde el ámbito de los barrios al nivel regional, pasando por ciudades y regiones urbanas.

A este respecto Lagopoulos (2018) se muestra doblemente crítico. Por una parte plantea que las escalas más generales, las de región y regiones urbanas, que podemos asemejar al nivel de espacios metropolitanos, difícilmente van a presentar una arena funcional y operativa; y de hecho, para el caso español que nos ocupa, ya hemos visto, y a ello hemos dedicado algunas publicaciones (Farinós *et al.*, 2017a; Farinós y Peiró, 2022), el fracaso de establecer un gobierno para un fenómeno metropolitano cada vez más asentado y en constante evolución. La segunda de las críticas que plantea Lagopoulos (2018) al respecto de la propuesta de Healey en este punto se relaciona con lo ambiguo del término espacial, en tanto excesivamente amplio y por tanto incapaz de concretar una regulación de los usos del suelo, que queda en manos de la política económica espacial y su planificación o la de protección de espacios naturales protegidos y su planificación. De hecho la postura de Lagopoulos (2018) queda perfectamente clara al respecto cuando afirma: *insisto en utilizar el término que ya no está de moda de planificación del "uso del suelo". Veo que la inclinación de 2004 del gobierno laborista británico hacia el uso del término planificación "espacial" conduce a la confusión con respecto al campo y las posibilidades reales de planificación urbana y regional* (cursiva traducida del original).

Aunque en la cuestión terminológica se profundiza más adelante, entendemos necesario hacer alguna breve aclaración en este punto ya que nos hemos posicionado al respecto de esta cuestión previamente al defender precisamente la postura contraria a Lagopoulos (2018), reclamando el uso de planificación territorial frente al de planificación de usos del suelo.

En este caso, **nuestra aproximación a la noción de espacio y su planificación tiene lugar a través de la idea de territorio**, concepto que ha carecido de atención prioritaria como objeto de investigación (Elden, 2010), siendo más frecuente la aproximación a sus causas y efectos que al concepto en sí mismo (ya sea desde una óptica académica o

práctica) (Brenner y Elden, 2009), que lo condenan a un estado de ‘sub-teorización’ (adaptación traducida del original *under-theorised* que plantea Painter, 2010). Y que entendemos como la matriz de los sistemas sociales-ecológicos. Con una doble dimensión asociada, el territorio se considera un proceso y un resultado; ambos relativos a su consideración como matriz. Todo ello enmarcado dentro de una noción del territorio que acorde con Haesbaert (2011) se vincula con el ejercicio del poder de los procesos sociales a través del control del espacio, permitiendo considerar tanto lo espacial como los procesos sociales que en él tienen lugar a través de lo territorial.

Como proceso (entendido el territorio como medio normativo, y relacionado con la espacialidad<sup>45</sup>), evidenciando su componente dinámica, el territorio es un fenómeno social en el que interactúan elementos materiales (espacio tangible) e inmateriales -relacionales- (espacio intangible, instituciones y valores) (Brighenti, 2010a y 2010b), diferenciándose así del concepto de región pues no requiere de contigüidad espacial (Farinós y Fernández, 2017), y por tanto es flexidimensional. Y no necesariamente (aunque pueda ser coincidente) se limita a la territorialidad moderna asociada al Estado-Nación (Sassen, 2013). Como resultado (entendido el territorio como finalidad, y relacionado con el espacio<sup>46</sup>), el territorio representa una institucionalización de regiones; una imagen fija (aunque volátil) propia de un momento y lugar determinados consecuencia de la conjugación de determinadas fuerzas. Tanto como proceso como constructo, el territorio es social; donde tienen lugar y da lugar a la dialéctica entre relaciones y estructuras sociales (véase Yáñez, 2010 sobre el trabajo de Berger y Luckman, 1967<sup>47</sup>) con especial atención a la comunicación entendida como la relación social por excelencia.

Por ello nos mostramos más cercanos a los planteamientos como los de Healey, que si bien no se focaliza en la regulación de los usos del suelo como lo hacían los modelos clásicos, permite, y ahí radica su principal ventaja, avanzar hacia renovadas lecturas de la

---

<sup>45</sup> Con la espacialidad se realiza una ruptura con la lógica kantiana que separa espacio y sociedad, y por tanto entre estructuras espaciales y procesos; cuestión que fuera ya criticada por Blaut (1961). Esto implica que, desde las diferentes corrientes de pensamiento que han abordado estas cuestiones, se centre la atención en la acción social que transcurre en el espacio. Entre las que destacamos las ideas de la producción del espacio de Lefebvre y las consideraciones posteriores sobre esta que realizara Soja (sobre espacios percibidos y espacios concebidos, el primero en base a su configuración física y tangible, mientras que el segundo alude a la significación y consideración personal de este).

<sup>46</sup> A este respecto Farinós y Fernández (2017) citan a Jones y Woods (2013) para plantear las tres consideraciones del espacio; ya sea absoluto, relativo o relacional. División clásica del espacio planteada en la Geografía Humana en la que Blaut (1961) introdujo la diferencia entre la perspectiva absoluta y la relativa, y con ello la ruptura de la lógica Kantiana de la separación entre espacio y proceso. Siendo Harvey (1973) quien introdujo la consideración relacional en tanto un objeto existe en función de su relación con terceros objetos (y estos objetos son los que contienen el espacio). La vertiente social se fue abriendo camino, el espacio no es inerte sino que está estrechamente vinculado con la actividad antrópica y la creación de espacios para sus actividades -lo que supuso que Schatzki (1991) planteara la diferencia entre espacio objetivo y espacio social.

<sup>47</sup> Los citados autores realizan una propuesta sobre cómo se construye la realidad a partir de esta dialéctica entre relaciones sociales, y estructuras sociales, y la constitución de hábitos tipificados. Siendo necesario incluir en esta construcción de la realidad la influencia del poder. En este sentido resulta de interés la aportación de Flyvbjerg (2002) quien a partir de la idea de que el conocimiento es poder, y con especial a como esto tiene relación con el planeamiento territorial, plantea como el poder supone un elemento de distorsión sobre la construcción de la realidad en tanto condiciona que conocimiento es considerado válido y útil para tal finalidad.



planificación como forma de meta-gobernanza capaz de incidir en la totalidad de la acción pública<sup>48</sup>; lo cual, por tanto, engloba la regulación de los usos del suelo.

Continuando con los subprocesos del modelo de Patsy Healey, llegamos al punto (*etapa c* de la figura 15) en el que tienen lugar la clasificación y organización de los argumentos; y ello mediante los expertos entendidos como facilitadores del proceso al tratar de movilizar a los participantes con el objetivo de que entiendan totalmente el significado de los temas discutidos y puedan expresar sus valores propios. De esta manera se pretende la creación de puntos de encuentro entre los participantes.

Una crítica que según se interprete nos produce rechazo ya que aunque pueda pensarse que la preocupación de Lagopoulos es la de garantizar un acceso a la información técnica a través de un lenguaje comprensible, recordando que ya hemos criticado el uso de tecnicismo como si estos fueran motivo de verdad del discurso pronunciado, o bien si trata de reducir la cuestión a un simple ejercicio de determinismo en el que lo técnico se impone sobre el resto de aspectos que entran en el debate<sup>49</sup>; como si radicara la esperanza de que un argumento técnico va a condicionar los valores de los actores partícipes.

El siguiente de los subprocesos planteado por Healey es el de la creación de un discurso político mediante el cual crear un nuevo sistema de sentido como resultado de los diferentes discursos previamente presentados y gracias a los cuales cobran sentido los problemas existentes, siendo por tanto viable la presentación de estrategias de acción. Es por tanto el momento en el que debe alcanzarse un consenso estratégico, haciéndose de forma más evidente la influencia habermasiana de la autora en este punto, sobre los temas tratados; y siendo a su vez una de las cuestiones que con mayor frecuencia se le critican a la propuesta de Healey. La forma de proceder nos lleva a la cuestión de la selección de alternativas a la que ya hemos hecho alusión, pues la propuesta consensuada se configura en este momento como un *storyline* resultante de la selección entre los diferentes *storylines* que presentan los actores partícipes, y dando lugar a una nueva comunidad cultural; siendo el consenso resultante, acorde con Healey, de difícil construcción y mantenimiento, motivo por el cual debería sancionarse formalmente. El consenso será uno de los elementos más conflictivos de la propuesta de la autora británica pues en torno a él giran las críticas en tanto reemplazo por este de los conflictos, ya hemos hablado anteriormente sobre la posdemocracia, y por tanto haciendo de la planificación en este caso una política que no resulta transformativa.

Estrechamente ligado a esta última cuestión aparece el que será el último de los subprocesos planteados en el modelo de Healey, ligado al ejercicio crítico y el mantenimiento de los consensos; y es que para evitar que el consenso resultante se torne inamovible la autora defiende la necesidad de posibilitar la crítica, retar al consenso dominante, para lo cual es necesario determinar los correspondientes términos formales. Todo ello enmarcado en un proceso natural de constante evolución y cambio, así como reinterpretación, del significado de la política consensuada obtenida en el proceso de

---

<sup>48</sup> A este respecto ya nos hemos manifestado con anterioridad al recurrir al trabajo de Cardoso (2005) en el que se alude a una lectura de la planificación como herramienta intervencionista que pretende una transformación de la acción pública a futuro gracias a la reconsideración de las estructuras e instituciones sociales, y sus relaciones, claramente políticas. Si olvidar por ello los usos del suelo como una faceta más de la planificación, pero no la única ni la primordial.

<sup>49</sup> Al respecto del tecnicismo y la importancia del lenguaje nos manifestaremos más adelante de la mano de las ideas de la traducción.

planificación; motivo por el cual debe ser una constante el ejercicio de una crítica reflexiva que la autora equipara al seguimiento que se plantea en la metodología racionalista, y que vamos a vincular para el caso de España que nos ocupa con los procesos de evaluación a los que ya hemos hecho alusión y a los que, a conforme están planteados, les faltaría este enfoque que supera la simple evaluación de las implicaciones en un enfoque marcadamente utilitarista, para abordar si la narrativa, si el discurso político subyacente a la propuesta todavía es coherente y lógico en función del avance de nuevas aproximaciones a la cuestión.

Con esto concluye la propuesta de Healey que cabe entender, primero, como la última gran referencia por el momento en materia de planificación; encontrando como principal ventaja el hecho que la propia autora resalta de su propuesta de ser esta aplicable a cualquier proceso de planificación en tanto requiere siempre de una adaptación en base al contexto en el que se desarrolle. No en vano en España inclusive se llega a considerar que lo que tiene lugar es planificación comunicativa (De Gregorio, 2015).

Con todo, Lagopoulos (2018) se muestra crítico con la propuesta de Patsy Healey en tanto para este no puede entenderse como una propuesta metodológica como tal, sino que la entiende como una serie de interpelaciones que organizadas conforman un método. Sin dejar de reconocer, como también hace Sager (2009 y 2018a), que la propuesta de Healey es una revisión y extensión de la racionalidad instrumental sin la cual la planificación caería en el relativismo propio del posmodernismo.

Precisamente la corriente posmoderna es la última que analiza Lagopoulos (2018), de la cual indica que no puede realizarse ninguna esquematización como las previamente realizadas. Lo cual tiene que ver con este rechazo a la lógica del consenso habermasiano en favor de, en clara inspiración foucaultiana, el papel de la micropolítica, el control del discurso y la construcción social del espacio. Con dos nombres propios, Bent Flyvbjerg y Tim Richardson (2002), quienes critican el exceso de protagonismo que adquieren los eventos comunicativos, en tanto consideran que estos no permiten abarcar la totalidad de una actividad política que no se circunscribe únicamente a la actividad institucional.

Valiéndoles la crítica de Lagopoulos (2018) al considerar que su propuesta carecer de un procedimiento de planificación como tal, independientemente de su proximidad con el modelo de racionalidad-comprehensiva, en favor de una práctica analítica encaminada al análisis de las relaciones de poder que transcurren en la acción social diaria. Lo que convierte al planificador en un investigador y no en la idea de un facilitador (Flyvbjerg y Richardson, 2002) en una idea de la planificación que rechaza las grandes narrativas y teorías sociales generales en favor de un discurso múltiple; lo cual se traduce necesariamente en una posición en contra de la teoría de la planificación como tal en tanto esta cabe entenderla como una teoría social general (Oranje, 2002).

A modo de síntesis de lo previamente planteado recogemos la siguiente tabla con las principales características de cada forma de planificación.

**Tabla 3.** Síntesis de etapas y estilos de planificación asociados

Componentes Enfoque	Componentes							
	Decisión	Estudio	Políticas	Pronóstico	Modelo territorial	Escenarios	Evaluación	Implementación
Comprehensiva	+	+	+	+	+	+	+	+
Racional	+	+	+	+		+	+	+
Centrada en la Acción								++
Incremental			++	+		+	+	++
Pragmática			++					++
Neoliberal								++
Advocacy		+	++	+		+	+	+
Colaborativa	+	+	++			+	+	+

Fuente: Traducido y adaptado de Lagopoulos (2018)

### 2.2.5.3. La teoría de la planificación en relación con el medioambiente

**La teoría de la planificación se ha consolidado como la referencia fundamental** para el desarrollo de una planificación ambiental encaminada a desarrollar enfoques colaborativos para gestión integrada de recursos y medio ambiente en tanto *ambos* (territorio y medio ambiente) *operan en contextos que involucran a múltiples partes interesadas y ambos abordan problemas que son intrínsecamente complejos. En respuesta, ambos campos han defendido durante mucho tiempo los enfoques colaborativos como una forma de tomar decisiones en tales contextos* (cursiva traducida del original) (Murray, 2005). Evidenciándose un interés fundamentalmente en lo que Faludi (1973) identifica como teoría **de** la planificación, particularmente con aquellas ligadas a la planificación colaborativa de base comunicativa que si bien tiene una notable popularidad, como muestran los trabajos de Born y Sonzogni (1995), Margerum (1997), Reed (1995), Paulson (1998) o Schreiber *et al.* (2004) (todos ellos citados en Murray (2005), no cabe aceptar de manera acrítica (Murray, 2005).

Una crítica que puede ser doble atendiendo, por un lado, a la evaluación empírica y, por otro, el análisis teórico. El primero se encuentra más asentado (Bellamy *et al.* 1999, Buchy y Race 2001, Conley y Moote 2003) (citados en Murray, 2005) frente a un segundo que, sin embargo, resulta de más interés para Murray (2005), para quien las formas de planificación colaborativas están más claras en su definición teórica que en su posterior materialización práctica, con resultados muy variables entre lugares y enfoques asociados. Algo que tiene que ver, como ilustra Innes (1995, 2004), con la enorme variedad de interpretaciones de la teoría habermasiana y la consecuente aparición de dispersos enfoques que alejan la posibilidad de que la planificación comunicativa pueda llegar a ser un bloque unificado y homogéneo.

La construcción de los consensos que caracteriza a esta aproximación teórica a la planificación está ligada con las dos formas mediante las cuales, de acuerdo con la teoría habermasiana, se construye la realidad. La primera asociada a la propia conciencia de cada individuo acorde con su propia percepción, razonamiento moral y sentimientos emotivos. Forma básica y premisa para la construcción de una realidad secundaria, derivada de la interacción con terceros que presentan a su vez sus propias construcciones de la realidad (Murray, 2005). Haciendo que la toma de decisiones, en clave habermasiana, requiera de la construcción colectiva de metas, a través de consensos que

solo serán viables si hay una comprensión mutua y el respeto al interés colectivo más allá del beneficio personal como objetivo último<sup>50</sup>.

Siguiendo la tónica generalizada de transformar el enfoque racional-integral que predomina en la planificación, y contra el que se postulan tanto los teóricos críticos como los posmodernos como consecuencia de su racionalismo económico y un alejamiento de la planificación respaldada por el gobierno, desde la óptica ambiental se aportaban argumentos en favor de una lógica colaborativa. Sin embargo ésta adolecía de esta falta de una teoría procesal integral sólida, lo que justificaría esta aproximación a la teoría de la planificación (Murray, 2005).

Sin embargo, son cuatro las limitaciones que Murray (2005) encuentra en la planificación comunicativa en su traslación a la planificación y gestión ambiental:

- En primer lugar, la teoría de la planificación comunicativa no reconoce ni explica la influencia que tienen las fuerzas externas en la configuración de decisiones y resultados
- En segundo lugar, no explica adecuadamente el papel que desempeñan las desigualdades de poder en la configuración de los resultados
- En tercer lugar, fomenta decisiones y resultados construidos socialmente (en lugar de desarrollados científicamente)
- En cuarto lugar, no proporciona evidencia que sugiera que el proceso de toma de decisiones avanzado en la teoría de la planificación comunicativa resulte en una mejor gestión de los recursos naturales.

Esto se traduce en las tres cuestiones clave que Murray (2005) desarrolla como elementos que inhiben la aplicación de la teoría de la planificación comunicativa como teoría procedimental:

- Las actitudes y percepciones de los participantes, en tanto las condiciones ideales que se pretenden en la planificación comunicativa resultan poco viables teniendo en cuenta que terminan por prevalecer los valores, actitudes, percepciones e intereses de los actores.
- La forma en que surgen el poder y los intereses en los procesos de toma de decisiones. Esto se encuentra estrechamente ligado a la percepción dentro de un proceso de negociación de la existencia de ganadores y perdedores; la cual se torna más tangible cuando se pierden competencias o derechos de explotación en favor de otros colectivos, lo cual favorece posiciones defensivas que van en detrimento del acuerdo<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Siendo este proceso el que motiva la crítica de los autores posmodernos, como Flyvbjerg (1998a), para quienes es inviable esa situación de diálogo ideal que plantea Habermas.

<sup>51</sup> Esta idea ya está presente en el pensamiento de Georg Lukács (véase Stedman, 1971; citado en Eagleton, 2003) para quien cada clase social da forma a su propia visión del mundo, la cual es peculiar y opera de forma corporativista, mediante la que expresan sus condiciones materiales de existencia; y por tanto la idea de dominación ideológica relata la imposición sobre la totalidad social de una de estas lecturas propias del mundo. Ayudando a explicar el rechazo a la participación en un determinado momento de sectores con lecturas diferenciadas a las hegemónicas. Una aproximación, señala Eagleton (2003), que simplifica drásticamente la verdadera desigualdad y complejidad del campo ideológico. Como se colige de Poulantzas (1973; citado en Eagleton), tanto la ideología como las clases son relacionales, y se debe buscar no tanto

- La influencia de los arreglos institucionales dentro de los cuales tiene lugar la toma de decisiones. Los actores solo se muestran proclives a participar en los casos en los que sus intereses se respaldarán. De ahí que Flyvbjerg (2002) considere que este tipo de planificación es útil cuando todas las partes resultan beneficiadas, pero va en detrimento de la pretensión habermasiana de lograr un acuerdo resultado de la modificación de las partes que era su objetivo inicial.

Con todo, la lógica de la planificación comunicativa aplicada al ámbito de la planificación y gestión ambiental es de interés, en tanto supone una ruptura sustancial con esta forma de proceder basada en un conocimiento científico enmarcado en la política de orientación legislativa y acorde con las prácticas administrativas que en muchas ocasiones explica la tendencia a una conservación museística de la naturaleza que excluye a las poblaciones locales del aprovechamiento de sus recursos territoriales más inmediatos.

El resto es mayúsculo, pues, como plantea Yosie (2001) (citado en Murray, 2005), se llega a poner en tela de juicio el conocimiento científico como forma de legitimidad para la toma de decisiones. Incluso llegando a que este sea rechazado, al carecer la sociedad civil en muchas ocasiones del conocimiento técnico que les haría comprender la necesidad de no aferrarse a sus intereses y valores. Juega un papel fundamental en este sentido la figura de un planificador entendido como facilitador, y más adelante lo desarrollaremos para plantear su rol como traductor (véase el punto 7.6.2.2. de esta tesis).

Superar este escollo es fundamental pues como señala Murray (2005), *si las decisiones se alejan de la ciencia como base para la política hacia el acuerdo de las partes interesadas, esto puede resultar en decisiones que no abordan adecuadamente los problemas de recursos naturales, sino que simplemente satisfacen las construcciones sociales de lo que es una gestión adecuada* (cursiva traducida del original). Lo cual, como se colige de Margerum y Hooper (2001), no se resuelve únicamente mediante la adopción de enfoques de planificación colaborativa de base comunicativa. Es necesario hacer explícito que si los espacios protegidos son espacios políticos (Paül *et al.*, 2014), las decisiones relativas a estos entornos también lo son (Murray, 2005). Por tanto resulta clave entender las relaciones de poder que tienen lugar y que motivan las críticas hacia el fracaso de la pretensión habermasiana de reequilibrio de las relaciones de poder, ya que como ilustran Bradshaw (2003), Buchy y Race (2001), Parkins (2002) (citados en Murray, 2005), quienes diseñan los procedimientos de participación propios e inherentes a un proceso colaborativo tienen la capacidad de influir en los resultados mediante la presentación, o no, de determinada información y qué alternativas están abiertas a discusión; algo estrechamente ligado con la inclusión o exclusión de determinados actores de la arena correspondiente.

Por último, cabe señalar que *los enfoques colaborativos operan dentro de, y no reemplazan, un marco general de legislación, políticas y responsabilidades definidas de las partes interesadas* (cursiva traducida del original) (Murray, 2005). Los enfoques colaborativos, por tanto, operan dentro de unos arreglos institucionales determinados que

---

en la forma de vida como en la relación con la experiencia vivida con otras clases el elemento diferencial. Por ello las ideologías dominantes deben comprometerse efectivamente con la experiencia vivida de las clases subordinadas, cuya experiencia vital está modelado e influenciado por las ideologías dominantes.

son los que proporcionan la estructura de cómo se toman e implementan las decisiones. Lo que necesariamente va a condicionar el resultado del proceso colaborativo, por participado que este sea, en tanto establece una serie de limitaciones al mismo. Y va a hacer que se extrapole a la cuestión ambiental uno de los grandes retos a los que se enfrenta la planificación territorial: la necesidad de coordinación. Compartiendo ambas la incapacidad de ajustarse los límites administrativos a los procesos socioecológicos, algo agravado, además, por la sectorialización de la administración; lo que se traduce en una notable fragmentación de la gestión ambiental y territorial en diversos departamentos y agencias gubernamentales. Por ello resultan recomendables para ambas lo que tanto Slocombe (1993) y Hooper *et al* (1999) (ambos citados en Murray, 2005) indican como una necesidad fundamental; la mejora de la cooperación (y gobernanza) en al menos cuatro niveles:

- Coordinación horizontal a través de las fronteras administrativas en tanto estas son las que marcan la capacidad de poder en función del reparto competencial y que deben tomar en consideración las ‘fronteras’ ecológicas para una correcta toma de decisiones.
- Coordinación horizontal entre agencias y departamentos dentro del mismo nivel de gobierno cuando la responsabilidad administrativa de los componentes de un sistema natural único está fragmentada entre ellos.
- Coordinación horizontal entre actores gubernamentales y no gubernamentales que afectan o se ven afectados por el manejo de los recursos naturales; algo que está estrechamente ligado a la cuestión de la participación.
- Coordinación vertical cuando la responsabilidad de la gestión de los procesos de una unidad ecológica recae en diferentes niveles de gobierno.

#### 2.2.5.4. Relación entre gobernanza y medioambiente

Si existen aspectos comunes en lo relativo a las cuestiones que necesariamente se deben mejorar para el desarrollo de una planificación ambiental en clave territorial, las vías que se apunta como respuestas a tales necesidades de mejora también son muy similares a las que se vienen planteando desde la ordenación del territorio.

Así se colige de Biermann *et al.* (2010), quienes parten del reconocimiento de lo recogido en Rockström *et al.* (2009) al respecto de la necesidad de plantear modificaciones a todos los niveles políticos encaminados a limitar el impacto social en los procesos naturales. Lo que motivará el desarrollo de una propuesta de estrategia para la gestión de los sistemas naturales en clave de gobernanza, entendida como *Earth System Governance*. Sobre lo que a continuación desarrollamos algunas ideas que nos permiten ver cuán de alejado se está.

Plantean Biermann *et al.* (2010) que las políticas ambientales se enfrentan a un escenario inhóspito como el actual, ligado a la planificación, frente al cual será necesario plantear políticas alternativas para avanzar hacia la idea de sostenibilidad. Ambas cuestiones, la globalización y la sostenibilidad serán objeto de consideración en los puntos 5.1.1. y 8.2. respectivamente, pues entendemos que resulta clave no caer en conceptualizaciones sencillas de estos términos. Con todo, la idea del *Earth System Governance*, siguiendo a Biermann *et al.* (2010), alude al *sistema integrado y en aumento de reglas formales e*

*informales, sistemas de regulación, y redes de actores a todos los niveles (de lo local a lo global) que de manera conjunta tratan de avanzar hacia sociedades preventivas, mitigadores y adaptativas al cambio climático y el cambio ambiental en general, a la par que abogan por una transformación del desarrollo hacia una forma sostenible* (cursiva traducida del original).

Si la planificación ambiental encontraba en la teoría de la planificación una referencia fundamental, la gobernanza ambiental también encontrará en la gobernanza, como ámbito teórico, su fuente predilecta (Biermann *et al.*, 2010). Con ello se enfrenta a los mismos problemas de indefinición que presenta el término de gobernanza. Compartiendo, y esto es lo que nos resulta de interés, la idea de que esta resulta una forma de aumentar la participación, de involucrar más voces en el proceso de elaboración de legislaciones y toma de decisiones. Algo que resulta fundamental.

Por lo demás, una cuestión que, como señalan Biermann *et al.* (2010), está por desarrollar en el plano teórico, cuyas cuestiones a tratar proceden de los debates ligados a las ciencias sociales, desde una perspectiva marcadamente institucionalista (sobre la que hacemos alguna consideración en el punto 6.3.3.). Cuestiones como la necesidad de conceptualizaciones en materia ambiental compartida, sobre lo que nos manifestamos en el capítulo 5, y como la necesidad de considerar las relaciones de poder, el desarrollo de conocimiento, la legislación o escala.

#### 2.2.6. Una reconsideración de Habermas a partir de Luhmann

Que la comunicación presenta un papel fundamental en la planificación actual es innegable. Ello está ligado a la inclusión de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas en el marco de la planificación. Considerando que la pretensión emancipadora, gracias al potencial comunicativo que el filósofo alemán pretendía, ha tenido resultados discutibles. Es por ello por lo que, con el objetivo de continuar planteando alternativas para ir más allá de lo habermasiano en materia de planificación, abordamos un segundo autor que también aborda el tema de la comunicación, como es Niklas Luhmann. Para él, la comunicación representa la operación propia de los sistemas sociales y, además, permite comprender la especificidad de los fenómenos sociales.

Y es que el hecho de que Luhmann se encuentre más próximo al pensamiento posmoderno que Jürgen Habermas, quien no renuncia a la idea de la ilustración moderna y trata de darle continuidad y renovación. En los enfoques posmodernistas se encuentran herramientas útiles para el análisis y diagnóstico del presente, mientras que aquellos todavía vinculados a la búsqueda de una ilustración, renovada y revisada, plantean alternativas a futuro con un claro enfoque más propositivo.

Otra cuestión, al hilo de lo planteado sobre la relación entre posmodernidad y modernidad, entre diagnóstico y visión a futuro, evidencia que en los tiempos actuales el objetivo no debe ser eliminar la incertidumbre sino tratar de minimizar esta para garantizar la mejor toma de decisiones. Esta incertidumbre la ilustra Monedero (2012) a partir del del concepto de estructuras disipativas, que toma de Ilya Prigogine (1999), acuerdo con el que las transformaciones conllevan posibles caminos inesperados, marcados por una incertidumbre contra la que se reconoce la necesidad insoslayable de intentar obtener la máxima información para la más prudente acción política. Pero no por

ello se debe condenar al determinismo o a la permanencia por el miedo al futuro incierto, susceptible de plantear escenarios alternativos necesariamente condicionados por la tensión entre el presente y el futuro.

Existe una similitud entre estos autores las lógicas del pensamiento moderno y posmoderno. Mientras que Habermas insiste en la componente normativa de toda interacción comunicativa y la necesidad de la construcción de una intersubjetividad que cabe entender como una propuesta futura, Luhmann invita a un diagnóstico del presente gracias a una consideración más amplia de la realidad; lo que nos permite conocer como tienen lugar los procesos de exclusión y cómo ello no afecta a los procesos de reproducción social.

Para Ciardiello (2015), en la década de 1980 se generaliza la renuncia a la producción de grandes teorías de alcance universal. Una postura con la que Luhmann no termina de concordar al considerar que es posible desarrollar para el ámbito sociológico un objeto de estudio con capacidad de abarcar la totalidad social evitando caer en la fundamentación ontológica. El resultado fue la Teoría General de Sistemas, mediante la que se aspira al estudio de la operación social, siendo la comunicación la operación social básica; lo que dota a la propuesta de Luhmann de una pretensión de universalidad al concebir el sistema como la producción de una diferencia frente a un entorno mediante operaciones destinadas a la reducción de la complejidad.

Para entender la teoría luhmanniana es fundamental abordar los conceptos de **complejidad** y de **contingencia**. Una contingencia que aparece como consecuencia del hecho de que un sujeto, o sistema psíquico, se enfrente a un objeto; y recibirá la denominación de doble contingencia cuando tenga lugar un proceso comunicativo en el que necesariamente participan dos sujetos. Como consecuencia de esta doble contingencia, surge lo social, y la **comunicación**.

La comunicación, en el marco del pensamiento luhmanniano, es un acontecimiento que ejerce las funciones de unidad al sintetizar tres selecciones posibles: información, acto de comunicar, y acto de entender (Ciardiello, 2015). Todo ello nos lleva a la noción, central, de **autopoiesis**, mediante la cual se alude a la lógica reproductiva del sistema; entendido este como proceso autorreferencial que se repite como consecuencia de su fracaso a la hora de integrar elementos de forma completa y simultánea, obligado así a un ejercicio de selección constante.

Consecuentemente, la selección de las comunicaciones que van a integrar el sistema social supone su cierre operativo y la posterior producción de sus elementos mediante su red de operaciones. Una comunicación que se ve privilegiada en el pensamiento de Luhmann, al considerar que la acción compagina aspectos sociales e individuales, mientras que la comunicación, al ser necesarios al menos dos sujetos para que tenga lugar, es meramente social. *La comunicación es la unidad elemental de la autoconstitución, la acción es la unidad elemental de la autoobservación y la autodescripción de los sistemas sociales* (cursiva del original) (Ciardello, 2015)

Luhmann plantea que la sociedad puede entenderse como el sistema social omnicompreensivo, incluyendo en él a los restantes subsistemas sociales, en tanto en el marco de la sociedad se producen todas las comunicaciones. Por tanto, la sociedad es una, y no admite observaciones que provengan de su exterior. Y esto se considera como



ventajoso para el desarrollo de una base teórica sólida de índole sociológico más allá de los enfoques clásicos. Pero no por ello está exenta de cuestionamientos. Uno de ellos es el que se vincula con la delimitación territorial de esta sociedad unitaria, sobre lo que Luhmann expresa que es la propia sociedad la que va a marcar estos límites, comunicativos, Por tanto que cabe entenderlo como consecuencia de la selección de comunicaciones y no como una situación inherente; siendo esto un elemento fundamental para la reconsideración de las nociones de integridad que tratamos de esclarecer en este apartado. Esta delimitación selectiva se ejemplifica a la perfección con la diferenciación funcional de la sociedad moderna, a la que ya hemos aludido anteriormente para mencionar el fracaso de las esperanzas de Émile Durkheim, en una serie de sistemas parciales internos distinguidos según su función principal vinculada con la resolución de problemas específicos. Y que también explica el funcionamiento de la administración pública y su lógica sectorial, ya cuestionada. Si entendemos el Estado, que ya hemos apuntado que utilizamos como concepto genérico para aludir a la administración pública para un determinado nivel territorial, de forma unitaria, como uno solo (que en un sentido hegeliano podemos entender como la culminación de la sociedad como tal, como representación de la sociedad civil), encontramos que este, al igual que la sociedad planteada por Luhmann, se ha diferenciado en sistemas de funciones que se clausuran operacionalmente acorde a un código binario, estableciéndose como subsistemas autopoieticos, autonomizándose de los restantes.

En el caso de Jürgen Habermas, también estudiado en Ciardiello (2015), su propuesta se articula en torno al desarrollo de un proyecto político de pretensión emancipatoria. Para ello plantea como base de su teoría de la acción comunicativa el análisis de la sociedad en dos niveles, considerándolo como una amalgama que sintetiza la teoría sistémica y postulados fenomenológicos revisados de forma crítica. Concluye que será la comunicación la que actúa como el soporte de los fenómenos sociales. Aunque prevaleciendo la acción, porque, aunque comunicativa, es considerada acción; representando la interacción simbólicamente mediada<sup>52</sup>.

Esto permite que todo comportamiento que escapa a la lógica de la norma social puede ser motivo de sanción, de manera que los sujetos puedan ir configurando estructuras de personalidad en las que se ha interiorizado la normativa vigente; encontrando que las expectativas de conducta responden a un orden normativo que progresivamente se irá actualizando con cada interacción. Con ello se propicia la integración social. Pero se enfrenta al problema de necesitar como ámbito de desarrollo una comunidad ideal libre de violencia e ideología, ambas cuestiones ya aludidas como fallos para la propuesta de Habermas en esta tesis; de forma que en esta situación ideal la reproducción social tenga lugar de forma crítica y no dogmática gracias a la racionalidad comunicativa.

Para el filósofo alemán el lenguaje es el medio para el entendimiento en la interacción, y este presenta tres funciones que ejerce de forma separada en las diferentes tipologías de acciones: la acción teleológica, relativa al mundo objetivo, que trata de conseguir un

---

<sup>52</sup> A diferencia de otras acciones, como el trabajo, de tradición weberiana, la acción comunicativa requiere de un par, algo compartido con el enfoque de Luhmann con el que difiere al considerar que puesto que la finalidad última es el entendimiento intersubjetivo, está orientado por normas sociales que delimitan expectativas recíprocas de conducta (algo que previamente hemos identificado como debilidad y fallo en el postulado de Habermas) permitiendo la coordinación para la acción.

entendimiento indirecto vinculado con la consecución de los fines deseados; la acción regulada por normas, propia del mundo social y vinculada con la actualización del consenso normativa; y la acción dramaturgica, del mundo subjetivo que sirve a la expresión personal. No cabe duda de la importancia del lenguaje, teniendo en cuenta como plantea Medina y Ballano (2015) que este *es un medio fundamental (de hecho, es el medio) para conectar nuestros pensamientos con la realidad física o social; y según la utilización o la mediación del lenguaje que creamos, entre otros elementos, tendremos diferentes tomas de posición teórica, normativa o estética alrededor de la realidad* (cursiva del original).

De acuerdo con Medina y Ballano (2015), Habermas plantea una concepción dual de la sociedad, diferenciando entre sistema y mundo de la vida, y representa la base de estas normas sociales de fondo, a-problemáticas, como base para la generación de confianza en la interacción. Pero el mundo de la vida va más allá, pues es el espacio al que los sujetos salen para realizar sus críticas argumentadas con el fin último de poder modificar estos planteamientos sociales de fondo preestablecidos. Un espacio que debe escapar a la colonización por las dinámicas de poder para poder actuar como resistencia frente a la colonización sistémica que ha sufrido la opinión pública, particularmente a través de los medios como hemos abordado cuando tratábamos la cuestión de la formación de la agenda política.

Para Habermas **la cuestión metodológica**, un rasgo compartido con otros autores de la escuela de Frankfurt, **cabe entenderla no como una cuestión protagónica, sino como una parte más de la teoría; no su armazón fundamental**, lo que le impulsa a este giro lingüístico para poder profundizar en su teoría de la acción social.

Frente a la división entre positivismo y sus métodos lógico-formales, y la hermenéutica utilizada en ciencias sociales para dar explicaciones sobre los procesos sociales, aunque a costa de la objetivación de las teorías producidas, Habermas plantea que la comprensión de un significado o una manifestación simbólica solo puede tener lugar mediante la participación en el proceso, no mediante observación; motivo por el cual la vivencia es una cuestión fundamental. Esto conecta con las ideas de Rancière de la generalización del logos previamente aludidas pues, acorde con Habermas, *el científico social no cuenta con un acceso al mundo de la vida diferente del que tiene el lego en ciencias sociales: tiene que pertenecer al mundo de la vida para describirlo y explicarlo, ha de entenderlo y por eso participa también en su producción. La persona que investiga y teoriza en ciencias sociales está teorizando sobre una realidad a la que pertenece y de la que difícilmente puede salir* (cursiva del original) (Medina y Ballano, 2015).

Presentadas, de forma sucinta, las posturas de cada autor, se pueden plantear las diferencias entre ambos en lo que al orden social se refiere. Una de las cuestiones fundamentales que cabe resaltar es la relativa a la cuestión del conflicto, de la capacidad de disentir. Luhmann critica a Habermas en un sentido que ha tenido una evidencia empírica; la comunicación no necesariamente se va a traducir en un acercamiento de posturas, en un acuerdo, encontrando incluso casos de lo contrario. Por eso Luhmann no comparte la lógica normativa tan fundamental en el caso de Habermas en tanto esta restringe la comunicación a una única posibilidad última, el consenso. Mientras que para Luhmann el disenso también resulta viable. *Toda respuesta enlaza distintas comunicaciones y dada la codificación binaria del lenguaje, puede contribuir al consenso*

*o disenso u orden o conflicto al responder por sí o por no, respectivamente* (cursiva del original) (Ciardiello, 2015). Los actores participan en la comunicación no necesariamente estarán dispuestos a doblegar su voluntad por buenos que sean los argumentos presentados. Consecuentemente, la postura de Luhmann hace que la totalidad del sistema contingente, mientras que Habermas sí considera una determinada continuidad del sistema; lo que refuerza nuestra interpretación entre pensamiento moderno y posmoderno asociado a cada autor. Pero esta cuestión del conflicto es clave pues su ausencia, en el pensamiento luhmanniano, supone la desaparición de la sociedad, en tanto la única forma de resolver los conflictos, los rechazos, es haciendo desaparecer la comunicación y consecuentemente con ella la sociedad.

Luhmann nos brinda una interesante aproximación al rol que juegan los medios de comunicación actualmente en esta situación post-política y post-democrática en la que el rechazo es minimizado gracias a la influencia de los medios de propagación o difusión. Es así que el sociólogo indica, siguiendo a Ciardiello (2015), se resuelve el rechazo que la comunicación genera de forma inherente; lo que contribuye al orden social, pero dificulta que tengan lugar las transformaciones sociales en ocasiones necesarias cuando este orden social se evidencia injusto. Y aquí encontramos una interesante conexión con la teoría de las presiones intermedias que desarrollaremos en el punto 5.1.4.1. de esta tesis, pues para Luhmann el conflicto siempre es posible, pero prolongado en el tiempo resulta devastador en tanto atenta contra la autopoiesis.

De esta forma, el orden social es deseable, con momentos de estabilidad, para que la sociedad pueda continuar con los procesos de producción y reproducción social. Siendo clave la forma en la que dicho orden se consigue, pues frente al rechazo que genera cualquier consideración moralista (en tanto vista como restrictiva de las libertades), la acción de los medios de comunicación resulta mucho más sutil pero no por ello menos peligrosa, en tanto guía las expectativas sociales en el sentido interesado.

Un orden social que para Habermas es fruto del entendimiento consecuencia de los actos del habla que fundan el mundo de la vida el cual no es visto como sistema, pero sí susceptible de ser colonizado de forma sistémica. Por este motivo y con esto entramos a una segunda cuestión complementaria a la del conflicto, la comunicación habermasiana solo concibe la inclusión de las personas para hacerlas partícipes en los procesos de desarrollo de entendimiento intersubjetivo que van a dar lugar al orden social. A este respecto se hace evidente como la propuesta de Habermas también tiene notable resonancia en la propuesta de la planificación estratégica de Louis Albrechts, que más adelante abordamos en el capítulo 6, vinculada con la idea de integración sistémica, entendida como la consecuencia directa de la concatenación de acciones racionales con respecto a fines que encuentran en la racionalidad estratégica su marco de referencia.

Esto motivará la crítica de Luhmann que, de forma análoga con la cuestión del rechazo, considera que la exclusión debe tenerse en cuenta. Lo cual conecta con la elección, pues toda operación del sistema conlleva una selección, y con ello la exclusión de lo no seleccionado; además de considerar de que sin exclusión no puede existir inclusión asociada. Lo cual depende de la forma de diferenciación adoptada por la sociedad en su desarrollo.

Y en ello radica la clave para comprender la creación de los diferentes subsistemas incluidos dentro del sistema unitario que es la sociedad. Para Luhmann la creación de

estos subsistemas, y aquí la cuestión de la necesaria integración que defendemos en esta tesis es clara, no cabe entenderla como formas autónomas entre sí, sino que los cambios que afectan a estas estructuras internas de la sociedad tienen consecuencias sobre las restantes; algo que el referido autor denomina “irritaciones”<sup>53</sup>.

La postura de Luhmann resalta precisamente el proceso de retroalimentación que supone la exclusión frente a una inclusión, mucho más laxa; y es que *la exclusión de un subsistema ocasiona la falta de requerimientos funcionales para una posible inclusión en otro, lo que fortalece el fenómeno de exclusión [...] la existencia de grandes contingentes (no tenidos por personas) de la totalidad de los subsistemas sociales no solo es una posibilidad, sino una realidad. El problema se acentúa pues la reinclusión en un sistema parcial solo puede ser laxa, de modo que no determina las condiciones para la ulterior reinclusión en otros subsistemas* (cursiva del original) (Ciardiello, 2015).

De acuerdo con Gonnet (2018), para Luhmann el orden social se debe mostrar sensible a los fenómenos que ponen en jaque a las lógicas institucionales establecidas; es decir, se trata de una teoría que de forma clara integra la variación y el cambio como consecuencia del conflicto como parte natural del funcionamiento social. Lo cual, como acertadamente apunta el citado autor, no supone una desintegración del orden social en tanto la conflictividad se descubre como parte inherente del orden social. Éste último, en el marco del pensamiento sociológico, parece entenderse, tradicionalmente, como sinónimo de consenso, lo que nos lleva rápidamente al pensamiento habermasiano, frente al cual se posiciona Luhmann.

Acorde con el pensamiento luhmanniano, apunta Gonnet (2018), todo sistema social opera en entornos incapaces de abarcar toda la complejidad asociada y por tanto son necesarias estrategias encaminadas a la reducción de esta; y que cabe entender como contingentes. La constitución de un orden social determinado es, por tanto, un intento contingente de reducir la complejidad, tarea, dicho sea de paso, que ya hemos atribuido a la planificación cuando hemos hablado de su rol prospectivo. Pero precisamente el hecho de que estas soluciones para reducir la complejidad sean contingentes es la que justifica la existencia de alternativas que tengan en su voluntad la misma pretensión, aun siendo vistas como desviaciones o desafíos para el orden establecido. De ahí la consideración de que el conflicto no puede ser considerado como algo antagónico al orden social, sino que cabe entenderlo, indica Gonnet (2018), como *una alternativa siempre disponible en el proceso de su producción y reproducción, sin que esto propicie su disolución* (cursiva del original).

Hay que aclarar que el conflicto no es en ningún caso el elemento constitutivo del orden social; es decir, es la complejidad y la contingencia de los sistemas sociales la que los

---

<sup>53</sup> De hecho la constitución de la estructura general del sistema social omniabarcador es fruto de lo que el referido autor denomina Forma Primaria de Diferenciación, frente a estos otros procesos de diferenciación sobre los cuales Luhmann plantean que tienen lugar una serie de primacías entendidas como una diferenciación que hace a las restantes improbables sino directamente inviables. Pero será la forma Primaria de Diferenciación la que va a determinar marco de referencia para las relaciones intersistémicas, articulando y estableciendo las modalidades que van a permitir considerar las personas con capacidad de comunicación; siendo un proceso que evidencia como se genera una integración sistémica y como la inclusión de las personas en ella genera la integración social. Considerando que esta última es el resultado de las expectativas de participar en la comunicación, cuya ausencia, en última instancia, supone la negación de condición de persona.

aboca al conflicto. La resolución de la complejidad, como ya se ha indicado, nunca llegar a producirse. Lo que se está criticando es efectivamente la negación del conflicto como elemento presente en el orden social, aunque lo haga como un elemento más allá de este, con el potencial asociado de ser asimilado por el orden social.

Un orden social reconocido, y aquí Habermas y Luhmann coinciden, como necesario para poder garantizar la producción y reproducción social; y aquí encontramos coincidencias con el pensamiento de Rancière, pues para Gonnet (2018) unas de las principales razones por la cuales la noción de conflicto en Luhmann se encuentra poco definida es debido al problema del control; considerando que el sociólogo alemán no subordina el control a la eliminación de la contingencia, de forma que la lógica de la policía es acertadamente criticada por Rancière en tanto esta se descubre como una forma de dominación sin mayores pretensiones. Recurre Gonnet (2018) al trabajo de Fuchs (2000) para dejar clara esta cuestión; *el orden social no radica en la exclusión del malentendido, del conflicto, de la desviación o de la decepción, descansa más bien en los sistemas de comunicativos que deciden cómo manejar la desviación, el conflicto y el malentendido* (cursiva del original).

Esto hace del conflicto un interesante indicar en tanto este tiene lugar cuando escapa al control de las estructuras y por tanto evidencia sus limitaciones; motivando que se ponga la atención en tanto estas se muestran cómo no funcionales. El conflicto es habilitado por la contingencia de la estructura, pero no la explica. El concepto que nos va a ayudar a explicar la configuración del orden social es el de la doble contingencia, el cual alude a una situación de interacción en la que las acciones de dos interlocutores son contingentes entre sí en tanto la acción de uno depende de la reacción y viceversa; considerando Luhmann, y mostrando a este respecto una de tantas diferenciaciones con el sociólogo norteamericano Talcott Parsons quien aborda la cuestión de la doble contingencia desde otra perspectiva, que esta representa una fuente de estímulos constante y por tanto la base fundamental para el orden social y no el causante de su disolución. Y es que la contingencia en el pensamiento de Luhmann alude a algo que no es ni necesario ni imposible; simplemente es, y perfectamente podría ser diferente. Por tanto, la acción social no depende de la acción de un tercero, aunque se relacione y se referencie en ella; y como consecuencia última de esto, el orden social no requiere para poder constituirse de la supresión de las diferencias individuales ya que lo social y la autonomía individual no resultan excluyentes. De forma que la idea de que el orden supone la eliminación de las posturas adversas no es cierta.

Efectivamente la búsqueda de consensos no resuelve el problema de la doble contingencia, como tampoco comparte Luhmann la defensa del interés individual como respuesta. Encontrando la razón de su rechazo a cualquier postulado normativo, como ya hemos apuntado que es característico en el pensamiento luhmanniano, en el hecho de que este supondría la eliminación de una doble contingencia en la que se fundamente el orden social. La propuesta de solución para la doble contingencia en Luhmann pasa por la elección de alternativas; el suceso que obliga a una actuación en consecuencia ya sea aceptándola o dando lugar al rechazo. En cualquier caso, esto no supone la desaparición de la contingencia del sistema social, pero encontrará un nuevo punto de referencia a partir del cual se estructurará. Este aspecto presenta un cierto paralelismo con los postulados incrementales en materia de planificación.

En cualquier caso, lo que queda claro en el pensamiento de Niklas Luhmann es el hecho de que el orden social es dinámico, susceptible de cambio constante. Y aquí existe una diferencia entre las funciones que desarrollan las estructuras y las operaciones. Las primeras orientan al sistema y su reproducción, pero el sistema no requiere de ellas para la regulación de las acciones, aunque sí permiten condicionar la contingencia sin llegar a eliminarla, permitiendo las desviaciones que se producen con respecto a las expectativas; mientras que las segundas, las operaciones, son las que reproducen el sistema.

Todo ello conduce al hecho de que todo sistema social, y aquí conectamos con el trabajo de Slavoj Žižek (2011), se fundamenta en la constante selección de alternativas ante las cuales siempre existen dos opciones; la aceptación o el rechazo. Pero este rechazo no supone para Luhmann la supresión del sistema social, pues mediante el conflicto continúan produciéndose sus operaciones. El conflicto es la comunicación de una contradicción o la contradicción de una comunicación, la alusión a dos comunicaciones contradictorias entre sí. Lo cual justifica el “no” como respuesta.

Comprender esto requiere abordar la noción central para el conflicto de contradicción en el marco del pensamiento Luhmanniano. Y estas presentan una doble perspectiva en función de si se consideran desde el punto de vista del observador o desde el punto de vista del sistema y sus operaciones. Al respecto del primer caso, la contradicción implica indecisión, inestabilidad, como consecuencia de hechos que son mutuamente excluyentes; lo que implica que la contradicción termina con la observación. Gonnet (2018) lo ilustra contraponiendo las acciones de ahorrar y consumir, pero también valdría el ejemplo de Erik Swyngedouw (2011) acerca de la sostenibilidad de una empresa petrolera. En cuanto a la segunda, la perspectiva del sistema y sus operaciones, la contradicción funciona como estímulo, dando lugar a una reacción; un motivo para la acción. Esto lleva a Luhmann a indicar que las contradicciones implican una doble función de bloqueo-desencadenante.

Es por ello, en tanto componente fundamental del conflicto, que las contradicciones permitan conservar la unidad del sistema, permitiendo la reproducción sistémica a partir de la desestabilización de las estructuras de los sistemas. Y es que la puesta en entredicho de las expectativas y las acciones evidencian que las primeras no resultan de utilidad para la coordinación de las diferentes acciones. Sin quedar por ello el sistema desprotegido pues la selección no es entre las alternativas inviables sino que ante estas se reacciona desde el sistema. En las palabras de Luhmann, recogidas por Gonnet (2018), *el sistema no se inmuniza contra la negación, sino con ayuda de la negación; no se protege contra los cambios, se protege contra la rigidez de los patrones de comportamiento habituales que han perdido vigencia respecto del entorno. El sistema de inmunidad no protege la estructura, sino la autopoiesis, la autorreproducción cerrada del sistema* (cursiva del original). Esto, desde una perspectiva de la conservación ambiental, evidencia las pautas a seguir en tanto no es tan importante la preservación de las estructuras ecológicas desde una lógica estática y museística, reiteradamente criticada, como el preservar sus procesos y dinámicas funcionales que permiten su autorreproducción y mantenimiento.

Unas contradicciones causantes de conflictos que cabe entender como el resultado, dentro del marco de pensamiento luhmanniano, de acontecimientos; es decir, fruto de la relación entre estructura y elemento. Encontrando el sociólogo alemán cuatro situaciones en las que existe predisposición hacia el conflicto:

- A mayor comunicación, mayor probabilidad de conflicto.
- Medios de comunicación simbólicamente generalizados como la verdad, el poder, etc. una cuestión ya tratada previamente.
- El tiempo, en tanto factor multiplicador de las contradicciones. Al igual que en un mismo momento no se puede estar en dos lugares diferentes, las contradicciones no pueden ser simultáneas en dos lugares. De ahí el ejemplo de Gonnet (2018) sobre como las perspectivas futuras sobre la cuestión climática generan en la actualidad tensiones.
- Experiencias sociales que causan conflictos, como el caso de la competencia.

De ahí que el conflicto sea una estrategia fundamental para la reproducción de los sistemas sociales cuando las estructuras resulten ineficaces para la resolución de la doble contingencia. Concluye Gonnet (2018): *todo lo que podemos decir en torno al conflicto es que es un fenómeno siempre posible, aleatorio y, en todo caso, más o menos probable de acuerdo con el nivel de complejidad alcanzado por el sistema social* (cursiva del original). Para el sociólogo alemán llegan a constituir un sistema social propio, ya que dan lugar a un orden social mediante una concreta resolución de la cuestión de la doble contingencia. Y es que, según Pignuoli (2013) (citado en Gonnet, 2018), por contingente que sea el origen del conflicto éste queda rápidamente regido por la doble contingencia resultante de la orientación de los comportamientos derivados de la constitución de rivalidades. Algo que refuerza la idea de que no solo es el consenso es el que posibilita el orden. Y es que el conflicto, ante el fallo de las estructuras, más ligadas al consenso, en su rol de coordinación de la acción, se convierte en la forma de coordinación predilecta<sup>54</sup>. Esto supone un cambio dialéctico, pues ya no se responde a la lógica de las expectativas para actuar de una determinada manera, sino que se aplica la lógica basada en no actuar para la satisfacción de las expectativas de un tercero si este con su acción no satisface mis expectativas.

Con todo, el conflicto no deja de entrañar un cierto peligro para el sistema, y más teniendo en cuenta su carácter expansivo. Esto es especialmente pernicioso cuando lo que se generaliza es la expectativa del conflicto, impregnando así todo tipo de elementos y recursos ahora entendidos como conflictivos. Esto puede degenerar es una cierta individualización, esa dinámica de la reacción defensiva frente a una amenaza constante y en muchas ocasiones autoconstruida. Motivo por el cual adquieren los sistemas conflictivos la consideración de parasitarios, en tanto tienden a comportarse como tal y a

---

<sup>54</sup> Se vislumbra, recordando que Luhmann rechazaba tanto la lógica del consenso como la individualista como formas de resolución de la doble contingencia, como sin embargo ambas están presentes en su pensamiento. Y es que cuando el orden del sistema social responde a la resolución de la doble contingencia por parte de las estructuras, podemos tener una aproximación a la cuestión de índole consensual, potencialmente normativo; lo cual no quita que en los momentos en los que opera el conflicto se tienda a una lógica de corte individualista en tanto la expectativa que opera es la de la defensa ante el potencial perjuicio que un tercero puede ocasionarme. Curiosamente, tanto mayor es la rivalidad, mayor dependencia y por tanto menos individual termina por ser la acción en tanto la motivación depende en mayor medida de un tercero. Lo cual hace que su visión de la integración social sea vista como una pérdida de libertad individual. Curiosamente para Luhmann existe una correlación entre conflicto y lealtad, siendo este último un término equívoco en su uso mediante al cual se pretende aludir al efecto de unión considerable en relación con la interpenetración y la estructura.

consumir la energía y recursos de otros sistemas; el conflicto no es *per se* destructivo sino que lo es en relación con el sistema en el que aparece. Por ello, como señal de inmunidad, el conflicto debe solventarse; tanto para Luhmann como para Habermas es fundamental la constitución de un orden social.

Siendo interesante, y con ello concluimos, considerar el conflicto no como término genérico sino como algo específico; es decir, tratando de entender cómo y por qué algunos conflictos tienen mayor o menor recorrido. Lo que Luhmann denomina “una carrera social importante” (Gonnet, 2018). Efectivamente el conflicto es cotidiano, y en la amplia mayoría de los casos, efímero. Sin embargo algunos tienden a estabilizarse y a tener una notable relevancia social por sus consecuencias relevantes a largo plazo. La clave por tanto radicaría en las condiciones que posibilitan la aparición de los conflictos y que hace que estos se tornen más significativos.

Dos serán los mecanismos, acorde con el sociólogo alemán (Gonnet, 2018), que explican la forma mediante la cual se trasciende de la interacción a la sociedad. En primer lugar, el derecho; legitimando el conflicto mediante el reforzamiento de determinadas posiciones políticas y económicas (poder y propiedad), y que explicaría la razón de excluir a determinados actores de los procesos de toma de decisiones en tanto esto supondría legitimar otros conflictos con otros procesos resultantes asociados. En segundo los movimientos sociales; responsables del mantenimiento en el tiempo de los conflictos mediante la adhesión y el compromiso individual para con unos objetivos determinados más o menos específicos.



### 3. LA SITUACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La naturaleza dual de la planificación territorial condicionar la aproximación que realizamos en este epígrafe al abordarla desde esta doble perspectiva teórico-práctica.

#### *3.1. La situación de la ordenación del territorio desde el punto de vista aplicado*

La premisa de esta tesis doctoral, como la del proyecto a cuyo desarrollo está ligada, es el reconocimiento de que tras cuatro décadas de desarrollo como política propia, la ordenación del territorio se ha podido ir consolidando en el Estado español. Lo cual tiene un notable valor teniendo en cuenta la carencia de una tradición en la materia, que ha sido suplida por la alta influencia que han ejercido las políticas europeas (Vergnaud, 2009).

¿A qué se hace referencia cuando se dice que la ordenación del territorio se ha consolidado? Se alude al hecho de que la totalidad de las autonomías españolas cuenta con al menos una ley en la materia, siendo frecuente encontrar progresivas actualizaciones de las mismas (de lo que dio cuenta en su día Martín (2014), y de forma más reciente hemos recogido en las distintas publicaciones del proyecto GOBEFTER). Diría Benabent (2006) que la ordenación del territorio llegaba al siglo XXI con un estatus jurídico cada vez más definido, pese a algún caso extraordinario como el de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Lo cual no debe llevar a satisfacciones precipitadas pues, si, como viene siendo habitual únicamente ponemos el foco de atención en el desarrollo del marco legal y su posterior concreción en los instrumentos de planificación sin consideraciones complementarias, pecaríamos de cierta continuidad acrítica.

Algunos/as autores/as plantean que la ordenación del territorio ha tenido una evolución positiva y no puede hablarse de una política fallida. Es el caso de Rando (2017), quien hace esta valoración partiendo de la consideración de que, como política propia, presenta sus propios objetivos, independientes de los de las políticas sobre las que debe incidir; y que, si bien ha resultado fallida en sus pretensiones de avanzar hacia una cohesión territorial efectiva, también existen algunos ejemplos que muestran su contribución a los fines de cohesión y articulación territorial pretendidos.

La postura que defenderemos en esta tesis es que no se puede hablar todavía de casos de éxito; a lo sumo de buenas prácticas, en el marco de una política que ha resultado, si no fracasada, al menos fallida en el conjunto del Estado español (Peiró *et al.*, 2021b). Una postura más crítica que parte de algunos de los primeros estudios previos comparativos de las legislaciones de ordenación del territorio que se realizaron en la materia de finales de la década de 1990 (véase Benabent, 1999 y Chica y Santos, 1999), de los cuales se colige que la ordenación del territorio tiene como objetivo fundamental la articulación y cohesión territorial y no la simple tramitación y aprobación de instrumentos de planificación que no pueden pues entenderse como un fin en sí mismo sino el medio para la consecución de los verdaderos objetivos de esta política, que como planteamos en los el capítulo 5, evidencian el claro margen de mejora existente ante la persistencia de los desequilibrios territoriales.

Y esto se va a traducir en dos líneas de investigación paralelas que están obligadas a comunicarse. Por un lado, quienes consideran que la situación de la ordenación del

territorio es positiva sin negar la existencia de algunas fallas puntuales. Tienden a centrar sus esfuerzos en un doble sentido. En la mejora de los procesos de gestión que garanticen la implementación de la legislación y sus instrumentos de planificación asociados; a lo que está estrechamente ligado el diseño e implementación de los pertinentes sistemas de seguimiento de las políticas territoriales como herramienta fundamental que permita verificar la validez y eficacia de unos instrumentos de planificación que se enfrentan al reto de trabajar en ambientes en continuo cambio. Esta tarea de seguimiento es una de las grandes carencias presentes para el conjunto de España (Benabent, 2009, Segura y Pedregal, 2011 y 2014). La necesidad de implementación y su control y seguimiento no se discute; y en ello insistirá, y daremos buena cuenta de ello, Louis Albrechts, y ha sido una de las conclusiones claves derivada del proyecto GOBEFTER (véase Farinós -coord.- 2020).

Sin embargo, este enfoque nos puede condenar a una lógica continuista basada en la lógica del principio de mejora continua de una política que no se reconsidera en lo fundamental, sino que únicamente se matiza en aspectos puntuales. Como más adelante se apunta, un excesivo foco de atención en la gestión se traduce en un abandono de la política y, con ello, un repliegue de cualquier forma de proceder alternativa a la hegemónica en la actualidad.

Por ello entendemos fundamental una segunda línea de investigación que tenga por objetivo considerar si resulta viable y deseable desarrollar formas alternativas de concebir y aplicar la política de ordenación del territorio. Sometiendo cualquier concepción alternativa a los mismos mecanismos de supervisión y control previamente aludidos en la línea de la gestión antes comentada, y evidenciando así la interrelación entre ámbitos de estudio. Esta será la vía que se explora en esta tesis, encontrando cabida dentro del proyecto y aportando una perspectiva propia a la de otros trabajos con los que convive.

### 3.1.1. Acerca de la situación en materia de cohesión territorial y la influencia europea en materia de planificación

Decíamos que una de las razones para considerar que la política de ordenación ha resultado fallida se asocia al incumplimiento del que es su objetivo fundamental; la cohesión territorial. Esta idea de la cohesión tiene claras resonancias europeas, encontrando que, a pesar de la carencia de competencias en ordenación del territorio, la influencia de las políticas comunitarias en los Estados miembros es notoria (véase Baduelle, 2009 y Dühr *et al.*, 2010). Lo cual nos invita a pensar que para poder transformar los sistemas de planificación debemos pensar en clave europea. Una tarea pendiente que se ha abordado fundamentalmente desde la perspectiva del derecho administrativo (véase Parejo, 2004 y González-Varas, 2004), contando con pocos estudios de caso que aborden la cuestión de la europeización; sobre la cual radica la crítica de que la cohesión es un significativo vacío, como la idea de sostenibilidad, para mantener una cierta deriva neoliberal que resulta del todo incompatible con estos principios de equidad (Servillo, 2010). Esto apunta a la necesidad de un cambio a nivel estructural.

Al hablar de cohesión territorial, siguiendo el ya citado trabajo de Farinós y Elorrieta (2017), se habla de *agregar a los vectores económicos y sociales una perspectiva de planificación territorial en la toma de decisiones (por la armonización, coordinación, de*

*todas las políticas sectoriales aplicadas en los territorios) de cara a promover un desarrollo sostenible y bien estructurado* (cursiva del original). Coligiéndose, así lo plantean los citados autores a partir del Libro Verde sobre la Cohesión Territorial, una triple dimensión de la cohesión que abarca la articulación física del territorio, la equidad territorial y la identificación de la comunidad con un proyecto común.

Planteamos un recorrido de la planificación territorial para mostrar de qué manera se ha producido esta integración entre vectores económicos y sociales en su seno; una planificación que nace vinculada al desarrollo regional. Su momento fundacional lo encontramos en las medidas tomadas por la Autoridad del Valle Tennessee, asociadas al New Deal tras la crisis estadounidense de 1929 (Monod y Castelnajac, 1973; Friedman y Weaver, 1979; Hall, 1996). Con un enfoque en el que la ciudad, aunque protagónica, consideraba sus relaciones con su hinterland, incluyendo así también al medio rural empobrecido (Sussman, 1976); para compensar una dinámica de excesiva concentración urbana que se ha terminado por consolidar en un momento de generalización de esta dinámica acumulativa en manos de unos pocos en detrimento del colectivo (Ariño y Romero, 2016).

Algo que tiene que ver con la forma en la que han ido evolucionando los asentamientos antrópicos, produciéndose un cambio sustancial en la forma de relacionarse con su entorno; con un deterioro en las condiciones de vida y de trabajo de los nuevos urbanitas, fruto de la precariedad y la congestión, y la consecuente degradación del medio natural<sup>55</sup>. Esta última fruto de la lógica del pensamiento moderno, que ha tendido a la división entre lo social y lo natural, que queda excluido del suelo urbano; lo ambiental se excluye de la ciudad<sup>56</sup>. Algo que resulta falaz como recogen Ramírez y López (2015)<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Nos gustaría hacer algunas consideraciones a este respecto a partir de Dussel (2020). La primera encaminada a entender las razones por las cuales encontramos estos procesos de degradación asociados a este periodo de la modernidad. Y es que siguiendo al citado autor, *el problema ético de fondo consiste en que el criterio de la invención y subsunción de la tecnología en el proceso de producción no era para mejorar las cualidades positivas de la vida humana o el valor de uso del producto, sino para aumentar la tasa de ganancia del capital, a su valor de cambio solamente [...] la pretendida creatividad (uno de los principios de la modernidad) ahora tecnológica de la Modernidad bajo el criterio de la ganancia de capital es nociva, no-ética para la humanidad (ya lo está sufriendo China)* (cursiva del original). El filósofo argentino alude así al mecanismo de mercado que invita a las empresas a la reducción de los costes de producción para ofertar un producto a menor precio para resultar más competitivo; dinámica propia de un capitalismo que como el citado autor indica, encuentra en Karl Marx la figura del crítico con este modelo por excelencia; *como el gran crítico del capital, que está llevando al planeta a la extinción de la vida y al empobrecimiento del 99% de esa humanidad. Marx se levanta como el gigante intelectual, como el más pertinente crítico del suicidio de la vida en la Tierra de no acatar sus anticipados juicios científicos y éticos* (cursiva del original).

<sup>56</sup> Esta idea de que es con el pensamiento moderno con lo que la separación entre lo antrópico y lo ambiental se produce, es discutible. Bien es cierto que puede decirse que con el pensamiento moderno se consagra, pero tal y como se colige de White (1967), esta idea de la naturaleza al servicio del hombre se remonta a la raíz del pensamiento judeocristiano. Lo cual, por cierto, es lo que va a terminar por impregnar a la ciencia moderna europea (White, 1967). Y de ahí esta disyuntiva aparentemente irreconciliable.

<sup>57</sup> En esta misma línea se encuentra el trabajo de Swyngedouw (2011), criticando esta falsa dicotomía social – natural (o urbana – natural si se prefiere) y que encuentra en el siglo XVIII un fuerte impulso (algo que siguiendo a Dussel (2020) tiene que ver con el estallido tecnológico en Reino Unido que pretende este abaratamiento del coste para la venta competitiva). Lo cual refuerza la evidencia de que el trabajo es un proceso transformador de la naturaleza con al que el ser humano, aunque no lo quiera, tiene un vínculo de dependencia (el cual hace explícito Butler, 2021), y que nos obliga a reconsiderar los modos de producción actuales.

Esto ha ido marcando la evolución de los espacios urbanos, desde una primera tipología de asentamientos concentrados con un entorno periférico próximo antropizado fruto de su explotación agrícola a la que continua una zona más alejada de terreno natural o silvestre; aunque comprendido como espacio de la ciudad, como su espacio de transición y movilidad, con el control asociado por parte de la ciudad (Bendala *et al.*, 2010). A partir de la Revolución Industrial se produce la pérdida de este esquema básico original, generándose espacios difusos donde tiene lugar una expansión urbana a los límites periféricos, por la llegada masiva de trabajadores a las zonas anteriormente naturales de la actividad agrícola (Alonso, 2010), ahora devaluada económicamente frente la industria<sup>58</sup>.

Como indican Navarrete (2004) y Puyol (2005), ambos citados en Pueyo *et al.* (2017), el paso de una sociedad rural a una urbana tuvo lugar de forma más tardía a otros países, pero de forma más intensa y rápida. De modo similar a la dinámica de una industrialización que como plantea Nadal (1978), en España ocurrió fundamentalmente a mediados del siglo XX, a diferencia de otros países del entorno europeo en los que esta industrialización se desarrolló durante el siglo XIX y, por tanto, el margen de adaptación o, mejor dicho, la transformación progresiva del espacio, no tuvo lugar de forma tan súbita y radical (Chaves, 2004).

Siguiendo con la cuestión que nos ocupa, y tal y como plantean Gregory y Gertler (2000), con la pérdida de peso en la economía de las actividades agrícolas, la consideración espacial se fue erosionando hasta dejar de tomarse en cuenta. Esto llega a su máxima expresión a finales del siglo XIX, cuando el economista británico Alfred Marshall publica *Principles of economics*, donde se prioriza lo temporal frente a lo espacial. Este hecho, siguiendo a los citados autores, quienes recurren al economista norteamericano Walterd Isard, es un prejuicio contra la dimensión espacial. Siendo el propio Isard (1956) quien resaltó el papel de la escuela alemana vinculada a la teoría locacional (entre otros Walter Christaller, quien posteriormente cobrará protagonismo) como fundamentales para el desarrollo de una economía espacial. El debate entre lo espacial y lo temporal tendrá su correspondiente protagonismo, pero anticipamos que la planificación es un punto de encuentro entre ambas cuestiones, sin renunciar a ninguna de ellas, como parece que viene siendo habitual en los planteamientos que desde diferentes disciplinas se ha ido realizando con el paso del tiempo.

Esto ha favorecido que tenga lugar una dicotomía urbano-rural frente a la que además del conocido derecho a la ciudad que propusiera en su libro homónimo el filósofo francés Henri Lefebvre (1969), sea necesaria la defensa de un derecho al territorio en la línea de lo propuesto por Iglesias (2019). Siguiendo lo establecido por el autor, la reivindicación del derecho al territorio se asocia al papel fundamental de las regiones (tanto administrativas como físicas) como fórmula mediante la cual el uso de la planificación territorial debe conducir hacia una cohesión territorial que permita dejar atrás el modelo dicotómico urbano-rural, cada vez más acentuado (tanto económica como políticamente), y garantice la participación generalizada de la escala local; más allá de ciudades-estado, megaciudades o ciudades región. Sirva a modo de ilustración de esta dinámica de acumulación urbana algunos trabajos como el de Serrano *et al.* (2010, citado en Serrano,

---

<sup>58</sup> Sirva a modo de ejemplo el caso valenciano, donde tal y como recoge Calatayud (2011), l'Horta de València pierde la ventaja económica de la actividad agraria frente a otras actividades económicas, primero industriales, posteriormente vinculadas con el crecimiento especulativo urbano.

2018) que indica que para 2008, momento del estallido de la burbuja inmobiliaria en España, los espacios metropolitanos que apenas están conformados por el 9% de municipios españoles, concentraban el 70% de la población. A lo que sumar la correspondiente concentración de actividades socioeconómicas (Romero y Farinós, 2007; Feria y Albertos -coord.-, 2010). Lo cual encaja, volviendo a Henri Lefebvre, con la idea sobre un proceso de urbanización completa a escala global que evidencia el interés por lo urbano (impulsado desde el urbanismo moderno), como espacio libre para la producción capitalista. La ciudad dejaba de ser el espacio de la actividad económica para ser una actividad económica en sí misma a través de la inversión inmobiliaria. De este modo, lo rural se ve progresivamente excluido.

La influencia de esta forma de planificación de desarrollo regional norteamericana se incorporaría a través de su desarrollo en las diferentes mancomunidades alemanas (Bielza, 2008) o los planes de Thomas Adams de Londres y alrededores (Hall, 1996). Williams (1996) plantea una taxonomía donde ubicar las diferentes tradiciones y formas de proceder en materia de planificación que se han venido desarrollando. España, junto con otros países del sur de Europa, queda clasificada dentro de los países con una tradición de planificación urbanística, caracterizada por su enfoque altamente regulativo y su alta dependencia de la legislación. Un enfoque de tipo *'hard planning'* o planificación dura. Es la consecuencia de una traslación de los principios del urbanismo a una política de ordenación del territorio que en España carecía de tradición (Vaquer, 2018); cuestión sobre la que profundizamos a partir del trabajo de Martín (2014).

Siguiendo a la citada autora, con la aprobación de la Constitución Española del año 1978 aparece por primera vez una política de ordenación del territorio como tal, como política propia, además competencia exclusiva del nivel autonómico. Cuestión que ayuda a comprender las dificultades para desarrollar y encontrar su encaje en un contexto con una fuerte tradición centralizadora; además de por su propia complejidad asociada, una política transversal en un Estado con una administración de corte napoleónico y fuerte carácter sectorial. Esta influencia francesa también se deja sentir en el desarrollo de una política de ordenación del territorio cuya denominación es traducción del concepto de *aménagement du territoire*, promovido por la DATAR. En el desarrollo de su *Plan National d'Amenagement du Territoire* el enfoque urbanístico daba paso a una planificación basada en mallas territoriales, para una ordenación que facilitara la conjugación de la regulación de usos del suelo con las políticas de desarrollo económico a escala regional (Ollivaux, 1985).

Esta falta de experiencia hizo que se optara, como plantean González y Martínez (1980) y Saénz (1983), citados en el trabajo de Martín (2014), por una lectura restringida de la ordenación del territorio que la equipara al urbanismo, pero a una escala superior a la municipal. Sin embargo, esta lectura no puede considerarse como la única existente. De hecho, otros autores como Ávila (1993) y Pérez (1998), también recogidos en el artículo de Martín (2014), abogan por una interpretación de la ordenación del territorio más amplia. Se basan para ello en una interpretación del texto constitucional que no se ha dado (Farinós *et al.* 2018a), y que viene a poner de manifiesto la naturaleza ideológica de la planificación.

Se separa así de una deseada lectura de la planificación como herramienta de coordinación de las políticas sectoriales con impacto territorial, con el fin de garantizar su adecuado

desarrollo (tanto en lo operativo como en la transformación del espacio) y como forma de avanzar hacia un modelo territorial que garantice la justicia espacial, la gobernanza y la preservación ambiental y sus recursos. La realidad, sin embargo, es otra. La ordenación del territorio se ha consolidado como una política de regulación de los usos del suelo, es decir, de planificación física (Cruz, 2018, Segura, 2019). Esta dualidad se traslada al propio entendimiento del plan: no como sino como elemento central de ejecución (Indovina, 2004).

Es innegable que no puede considerarse que la ordenación del territorio no haya cambiado, y que ha marcado cierta distancia con el urbanismo, al que sin embargo parece en ocasiones querer regresar. Evidenciando que a pesar de los intentos, han sido escasos los avances, siendo minoritarias las aportaciones que abogan por una lectura más amplia de la misma (véase Pujadas y Font, 1998). Un ejemplo de este juego de tira y afloja lo encontramos en el ya citado trabajo de Martín (2014) donde se indica que *también se aprecia que cuando se ha estimado necesario se ha vinculado a otras materias/políticas* (cursiva del original); evidenciando que la ordenación del territorio ha jugado el papel de comodín político como herramienta para la justificación de las intervenciones ligadas a esas otras políticas sectoriales (tales como urbanismo, vivienda, medioambiente o política de desarrollo económico, con las que se relaciona en base a la yuxtaposición) que eran las que verdaderamente resultaban atractivas y de interés desde el punto de vista político. Si bien son políticas que responden a una misma finalidad, la del desarrollo territorial cohesionado y sostenible, esto no parece haber favorecido su efectiva coordinación e integración.

Esto se traduce, volviendo a la taxonomía de Williams (1996), en que todavía estamos anclados entre la faceta urbanística, a la que parece que dejamos atrás en favor de una planificación física de usos del suelo, pero bajo la tentación constante y continua de regresar a la lógica urbanística...; cuando no directamente a liberalizar por completo el suelo y renegar de toda forma de planificación espacial en el sentido estratégico e integral que caracterizaremos y defenderemos a lo largo de esta tesis.

### 3.1.2. Breve retrato de la situación

Parece que, a la vista de lo indicado previamente, estamos condenados a elegir entre la desaparición de la planificación (Alexander, 2016) o a una pelea constante y continua por mantener con vida, ante su innegable necesidad, una planificación marcada por las continuas trabas y dificultades para su desarrollo (Olesen y Albrechts, 2017).

El reto es mayúsculo. Como se ha planteado con anterioridad, la pretensión de hacer de la política de ordenación del territorio una política de primer nivel, una cuestión de Estado que requiere de una voluntad política (Farinós -coord.-, 2018), hoy en día no existe. No hay un consenso al respecto. Prueba de ello es la crítica que plantea Fernández (2011), y otros autores como Andreas Hildenbrand, relativa a la falta de presupuesto para el desarrollo de la ordenación del territorio.

La abstracción y la falta de practicidad son críticas a las que de forma habitual se enfrenta, haciendo que, en la búsqueda de acciones más concretas y aparentemente de mayor utilidad, se termine por no hacer planificación territorial en el sentido propuesto. Sin la posibilidad de buscar la forma de transitar hacia las acciones sin renunciar por ello a un

instrumento de planificación que las regule, lo que nos advierte de la situación actual, hostil tanto para lo político como para la planificación. Algo que ha ocupado la atención de Albrechts (2001a, 2015, 2020), al considerar la necesidad de transitar de la planificación al plan, y del plan al proyecto, siendo un proceso de incardinación que responde a un marco táctico como es el establecido por la planificación y que plantea un escenario a futuro ideal para el desarrollo socio-territorial de una forma innovadora (que cabe alinear con la etapa más avanzada de la innovación socio-institucional).

Los procedimientos actuales de tramitación de figuras de planificación, pero también de planeamiento urbanístico, muy dilatados en el tiempo, se convierten en la excusa perfecta para apostar por la flexibilización de la norma; cuando no directamente su reemplazo por los proyectos y actuaciones puntuales. Lo que tiene que ver con la idea de los significantes vacíos, en tanto se convierten en frecuentes su denominación como proyectos estratégicos o de interés regional (García, 2015; Cruz, 2016). Justificando acciones que no solo no responden al interés general, sino que contribuyen a la desaparición de cualquier coherencia dentro del entramado territorial y de una política de cohesión coherente; así como el desarrollo de malas praxis fruto del escaso control y supervisión de los procesos.

Como ya se planteara en Farinós *et al.* (2017d), la forma en que pueda ser o devenir la ordenación del territorio, como política pública, depende en gran medida de la evolución que pueda experimentar desde ambos puntos de vista: *el de su desarrollo en la práctica, pero también, de forma igualmente necesaria, de los avances producidos desde el punto de vista del conocimiento y del método [...] qué es y quién hace planificación territorial tendrá mucho que ver con las cambiantes relaciones de poder y de los avances en el conocimiento para poder provocar mejoras del modelo territorial gracias a una mejor organización de los elementos sobre el espacio (usos del suelo), pero también gracias a una mejor organización socioeconómica* (cursiva del original).

Desde el año 1978 se van aprobando los diferentes estatutos de autonomía, paso previo al desarrollo de las primeras normativas en materia de ordenación del territorio desde la década de 1980. Cataluña sería la primera en 1983, seguida de Madrid en 1984, Navarra en 1986, Asturias, Baleares y Canarias en 1987, y el País Valencià en 1989.

A estas primeras normativas se asocian las primeras figuras de planificación, ya tramitadas a partir de la década de 1990, dejando constancia que desde un primer momento han sido frecuentes las dificultades a la hora de desarrollar la ordenación del territorio. Y es que salvo Asturias, que en apenas 4 años, en 1991, aprobaría un instrumento de ámbito regional, al resto le costaría más de una década. Es el caso de Cataluña, que no lo haría hasta pasados 12 años, al igual que Baleares... por no hablar del País Valencià, que necesitaría 22 años y una segunda legislación en la materia para dotarse de una figura de ámbito regional (véase Burriel, 2009a). La otra cara de la moneda la encontramos en el caso de Navarra, aunque tuvo que esperar 25 años para que se aprobara una figura de ámbito regional. Esta tuvo un desarrollo muy particular y novedoso, con una marcada influencia europea que supuso una ruptura en la forma de proceder que se venía desarrollando desde la década de 1990, marcada por el desarrollo de proyectos puntuales y una pseudo coordinación basada en el planeamiento sectorial.

En la Estrategia Territorial Europea (ETE) se reconoce el papel fundamental que debe jugar una planificación encaminada al desarrollo de un sistema urbano policéntrico (frente al de acumulación en espacios urbanos tan característico del capitalismo) en el que

los nodos deben estar conectados mediante ejes relaciones (infraestructuras e infoestructuras) sin menoscabar aquellos espacios de singular interés (patrimonio natural y cultural); todo ello a su vez en consonancia con el desarrollo de una red de espacios naturales protegidos (Bielza, 2008). Ideas que vienen del Esquema de Desarrollo Comunitario (SDEC) del año 1994, en el que se comienza a contemplar la posibilidad de que sea la planificación la responsable de conjugar la cuestión social, económica y ambiental; poniendo en valor las ideas y conceptos derivados de la Conferencia de Río y del Tratado de Maastricht, donde se habla de la equidad fruto de un desarrollo equilibrado y el avance hacia la cohesión socioeconómica fruto de la adecuada ordenación física del espacio europeo (Atkinson y Pacchi, 2020). Al respecto de lo cual cabe ser muy crítico, pues como hemos apuntado a partir del trabajo de Servillo (2010), la política europea, aunque ha ejercido una positiva influencia que ha permitido a la ordenación del territorio desligarse parcialmente del urbanismo, sigue anclada en unas lógicas de economía neoclásica que contradicen estas pretensiones de cohesión territorial.

Un síntoma claro de esta influencia europea es el progresivo abandono del plan en favor de otras figuras como las directrices (Cruz, 2018), o las estrategias (como los casos navarro y valenciano) y, sobre todo, los proyectos. Se van dejando atrás los planteamientos rígidos del plan director en favor de otras figuras con determinaciones menos vinculantes, particularmente para el sector privado aunque lo continúan siendo para el sector público de forma directa o indirecta (cuestión que cuando abordemos la planificación económica cobrará protagonismo, ya que de ello puede depender la recepción de financiación proveniente de fondos europeos) y mayor flexibilidad. Esto supone, como ya apuntábamos en Peiró *et al.* (2019a) *poca concreción a la hora de señalar plazos o prioridades de los proyectos, que se dejan en manos del planeamiento derivado (el territorial o incluso directamente urbanístico sin escala intermedia en no pocos casos)* (cursiva del original). Algo que es síntoma de esta influencia europea, siendo la escala regional especialmente sensible a los cambios que esto conlleva (Elorrieta, 2018).

Los matices entre los diferentes instrumentos en función de su denominación los aborda con detalle Zoido (2006), del que hacemos un extracto para de forma breve esclarecer las dudas: *Una “estrategia” define planteamientos generales (recuérdese el originario sentido militar de este término y su oposición a “táctica”), comprende todos los aspectos (recursos, conflictos, potencialidades, procesos, etc.) que deben ser considerados en el territorio, pero no ultima las soluciones ni compromete plazos, financiación o agentes particulares afectados. Las “directrices”, por el contrario, tienen valor normativo pero se quedan también en un plano general que debe ser concretado por instrumentos de menor escala y mayor detalle. Finalmente el **plan** es un compromiso público con plazos, recursos y afecciones particulares detalladas* (cursiva del original, negrita del autor de la tesis).

A lo que habría que añadir, de forma complementaria a lo planteado por el geógrafo andaluz, la aportación de Chica y Santos (1999), quienes indican que más allá de la información que nos aporta la denominación genérica que recibe un determinado instrumento, es fundamental considerar cuales son los términos que los acompañan ya que son los que permiten entender los matices existentes. Unos matices que sin embargo son de poco calado, pues en ningún caso condicionan la lógica de corte neoliberal que



apuesta por la desregulación como estrategia para potenciar un crecimiento económico que no fomenta una cohesión, contraviniendo las pretensiones europeas que se descubren como significantes vacíos que contribuyen a la justificación del modelo actual, pero no a cuestionarlo.

Algo que ha encontrado en lo medioambiental, como plantea Swyngedouw (2011), o cualquier término asimilable (la sostenibilidad, la naturaleza...) el término idóneo capaz de formar parte de cualquier política/proyecto con el fin de tratar de justificar su idoneidad. Esto ha acabado por impregnar al conjunto de las políticas y actividades económicas, con el objetivo de aparentar no menoscabar el bienestar colectivo ni la dimensión ambiental (al menos en apariencia) con un modo de producción que resulta insostenible.

El objetivo es fomentar la fantasía de que determinadas prácticas no solo son aceptables sino incluso positivas, y que contribuyen a la mejora de la situación. En clave zizekiana, las apariencias, ficciones, imaginaciones... inciden en nuestra conducta como si fueran algo real, sin serlo. Unas creencias que no son necesariamente propias, sino de terceros, y que son aceptadas por una sociedad que se evidencia como consumidora de ideología. Algo de eso encontramos en el caso de una planificación que defiende que sus intervenciones son tendentes a la cohesión, cuando sus resultados evidencian lo contrario. Siguiendo a Fair (2014), debe aspirarse a que la planificación, más allá de la cuestión legislativa, avance hacia un rol en clave de lo político, como forma de apertura y avance hacia el cambio, cuando las formas de sedimentación (pegado) social se evidencian insatisfactorias, abandonando su actual rol más próximo al de la política, desde el que lejos de resultar transformadora, se evidencia inmovilista. En este sentido, la toma de decisiones conlleva reprimir otras opciones posibles (Laclau, 1993). Desde su punto de vista, elegir tiene más que ver con la renuncia (para seguir manteniendo el statu quo) que con la selección, lo que aplicaría a la selección de alternativas en la planificación actual.

¿A qué se debe renunciar? Al desarrollo basado en la actividad urbanística, el ladrillo y sector inmobiliario y los movimientos especulativos que han actuado como motores de desarrollo gracias a la permisividad de unas legislaciones que han favorecido la liberalización del suelo (Farinós *et al.* 2019b); descubriéndose el suelo como el verdadero objeto de la planificación, que se consolida como recurso material sujeto a privatización y uso que no responde al interés común, perdiendo su carácter de espacio público o común.

En la década de 1990 se suman nuevas legislaciones en la materia y nuevos instrumentos regionales; caso de Aragón que se dota de normativa en 1992, y rápidamente, en 1995 de una figura de ámbito regional. Y el País Vasco, que al amparo de su normativa del año 1990 aprueba sus directrices de ordenación del territorio en el año 1997. La única excepción a la norma es Extremadura, que hasta 2001 no contará con una normativa en la materia y que ha desarrollado antes su planificación subregional que la regional.

Precisamente, con la llegada del siglo XXI, y siendo Canarias la excepción que confirma la regla (Lanzarote aprobaría su Plan Insular de Ordenación Territorial en el año 1991), se comienzan a tramitar los primeros instrumentos de ámbito subregional. Llamando la atención que salvo Cataluña, País Vasco, Aragón y Baleares, el resto de las autonomías plantearan primero una planificación subregional que la regional.

Y es que tanto las autonomías que cuenta con un sistema de planificación piramidal cerrado (entre las que se encuentran Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco; estas dos últimas si actuando acorde a este sistema relacional) como las que se fundamentan en un sistema piramidal abierto (entre las que se encuentran Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid, País Valencià y Navarra<sup>59</sup>, siendo las dos primeras las que si actúan acorde a este sistema relacional) comparten como rasgo distintivo que tanto la planificación subregional como la sectorial se deben subordinar a la regional. Los matices se encuentran en las relaciones entre planificación subregional y sectorial, subordinando la primera a la segunda (piramidal cerrado), o manteniéndolas en condición de igualdad para el desarrollo de la regional (piramidal abierto).

Caso muy particular en esta dinámica el de Andalucía, pues acata conceptualmente a la perfección la idea del modelo piramidal cerrado; ya no solo subordina al urbanismo, sino que la planificación sectorial no queda incluida dentro de la batería de figuras de planeamiento propias de la ordenación del territorio. Y, sin embargo, no acata esta lógica de subordinación a la planificación regional, ya que para 2006, momento de aprobación de su Plan de Ordenación Territorial Regional ya contaba con 8 planes subregionales en vigor; motivo de queja por parte de algunas instituciones como el Defensor del Pueblo Andaluz (Rando, 2020).

Con la llegada de la segunda década del siglo XXI, el impulso a la tramitación de figuras de ámbito subregional es constante. Esta concentración temporal no es aleatoria. Como se indicaba en Farinós *et al.* (2017d), *el grueso de instrumentos parece querer concentrarse en el tiempo que va desde 2003 a 2011. Coincide la primera parte de esta horquilla con el momento álgido de la OT a nivel europeo, y con las reformas de las Leyes de OT en algunas CCAA, y con el inicio de la crisis asociada al reventón especulativo de la burbuja inmobiliaria, del mal urbanismo (no se comparte la idea de que no lo hubiera, sino la de su torticero uso; lo que parece explicar una mayor sensibilidad y reconocimiento de la necesidad de atajar el problema mediante algún tipo de actuación más coherente que lo pusiera en cintura; por otra parte ya tarde dado el obvio retraso frente los verdaderos desmanes cometidos). Esto también explicaría el intento de recuperar la vieja nomenclatura de 'Política Territorial', rebajada en su rango a los segundos niveles y en asociación con otras denominaciones más 'habituales', y también asociada esta vez al rescate y reorganización de las administraciones locales en línea con un nuevo localismo más activo y politizado* (cursiva del original).

Esto se traducirá en que Baleares, Cataluña, Canarias, Navarra y País Vasco la totalidad de su territorio se encuentra bajo la cobertura de una figura de planificación subregional.

Se llega así a esta tercera década del siglo XXI, en la que se enmarca temporalmente esta tesis, en los que el impulso a la ordenación del territorio va a ser mucho más específica. En concreto destacan dos territorios. Uno es el del País Valencià, donde esta política recibe un notable impulso a partir del cambio de gobierno de la Generalitat en 2015. Un espacio complejo en cualquier caso, donde la conflictividad es notable (caso del PATIVEL) y donde todavía esta nueva hornada de instrumentos no se encuentra vigente

---

<sup>59</sup> En la propuesta original de Benabent no se incluía a Navarra dentro de ninguno de los modelos, considerando en función de sus características (véase Peiró, 2017) que debería formar parte de las autonomías con un sistema piramidal abierto.

mientras se siguen sucediendo renovaciones en el marco legal. Este es el caso de Extremadura, donde se recupera la tramitación de figuras de ámbito subregional que habían quedado estancadas, y a las que suman algunas de nueva creación; junto con el inicio de los trámites para dotarse de una planificación de ámbito regional. Un periodo, el más reciente, en el que el contexto es diferente al de etapas previas. Y es que el crecimiento urbano ya no parece acaparar la atención, sustituido por la rehabilitación y renovación de la ciudad consolidada (que promueve la Ley de 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y el posterior Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Lo cual no deja de verse con recelo, ya que como planteábamos en Peiró *et al.* (2021b), *evitar nuevos desarrollos urbanos y cualquier transformación que no fuera estrictamente necesaria parecían marcar un renovado camino en el que cobraba fuerza la idea de sostenibilidad... pero nada más lejos de la realidad [...] Tal y como recogen Castrillo et al. (2014), las ideas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana no son novedosas, sino que han sido una constante desde el siglo XIX, cuando la ciudad crece por encima de sus límites (físicos, pues muchas ciudades estaban todavía amuralladas) y, salvo contadas excepciones como la de la ciudad de Bolonia en la década de 1970, no se tradujeron en una mayor sostenibilidad ni en una mejora social* (cursiva del original).

También ha incidido la nueva normativa en materia de suelo, la cual, como indica Baño León (2009), ha supuesto trasladar las cuestiones ambientales al urbanismo, haciendo posible que el suelo sea reconsiderado más allá de su valor económico (Vaquer, 2018; García-Leonardo, 2019).

Con todo, y aunque la lectura restrictiva de la ordenación del territorio parece querer imponerse, se van abriendo nuevas formas de entenderla y actuar. Claro ejemplo es el de las áreas del litoral o las áreas metropolitanas, que han tenido un desarrollo marcado por la heterogeneidad, ya que siguiendo el trabajo de Farinós *et al.* (2018a). Respecto de las primeras, Cantabria y Andalucía equiparan su planificación del litoral con el instrumento de planificación regional, mientras que Cataluña, el País Vasco y el País Valencià han optado por su consideración como instrumento sectorial. En los casos asturianos, gallego y murciano el plan litoral adquiere el estatus de un instrumento integral de ámbito subregional. Mención especial requiere el caso balear en el que la cuestión del litoral no tiene trato diferencial con un ningún instrumento asociado sino que esta tarea recae en los restantes instrumentos de ordenación del territorio. Algo similar ocurre en el caso canario, donde también se carece de instrumentos normativos para el tratamiento integrado del litoral.

La razón de ser de esta diversidad la influencia que ejerce el contexto sociopolítico y cultural en materia de ordenación del territorio (Rodríguez, 2010), el cual no solo es capaz de condicionar el devenir de esta política, sino incluso hacia su desaparición (Farinós, 2015a).

En lo relativo a las áreas metropolitanas únicamente he de apuntar que representan uno de los principales retos a los que debe hacer frente la ordenación del territorio (De Miguel, 2008; Feria y Martínez, 2016; Cruz *et al.* 2017). Cuestión precisamente que evidencia uno de los principales retos a los que debe hacer frente la ordenación del territorio, todavía

hoy día, como es la falta de una decidida voluntad para hacer de ellas una política de primer orden; entendida, recordemos, como método de gobierno en sentido integral.

A modo de colofón, recogemos algunos de los principales retos a los que debe hacer frente la ordenación del territorio en España tal y como se identificaba en Farinós *et al.* (2019a) (cursiva del original):

- *Configuraciones administrativas sectoriales que no logran mecanismos de coordinación que favorezcan lecturas territoriales integrales (Farinós, 2018b).*
- *Predominio, en consecuencia, de instrumentos de carácter sectorial (considerados más eficaces en su aplicación y eficientes en su desarrollo, sin que existan claras evidencias para ello) (Peiró y Farinós, 2019), en detrimento de instrumentos subregionales de carácter integral.*
- *Carencia de adecuada coordinación interadministrativa, particularmente entre comunidades autónomas y la Administración General del Estado; agravado por una lectura del territorio rígida que no se adapta a los nuevos flujos y dinámicas que superan los límites administrativos (fronteras) clásicos (Farinós, 2018b; Trillo y Paül, 2018). El interés se centra mucho más en el modelo de Estado (federal, centralizado...) que en lo verdaderamente importante, las rutinas de su funcionamiento para hacerlas más eficientes (Tajadura, 2018 y Ortega; 2005; citados en Farinós, 2018b, p. 117).*
- *La cooperación resulta clave para la eficiente aplicación de políticas públicas. Reiterados estudios han demostrado los costes de la no coordinación. En última instancia esto se vincula con la gobernanza, que demanda nuevas formas de relación territorial basadas en la cooperación (voluntaria), junto a otros principios constitucionales mejor asentados, tales como la coordinación interadministrativa (vinculada a las competencias), la colaboración y el auxilio mutuo (un deber) (Farinós, 2018a).*
- *No se han llegado a concretar, o a poner en práctica de forma eficiente, instrumentos y órganos de cooperación. La vía preferida ha sido la de las políticas y programas de acción sectoriales, cuando no los proyectos de interés regional (Cruz, 2016).*
- *La falta de recursos, tanto técnicos como económicos, sumada a largos procedimientos de la planificación territorial, ha acabado afectando a la planificación tanto supramunicipal (quedando sin desarrollo efectivo) como urbanística (cuyos instrumentos, una vez aprobados, resultan difíciles de modificar) (García, 2015).*

### **3.2. La situación de la ordenación del territorio desde el punto de vista teórico**

Para poder entender cuál es la concepción que de la ordenación del territorio se tiene hoy en día en España es necesario aproximarse a la cuestión urbanística, de la cual recordemos, y se ha hecho hincapié en ello, recoge formas de proceder y objetivos; así como aproximarse también a la cuestión legislativa con la cual mantiene una estrecha relación de dependencia.

Encontramos en el siglo XX la génesis de lo que actualmente entendemos en España por ordenación del territorio y, por tanto, momento al que nos vamos a remontar para trazar

el recorrido hasta hoy. Ello nos va a permitir caracterizar una política que se enfrenta, o debería enfrentarse, al reto de superar los yugos de la lógica de la *realpolitik*; concepto que carece de una lectura inequívoca y única, y que vamos a desglosar a partir del texto de Medina-Núñez (2019).

### 3.2.1. Más allá de las posibilidades de la Realpolitik

La idea de la Realpolitik, según Medina-Núñez (2019), responde, acorde al planteamiento de August Ludwig von Rochau en “*Foundations of Realpolitik*” de 1853, a un intento de responder a los retos y adivinanzas de la política doméstica: *cómo construir un Estado nación liberal y estable en un frágil y rápidamente cambiante entorno, sin recurrir a la convulsión y la represión [...]. Para tener éxito, el hombre de Estado debía entender las circunstancias históricas en que estaba operando y las condiciones de la modernidad en una era de un rápido desarrollo económico, político e intelectual* (cursiva del original). El político y periodista alemán publicó un segundo volumen en 1869 en el que, en su capítulo quinto, titulado “Idealismo político y realidad” indica que la Realpolitik *se convierte en una propuesta que no renuncia a las metas ideales, pero asume que se hace necesario analizar con detenimiento las circunstancias históricas para saber con precisión qué es posible construir en el presente* (cursiva del original).

Concepto denostado en Europa, adquiriría en Estados Unidos ya en el siglo XX una nueva significación de la mano de Walter Weyl en primer lugar, y de Walter Lippman posteriormente. Fue este último quien lo popularizó, adquiriendo un significado más cercano al de geopolítica, entendida además como *un internacionalismo liberal* (cursiva del original) (Medina-Nuñez, 2019).

El historiador británico John Bew (2016, citado en Medina-Nuñez, 2019) aboga por un retorno a los fundamentos del concepto para enfatizar la importancia de la historia al exponer las circunstancias de cualquier situación política: *“se trata de un intento de anticipar y de poder construir el futuro” [...]. Por ello, reconoce el origen del concepto de Ludwig von Rochau, quien ofrecía “una simple pero sencilla fórmula para acercarse mejor a los dilemas de la política exterior” [...] además con el elemento básico de mirar el mundo real para evitar ciertos tipos de idealismo que solamente construyen de nuevo castillo en el aire [...] uno de los elementos básicos del concepto es la posibilidad de considerar siempre lo que es posible conseguir en un momento determinado sin dejar de darle importancia al idealismo y la utopía, fuerzas de cambio y transformación. El concepto se puede convertir en un instrumento adecuado para analizar el mundo complejo de las ideas, el poder y la sociedad en su conjunto, a partir de un acercamiento al historicismo y el empirismo: llegar a saber el origen histórico de una situación determinada, entenderla y aceptarla en la forma en que ha llegado hasta nosotros para a su vez entender y construir alternativas de un cambio posible* (cursiva del original) (Medina-Nuñez, 2019).

Apostar por un enfoque basado en la *realpolitik*, por tanto, no tendría por qué ser sinónimo de bloqueo al cambio, pues como se ha indicado, no le es inherente ser reacio al mismo. Incluso puede considerarse que resulta favorable a la transformación de la realidad en tanto trata de hacer del cambio algo plausible y que responda a una adecuación que garantice el éxito de cualquier transformación. Sin embargo, volviendo al citado texto de

Medina-Núñez (2019), en el que sí cita a John Bew (2016), la lectura que nos preocupa de la cuestión de la *realpolitik*, y que nos hace mostrarnos críticos con ella, es la que encuentra acomodo en determinados perfiles como el de Herbert Hoover al que recurre Bew (2016) para ejemplificar el caso de una persona, de perfil político, a la *que le preocupa más la eficiencia que el idealismo académico* (cursiva del original) (Medina-Núñez, 2019).

Esta interpretación de la *realpolitik* la reduce al pragmatismo en clave política y enmascara un cierto aire de desprecio a lo teórico, en un ejercicio de crítica que no diferencia desde la perspectiva epistemológica entre idealismo y realismo, a los que equipara como ejercicios aparentemente fútiles. Esto va en detrimento de la deseada reconciliación entre teoría y práctica por la que venimos abogando en este texto y que resulta fundamental, si se pretende que la ordenación del territorio pueda avanzar hacia una lectura más ambiciosa que la actual, a la que sin embargo parecen oponerse desde ciertas estancias que, al amparo del pragmatismo y una interpretación muy *sui generis* de la idea de la *realpolitik*, dificultando cualquier avance.

Como indican Romero y Farinós (2011) *la sensación que existe en muchos ámbitos académicos es que se ha tocado techo. Finalmente hemos llegado a la bóveda de cristal que permite ver el futuro de cerca, pero que a la vez nos aprisiona y nos mantiene en un estatus quo que los poderes establecidos parecen esforzados en perpetuar. Sin embargo, aquí se sostiene la idea de que esta es una barrera que hay que romper por diversas razones: porque los resultados demuestran la ineficiencia del actual sistema; porque el análisis comparado muestra la posibilidad de hacer las cosas de forma distinta y con buenos resultados, y porque desde el ámbito de la academia (y más concretamente desde la Universidad, uno de los pocos, si no el último, de los reductos desde donde promover la politización de la sociedad) es posible, necesario y hasta obligado, seguir ofreciendo interpretaciones y respuestas distintas al pensamiento único y al pragmatismo que impone la inmediatez que recientemente se ha apoderado de la política y que desvaloriza (tildando de naif y 'buenista') su razonamiento.* (cursiva del original).

### 3.2.2. De la separación entre lo social y lo ambiental

Nos remontamos a la cuestión urbana en el siglo XIX que ahora se centra en el enfoque de Erik Swyngedouw. Como el propio autor reconoce, y de ello se hace eco Ostos (2014), su trabajo gira en torno a la economía política geográfica y la ecología política, que el autor aplica al estudio del agua y el ciclo hidrosocial (con trabajos centrados en el caso español; véase Swyngedouw, 2007, 2013, 2014a), y en torno a la ciudad y el proceso urbano, vinculado este último a su idea de la ecología política urbana, cuyo mensaje central es de corte político y emancipatorio.

Swyngedouw se suma a la lista de autores que plantean lo artificioso de la diferenciación entre lo social/urbano y la naturaleza; idea que, como hemos indicado, es característica del pensamiento moderno en una suerte de sublimación de lo humano.

Sin embargo, en la propia lógica del capitalismo radican las claves para entender que esta separación es falaz, partiendo para ello de la idea de la producción de la naturaleza que Swyngedouw (véase Ostos, 2014) recupera de Smith (1984), y que evidencia cómo, con una clara vocación marxista y a través del trabajo entendido como proceso transformador

de lo natural, defiende que los procesos naturales y sociales están necesariamente unidos. Para ello, tal y como resalta Ostos (2014) a partir de Harvey (1996) se va a *defender la tesis de que la actividad humana no puede ser vista como externa a la de los ecosistemas, y por lo tanto excluir las estructuras urbanas del análisis ecológico, sino que las ciudades son producto del uso de recursos naturales en su construcción y de procesos naturales mediados socialmente* (cursiva del original) (Ostos, 2014). Revalorizando la dimensión espacial como una de las cuestiones centrales a la hora de explicar los procesos de acumulación del capital a partir de Harvey (1982).

Sobre los procesos de acumulación es interesante la aportación de Heynen *et al.* (1996) (citados en Ostos, 2014), al plantear cómo *en las ciudades capitalistas la naturaleza toma prioritariamente la forma de mercancías, cuya movilización a través de procesos metabólicos asociados a flujos de materiales y a energía responde al predominio de las relaciones sociales mercantiles y capitalistas. Esta mercantilización de la naturaleza oculta las múltiples formas de dominación y explotación que alimentan estos procesos, y permite también imaginar una desconexión de los flujos de naturaleza metabolizada, transformada y mercantilizada de su inseparable fundamento físico* (cursiva del original).

Algo que tiene que ver con la idea del metabolismo a la que alude Swyngedouw, pues esta es la metáfora central de su análisis sobre las relaciones dinámicas y complejas entre la humanidad y la naturaleza, de forma que mientras que la naturaleza proporcionaría los fundamentos, las dinámicas de las relaciones sociales y el trabajo humano producirían la historia natural y social. Esta idea del metabolismo está desarrollada en Swyngedouw (2006), y en ella se plantea una interesante cuestión vinculada al desarrollo urbano del siglo XIX, vinculada a la idea de la ciudad higiénica (*hygienic city*), la cual toma de Gandy (2004). Nos habla de una tendencia generalizada en dicho periodo en el que las ciudades, fruto de estos problemas de hacinamiento, afrontan una serie de transformaciones (en el caso español muy vinculado a la expansión de la ciudad más allá de su perímetro amurallado) encaminadas a garantizar un funcionamiento de lo urbano. Entendido como un sistema en el que existen una serie de conductos circulatorios que permitieran un desarrollo metabólico acorde a los procesos bioquímicos que en la ciudad tienen lugar (la ciudad entendida en sentido amplio, contando con su entorno inmediato y su hinterland), de forma que fuera más habitable para las personas. Un momento en el que lo urbano era visto, y así lo plantea el citado autor, como algo a desarrollar en clave justa y sostenible.

Estas pretensiones de equilibrio, en el marco de un desarrollo urbano entendido en clave ambiental, se ven alteradas rápidamente. Ejemplo de ello es de la experiencia del caso valenciano, al cual dedican un texto Sanchis *et al.* (2017). En él se evidencia cómo estos ciclos metabólicos, que los autores plantean para la etapa pre-industrial en Valencia, eran casi cerrados, dando lugar a una relación de simbiosis entre lo urbano y lo agrícola de su entorno. El primero como receptor de los productos del segundo, el cual, además, recogía los desechos urbanos para la producción agrícola futura. Un equilibrio truncado a partir del desarrollo urbano industrial. Como plantean los citados autores, *el desarrollo urbano asociado a la industrialización y a los procesos de internacionalización de la economía fue quebrando lentamente el vínculo entre las ciudades y su entorno agrícola, alejando producción y consumo, borrando los ciclos de materia y desprovveyendo de sentido a las instituciones que les prestaban apoyo y protección* (cursiva del original).

Coligiéndose de Sanchis *et al.* (2017) que la planificación ha contribuido al proceso de comprensión espaciotemporal al que aluden Harvey (1990) o Altvater (1989), que ha motivado que espacios urbanos y agrícolas, aunque contiguos, se enfrenten a barreras socioeconómicas que los separan

Esto se ha traducido en una hegemonía de lo urbano, que llega a entenderse como espacio total (véase Farinós, 2017), haciendo que la ciudad se sobreimponga al territorio y su matriz natural, que quedan subordinados a los intereses de lo urbano. Esto termina afectando a la conceptualización por ejemplo de la región, ahora región urbana o ciudad-región, adoptando formas que van de lo metropolitano a las megarregiones o las regiones policéntricas (Farinós y Fernández, 2017; Fonseca, 2017; Queirós, 2018; De Vries, 2018). Permite entender, a la vista de esta prevalencia de lo urbano, el devenir de una idea como la del policentrismo, recogida en la Estrategia Territorial Europea del año 1999, y que ha terminado por priorizar la forma y función de la estructura urbana, en detrimento de las relaciones urbano-rurales y el desarrollo de formas de cooperación territorial basadas en la proximidad.

Como se colige de Farinós *et al.* (2018c), lo urbano, hegemónico, ha comenzado a reaccionar ante la necesidad de reconectar con su hinterland; y ello, siguiendo el citado trabajo, ha motivado avances desde disciplinas tan dispares como la nueva geografía económica (de la mano de Krugman o Venables) o la economía ecológica (de la mano de autores como Georgescu-Roegen o Robert Costanza) entre otras. Y que necesariamente van a repercutir en la forma de entender y aplicar el planeamiento y la planificación territorial en tanto *no importa tanto ponerles precio (al suelo) como reconocer y salvaguardar el valor que estos servicios prestan a la población. Fundamentalmente en dos sentidos que aquí conviene resaltar: la salud y el buen vivir/bienestar/calidad de vida (a sabiendas de que los tres son distintos entre sí)* (cursiva del original).

Al respecto de lo primero, vinculado con la idea de las ciudades saludables (véase Santana *et al.*, 2014) nos lleva de nuevo a este siglo XIX y a los orígenes de una planificación que en Estados Unidos se constituyen con las bases legales de la protección de la salud y bienestar de los ciudadanos (Segura, 2017). Era pues la cuestión de la salubridad la que iba a guiar la planificación física en los procesos de crecimiento urbano de las ciudades estadounidenses a principios del siglo XIX. Algo que en el caso español no ha sido la tónica general, muy alejado de la idea de un urbanismo saludable que concibe *la ciudad como un organismo vivo, con zonas verdes que la oxigenan, con grandes vías que favorecen el flujo y la movilidad interior y la relación con los espacios exteriores (el campo) de personas y mercancía; así como con equipamientos y servicios básicos que aseguran su habitabilidad y salubridad (agua potable, saneamiento, suministro de alimentos y energía, transporte, eliminación de residuos, etc.)* (cursiva del original) (Farinós *et al.*, 2018c). Esto se traduce en que la concepción ecosistémica de lo urbano, en la que salud y sostenibilidad son inseparables (Hancock, 1996). La ciudad no es un organismo aislado sino parte de un sistema territorial enmarcado en un ecosistema natural (Contel y Llobell, 2007).

Sin caer en un ejercicio de retrotopía, Bauman (2017), mediante al cual alude a la nostalgia de un pasado que no fue tan bueno como queremos creer que fue, se pretende un regreso a esta circularidad económica que presentaban las ciudades antaño (Sanchis *et al.*, 2017), para hacer de las ciudades algo más sostenible y eficiente; siendo un principio



fundamental de esta idea de la economía circular *tratar de reducir tanto la entrada de los materiales (desmaterialización) como la generación de residuos (contaminación), cerrando flujos económicos y ecológicos mediante la reducción, la reutilización y el reciclaje. La ciudad de consumo lineal (que demanda-consume-contamina) pasa a querer ser una nueva ‘ciudad circular’ donde la materia, como la energía, se transforma y reutiliza* (cursiva del original). Así, una concepción circular de la ciudad implica que esta complementa los aportes que recibe de su entorno inmediato, pensando no tanto en términos dicotómicos de espacios urbanos y rurales, por separado, en favor de esta nueva realidad de la ciudad-región previamente aludida (Santiago, 2008; Feria y Santiago, 2009 y 2017).

Se trata de una suerte de regreso a la lógica decimonónica frente a la más asentada lógica del siglo XX. Lo ilustramos a partir del caso valenciano, en el que *tras siglos siendo l’Horta de Valencia el principal motor de la economía de la ciudad y de su entorno, con el siglo XX la economía valenciana se transforma y empieza a presentar un gran dinamismo. La agricultura deja de ser la principal fuente de riqueza y trabajo, sustituida por el turismo y la industria, con un desarrollo notable a través de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) de carácter local, junto a grandes empresas multinacionales del sector de los ordenadores (IBM), el automóvil (Ford) y petroquímica. Las consecuencias del abandono del sector agrícola fueron notorias para el territorio de l’Horta y los usos del suelo, lo que iba a transformar su paisaje hasta prácticamente condenarlo a su desaparición, agravado con la llegada del siglo XXI y el desarrollo urbanístico especulativo, considerado de todos los cambios sucedidos a lo largo de la historia de la huerta, el periodo más perjudicial para la agricultura de l’Horta, y la que mayor transformación en los usos del suelo ha provocado* (cursiva del original) (Sanchis et al., 2017). Dinámicas a las que la planificación y el planeamiento contribuyeron, decididamente, permitiendo que tuviera lugar un notable cambio en los usos del suelo<sup>60</sup>.

Para ilustrar la evolución hacia un espacio urbano difuso nos mantenemos en el caso valenciano, y recurrimos para ello al trabajo de Ponce (2014), quien evidencia cómo el urbanismo municipal ha potenciado el desarrollo sinérgico entre zonas comerciales y residenciales periféricas, para favorecer y consolidar este modelo de ciudad dispersa; el cual se ha desarrollado *en apenas tres décadas [...] se ha transitado de manera acelerada por las cuatro etapas básicas en que puede dividirse la evolución de la actividad comercial. Los cambios urbanos se han reflejado en alteraciones de los hábitos ciudadanos y, entre otros, de sus pautas de consumo, mediatizadas por el atractivo diseño de los nuevos centros comerciales, por su accesibilidad, por sus nuevas técnicas de compra y marketing y, en especial, por su vinculación con el ocio mediante atractivas y sugerentes estrategias que explotan la vena hedonista de la población y alteran sustancialmente el modelo comercial -y de relación- de la ciudad y, con él, el mapa de los espacios para la cohesión social y sus características* (cursiva el original).

Esto ha dado lugar a una nueva ciudad real, supramunicipal, metropolitana o funcional si se prefiere, donde son notables los cambios de índole socioeconómico y su repercusión

---

<sup>60</sup> Como el caso de la acequia de Mestalla descrito por Sanchis (2004), donde la pérdida de suelo agrícola para 1970 era de un 22%, alcanzando una cifra del 87% en 2003; fruto de un crecimiento difuso y sin planificación asociada que trasciende los límites y urbanos y convierte a la ciudad en una forma territorial difusa (Feria, 2004).

ambiental asociada. Traduciéndose en los conflictos territoriales, que han sido objeto estudio comparado de ámbito internacional (Del Romero, 2015). Newton (1978) y Dahrendorf (1958) (ambos citados en Del Romero, 2015) permiten entender que los conflictos territoriales son inherentes a una sociedad comunicativa, entre actores con diferentes perspectivas, siendo lo anómalo precisamente la ausencia de conflictos territoriales. Idea compartida con otros autores como Torre (2016), quien también viene a concluir que, puesto que en torno al suelo giran diferentes intereses y expectativas que no siempre pueden ser resueltos por la lógica del mercado, el plan (o el instrumento de planificación/planeamiento en cuestión) surge, como instrumento de intervención política para la resolución del conflicto, lo que evidencia la naturaleza política del proceso de planificación.

### 3.2.3. De la aproximación entre lo urbano y lo económico

Karl Polanyi (2007) planteó la necesidad de establecer una serie de mecanismos reguladores del capitalismo; entre los cuales figuran el *New Deal* y la planificación.

Y aquí surge la conflictividad vinculada al uso del plan como instrumento efectivamente de intervención política; no para la resolución de los conflictos cuando fracasa la deliberación, sino directamente para negar la posibilidad de deliberación y favorecer el desarrollo de intereses privados frente a los de índole colectivo. Nuevamente Valencia nos ofrece un claro ejemplo (Farinós *et al.*, 2018c), donde se destacaba la acción de los movimientos sociales en defensa del territorio, y en contra de las administraciones locales y los principales actores económicos que, en detrimento del interés colectivo defendían *una política neoliberal que aplicaba el gobierno conservador cuyo objetivo era la urbanización y consecuente destrucción de la huerta valenciana* (cursiva del original). Algo que se hace muy evidente cuando espacios ahora reconocidos como dignos de especial protección se encontraban en pleno auge de la especulación urbanística *en manos de urbanizadores para nuevos desarrollos urbanísticos (tal y como se establecía en el ya paralizado PGOU de la ciudad de Valencia –redactado en 2008- que pretendía aprobar el consistorio anterior antes de las elecciones). Y todo ello a pesar del crecimiento demográfico negativo que experimentaba la ciudad de Valencia. Dicho documento, optaba por una visión más desarrollista, reclasificando gran cantidad de huerta y respondiendo a intereses de grandes empresas. La ausencia de mecanismos de cooperación entre la administración pública y los agentes económicos con estos colectivos demostraba la inexistencia de voluntad política por introducir al ciudadano en el proceso de toma de decisiones. Ante la falta de una vía directa con el gobierno local, dicho colectivo optó por buscar personal técnico que pudiera perfilar las demandas y quejas existentes, y así paralizar la renovación de un PGOU que pretendía la inadecuada edificación* (cursiva del original).

Claramente el siglo XX supone un cambio en la tendencia a la hora de afrontar la cuestión del crecimiento urbano. Nuevamente encontramos en el caso valenciano, y su dinámica territorial, un buen ejemplo, detallado en Calatayud (2011). Desde mediados del siglo XIX es la agricultura intensiva orientada a la exportación el motor de desarrollo frente a la por entonces incipiente industria valenciana, que apenas contaba con pequeñas empresas ligadas precisamente al sector primario. Esto cambiará a partir de 1960, momento en el que, concretamente a partir de 1964, la industria tiene un mayor número

de trabajadores como exportaciones asociadas. Es además el momento en el que comienza una actividad turística que terminara por ser hegemónica en el territorio valenciano y a la cual se asocia, a partir de la década de 1990, el auge de la actividad urbanística como motor de desarrollo asociado a la construcción de segundas residencias, infraestructuras, dotaciones, etc. Todo ello sin el pertinente control mediante una planificación rigurosa, quedando este proceso, tal y como recoge Navarro (2014), en manos de un urbanismo (que, como indica Buscemi, 2010, se relaciona pero no es planificación territorial) proclive a este desarrollo.

A partir de esta década de 1990 los planes no pretendían el interés colectivo, ni respondían a un modelo de conjunto. Como recoge Burriel (2009b) *las propuestas municipales (de la Comunitat Valenciana) no se molestan en justificar con un mínimo de rigor la dimensión de la oferta de suelo y viviendas [...] no hay análisis solventes de la demanda esperada a la que buscarían satisfacer, ni de la específica para el municipio, ni tampoco la de un ámbito más amplio, como la comarca que se ubica. Algunos plantean tales crecimientos a pesar de reconocer en la Memoria del plan que su población está estancada o retrocede. Los ayuntamientos están elaborando sus planes con una lógica meramente local. Actúan como si la demanda inmobiliaria no tuviera límites y fuera independiente la oferta de los demás municipios; por ello, consideran que cuanto mayor sea su oferta de suelo más posibilidades tendrán que aprovechar esa oportunidad excepcional de enriquecimiento.*

La descripción más precisa de lo previamente aludido la podemos encontrar en el texto de Plaza y Caravaca (2017), quienes hablan de *un capitalismo financiarizado que se centró sólo en acumular beneficios, dejando al margen objetivos antes básicos y fundamentales, como la generación de empleo y la difusión de la riqueza al conjunto de la sociedad* (cursiva del original). Algo que ha encontrado, como se ha indicado, un notable apoyo desde el sector inmobiliario que tal y como plantea Daher (2013, citado en Plaza y Caravaca, 2017) *es un factor determinante y detonante de los ciclos de auge y recesión y de las crisis económicas* (cursiva del original); que a su vez ha encontrado en la planificación un aliado fundamental.

#### 3.2.4. Sobre la concepción de la ordenación del territorio en España

##### *3.2.4.1 De la primera ley del suelo de 1956 hasta la democracia*

Centramos pues la atención ya en el siglo XX, en particular nos remontamos a la década de 1940, pues en ella se desarrolló un urbanismo experimental tras la guerra civil que hizo de los espacios metropolitanos su lugar de experimentación; siendo la ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana el resultado de estas pruebas. Un breve comentario al respecto de la legislación de 1956. Esta cabe entenderla como, y así lo plantea García-Leonardo (2019) a partir del trabajo de Parejo (1986), *el momento fundacional del Derecho urbanístico y territorial en España* (cursiva del original); no sin apostillar que efectivamente esto no es un suceso espontáneo sino que evidentemente es el fruto de un recorrido que como ya hemos indicado se remonta al siglo XIX (véase Terán, 1996).

Como señala García-Leonardo (2019), *los antecedentes inmediatos del actual concepto de ordenación del territorio son netamente urbanísticos* (cursiva del original), y evidencia

esta subordinación a la disciplina jurídica ya indicada. De ahí que vayamos a hacer repaso a las posturas de un urbanismo en el que se fueron sucediendo, tal y como recoge en sus trabajos Selva (2013, 2015), una serie de enfoques recogidos en Farinós *et al* (2017a):

- **Funcionalismo:** Entendiendo la ciudad como un centro de servicios autónomo que permite articular el territorio, y que encuentra en el modelo de la ciudad central del geógrafo alemán Walter Christaller y en los planteamientos de la ciudad jardín del urbanista británico Ebenezer Howard sus principales referencias. Todo de la mano de Gabriel Alomar, arquitecto mallorquín que entró en contacto con la obra de Howard, Geddes, Mumford o Perry al cursar el título *City and Regional Planning* en el MIT (Massachusetts Institute of Technology) (véase Martínez Caro, 1998). El mallorquín colaboró con el urbanista Pedro Bidagor junto al que planteará las bases para un Plan Nacional de Urbanismo y un Anteproyecto de la Ley de Régimen de Suelo y de Ordenación Urbana, que desembocará en la comentada ley del 56.
- **Organicista:** Un enfoque que podría considerarse como una evolución desde una perspectiva social en clave falangista con el fin de hacer más eficiente el sistema urbano; lo cual se traduce en el paso de la idea de la ciudad-jardín y los barrios en la frontera de la ciudad (aunque dentro de su cinturón verde) para apostar por las ciudades satélites. Con una estrategia asociada de especialización de cada núcleo, base del futuro policentrismo funcional. Es en este momento en el que tienen lugar las pruebas de diferentes formas de delimitación y gestión urbana que desembocarán en la ley de suelo de 1956. Lo cual implica que la planificación es entendida como la herramienta perfecta para la promoción de un determinado orden social que pretende este ideal falangista de la época, a través de un diseño comarcal de mayor escala en el que la especialización funcional de cada ciudad adquiere gran importancia<sup>61</sup>. Reúne urbanismo y ciudad con la administración local y el municipio. Con unas relaciones ciudad-territorio-economía de enfoque supramunicipal y policéntrico que encuentran en el economista catalán Romà Perpinyà Grau una clara referencia (véase Trullén, 2006).
- **Estructuralista:** Consecuencia de la deriva del enfoque organicista ante la nueva realidad socioeconómica que impone el Plan de Estabilización y la tecnocracia del gobierno del Opus Dei del momento, el cual sentará las bases del desarrollismo a toda costa de los futuros Planes de Desarrollo. Un cambio que se torna hegemónico y se traduce en una mayor transformación urbanística del territorio con esta vocación a la concentración poblacional, de actividades, recursos, infraestructuras y equipamientos entorno a las principales urbes españolas. Los efectos, ya conocidos: congestión, dificultad al acceso a la vivienda y determinados servicios, base de la especulación y un generalizado desorden urbano que se produce, entre otras razones, por no atender a una legislación como la del año 1956 en favor de un desarrollismo económico amparado por otras legislaciones como la de centros turísticos (algo que se hará

---

<sup>61</sup> Esta cuestión es relevante en tanto cabe hacer explícito que la planificación y el planeamiento, incluso cuando su mayor preocupación es la regulación de los usos del suelo, tiene una componente normativa que tiene que ver con cuestiones éticas y morales, la cual debe hacerse explícita para poder plantear un debate a este respecto como sociedad, pues de lo contrario mantiene a la planificación como herramienta de dominación en tanto imposición de las reglas sociales.

*evidente en el caso balear sobre el que más adelante volveremos). Pero no será únicamente la legislación del año 1956 la que se evidencia fallida, o ignorada. Como plantea Serrano (2018), los intentos de control de la lógica especulativa, la cual tilda de uno de los mecanismos más potentes para la acumulación capitalista en España en los diversos ciclos registrados a lo largo de los últimos siglos de su historia (desde que se transforma la vivienda en mercancía) (cursiva el original), no han funcionado ni con la posterior reforma de 1975, ni en el texto refundido de 1992 y únicamente a partir de 1997 se puede hablar de una limitación que a nuestro juicio solo es una simple transformación de los mecanismos utilizados.*

Quedan así recogidas las cuestiones que permiten entender lo que Pueyo *et al.* (2017) plantean como *los cambios políticos, ideológicos y socioeconómicos que se produjeron en toda España desde finales del siglo XIX y, sobre todo, desde mediados de la década de los cincuenta hasta finales de los noventa del siglo pasado [...] han supuesto transformaciones territoriales en la distribución de la población, en el modelo de asentamientos, en las actividades productivas y en la configuración de las redes de transporte y telecomunicaciones* (cursiva del original). Ante lo cual se ha configurado también una forma de entender la planificación y el planeamiento urbanístico, vinculadas a una forma de favorecer el desarrollo y generar riqueza todavía presente en estas políticas en la actualidad.

Algo que nos ayuda a comprender Serrano (2018), quien plantea el carácter histórico/dialéctico en lo territorial, pues este atesora actuaciones históricas sucesivas que, aun respondiendo en cada momento y lugar a intereses y relaciones sociales concretas (en muchos aspectos poco o nada relacionados con los que caracterizan a la sociedad actual), son condicionantes (localización primigenia de las ciudades, cascos históricos, estructura de la propiedad, sistemas de riego, etc.) que actúan como potenciales o limitantes del propio desarrollo. E, igualmente, *comportamientos y actuaciones sociales históricas relevantes permiten aproximarse a la comprensión de ciertas dinámicas territoriales y a las transformaciones registradas o no, producidas por normas, regulaciones o intentos de planificación fallidos o no gestionados, según lo previsto* (cursiva del original) (Serrano, 2018).

En este sentido plantea Serrano (2018) como durante el periodo de crecimiento urbano al servicio de la lógica del desarrollismo la gran perjudicada va a ser la planificación., la cual es abandonada progresivamente, pues podía suponer un límite a un deseado crecimiento a toda costa, en favor de una planificación sectorial más favorable a consentir esta lógica expansionista.

Pueyo *et al.* (2017) evidencian una clara correlación entre *el cambio demográfico-territorial y los diferentes ciclos socioeconómicos de la última centuria* (cursiva del original). Algo que podemos vincular con la idea de modelo territorial como elemento central de la Ordenación del Territorio (véase Zoido, 2006, 2009, Cruz, 2018, Cruz, 2019, 2020) que, como plantea Serrano (2018), alude al “*reflejo espacial de una formación social, definido por cómo esta usa, organiza, se relaciona y transforma el territorio*” y cómo este ha otorgado un exceso de protagonismo al desarrollo económico. Lo cual es una característica propia de la lógica neoliberal, que se ha hecho hegemónica a nivel

mundial a partir de la década de 1990 (véase Anderson, 2000). Ante la cual, tal y como plantea Antonio Serrano (2018), no solo han fallado los intentos de control de esta especulación, sino que se han valido del urbanismo (sin control desde la planificación) para consagrar las dinámicas de acumulación capitalista<sup>62</sup>. Lo cual supone una simplificación de una planificación que se ve condenada a la lógica reactiva, como corrección de lo marcado por el planeamiento urbanístico.

Efectivamente será en 1956, con la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo (LS56), cuando se plantea el que será el primer sistema de ordenación, que va más allá de los límites urbanos para tratar de dotar de cobertura a la totalidad del territorio. Se contaba para ello con un sistema de planificación en cascada que encuentra en un nunca finalizado Plan Nacional su eje central, que establecería las líneas maestras que posteriormente se desarrollarían mediante Planes Provinciales y, en última instancia, con los recién aparecidos Planes Generales de Ordenación Urbana (véase Fernández, 1997, Benabent, 2006). Sin embargo, aunque aparentemente pretendía abarcar la totalidad del territorio español dejaba partes sin un debido planeamiento (Rullán, 1998). Cuestión muy vinculada con el hecho de que este prestara especial atención al suelo urbanizable, en tanto en él se concentran las mayores expectativas de índole económico frente a un suelo urbanizado, ya consolidado, y un suelo no urbanizable carente de interés económico (Matesanz, 2009).

Esta primera normativa, la del año 1956, se enfrentaba al reto de contener una rápida y repentina urbanización ante (Pueyo *et al.*, 2017); en una sociedad española *que ha pasado de una sociedad joven, familiar, agraria, rural e interior; a otra madura, diversa, individualista, postindustrial, urbana y costera* (cursiva del original). que se desarrollado entre 1950 y 1981. Lo que conllevó el ya aludido crecimiento de las urbes con múltiples casos de infravivienda (Fernández, 1997), terminando por consolidar los antiguos desequilibrios territoriales del siglo XIX (Matesanz, 2009).

Fue una legislación desarrollada en un momento en el que las administraciones locales carecían de los recursos necesarios para guiar unos procesos urbanísticos que quedaban en manos de agentes privados atraídos por las plusvalías derivadas del proceso. Lo cual se vio favorecido gracias a los Planes de Vivienda y Urbanismo al amparo de la Ley 52/1962 de 21 de Julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, que permitió una duplicidad entre el planeamiento legislativo (ordinario) frente al realizado por las administraciones (operativo) (Perales, 1996). A lo que añadir los efectos de medidas como el Decreto 157/1963 de Liberación industrial y la Ley 197/1963 sobre Centros de Interés Turístico Nacional, que continuaban la libre tendencia a la instalación de actividades económicas de diversa índole (tales como industrias y fábricas, hostelería o restauración).

Mención especial requiere lo relativo a la Ley 194/1961 de 28 de diciembre de industrialización y la Ley 1/1969 sobre los polos de desarrollo marcaron un modelo de crecimiento que finales de la década de los 60 comienzan a cuestionarse.

Con todo, en este primer momento se dan los primeros intentos de conjugar planificación física y económica a través de la figura de los planes provinciales, la cual resultó un

---

<sup>62</sup> A cuyas consecuencias Romero *et al.* (2015) dedican un interesante artículo basado en los casos de Valencia y Madrid, en tanto ejemplos excepcionales de estas dinámicas.

fracaso (Benabent, 2006). Fueron un total de tres los que se tramitaron durante el periodo de vigencia de la ley de 1956, destacando el de Guipúzcoa y el de Barcelona (Terán, 1978). Encontrando, siguiendo a Benabent (2006), que el primero careció de incidencia real al quedar más cercano a un ejercicio teórico; mientras que el segundo, a pesar de algunas bondades, no se ajustó a los condicionantes de la época. El tercero en discordia, el de las Islas Baleares, surge como respuesta al crecimiento urbanístico de las islas durante el boom turístico de 1960, terminando por convertirse en un claro ejemplo de cómo la práctica urbanística termina por imponerse en la práctica a la de ordenación territorial.

En definitiva, en la legislación de 1956 se establece la que será la clasificación de usos del suelo, siendo el suelo y su utilización el recurso de la planificación desde un primer momento, algo que continua todavía vigente. Se diferencia entre suelo urbano, de reserva urbana y rústico, de acuerdo con lo establecido en el Título segundo (Régimen urbanístico del suelo), Capítulo primero (calificación del suelo), Art. 72. Y sobre esta base se han ido sucediendo las diferentes normativas, primero nacionales, posteriormente autonómicas, en la materia; matizando lo establecido por la legislación original, pero sin cambios sustanciales en forma y fondo. Una primera Ley, la de 1956, que estaría vigente durante 19 años hasta la llegada de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75), y su desarrollo mediante el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana.

Una normativa en la que se puede apreciar lo que el profesor Ojeda Rivera (1999) identifica como un cliché por lo ambiental y que precisamente se inicia a partir de la década de 1970<sup>63</sup>. Y que cabe entender como una generalización de la cuestión ambiental al conjunto de las políticas públicas que, efectivamente, va a tener su repercusión en la urbanística primero, y en la de ordenación del territorio después. Sin embargo, es resaltable el hecho de que, tal y como apunta García-Leonardo (2017), es lo medioambiental uno de los elementos que más va a influir en el desarrollo de una política de ordenación de territorio. De acuerdo con Serrano Guirado (1963), citado en García-Leonardo (2017), Gabriel Alomar afirmaba que la cuestión urbanística llega a superar su etimología para poder incluso hablarse de planeamiento ecológico, con una forma de concebirse lo natural con la que seremos críticos más adelante, y a la que hacemos alusión en tanto es de esta perspectiva de la que va a terminar nutriéndose la ordenación del territorio. En este sentido, autores como Bassols (1981a y 1981b), también citado en García-Leonardo (2019), plantean que existen tres tradiciones europeas en materia de ordenación del territorio en el entorno europeo, entre las cuales, dos, la del *Regional*

---

<sup>63</sup> Y esto no es baladí. Siguiendo a Dussel (2020), por fetichismo cabe entender *un mecanismo cognitivo de ocultamiento de los momentos ético-críticos de las categorías centrales (como plusvalor y precio de producción) del capital en las que se descubriría el sentido alienante, dominador e injusto de este* (cursiva del original). Se trata de una forma de inversión del sujeto ahora cosificado de manera encubierta, por tanto, siguiendo a Dussel (2020) se dejar de referir al término que fundamenta dialécticamente una relación. En este caso, el medioambiente. Lo que nos interesa parece ser el servicio ecosistémico de un medioambiente que queda en un discreto segundo plano como si este no fuera la parte fundamental de la ecuación; opera el mecanismo cognitivo de que mediante un consumo responsable, sostenible, cualquier metáfora que se quiera, se está retribuyendo al medioambiente por su labor (en esta personalización que venimos aplicando para desarrollar el paralelismo marxista). Se trata de esta idea de la fetichización del producto, el cual adquiere los valores naturales que no le son inherentes, pero que opera como ficción en la sociedad.

*Planning* británico<sup>64</sup> y el alemán *Raumordnung o Raumplanung* (la tercera en discordia es la mentada tradición francesa del *Aménagement du Territoire*) presentan una notable base ecológica en sus planteamientos.

Es en la LS75 cuando aparece dentro, de la clasificación de suelo, el suelo no urbanizable merecedor de especial protección. Pero seguirá siendo el suelo urbanizable, a pesar de algunos intentos por revitalizar el suelo urbano (ahora programado y no programado), el que acapare la atención. Y es que, siguiendo a Matesanz (2009), será el suelo urbanizable no programado el que va a concentrar las pretensiones urbanísticas y las expectativas económicas; en detrimento de su utilización para la conservación natural o las prácticas agroforestales y ganaderas. Todo en un momento en el que como apuntábamos en Peiró (2017), *ya es evidente la concentración en las ciudades y el abandono de la actividad agrícola a favor de una industria y vida urbanita iniciada en los 60* (cursiva del original).

#### 3.2.4.2. El inicio del Estado de las Autonomías

Bien es cierto que esta será la última normativa de ámbito nacional de suelo previa a la democracia, y por tanto previa al desarrollo del Estado de las Autonomías (véase Rodríguez, 2010). Sin embargo, esto no será sinónimo de desarrollo de una normativa en materia territorial de manera automática. De hecho fue la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional, el punto de inflexión, pues obligó a las autonomías a legislar en materia de suelo, porque, hasta entonces, tenían en la ley nacional la legislación de referencia.

Así, en la década de 1990, previamente a 1997, aparece una nueva legislación de suelo a nivel nacional; la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LS90) y el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. La década de 1990 está marcada por la cuestión de la vivienda (Menéndez, 1996), sentándose las bases para el posterior desarrollo, a mediados de la década, de la burbuja inmobiliaria, consecuencia de esta consideración del suelo como bien libre de mercado. Esta alcanza su apogeo con la Ley 6/1998 de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones, en la que la apuesta es clara; todo suelo no protegido es susceptible de urbanizarse, con el objetivo de reducir los precios del suelo y así abaratar el precio de la vivienda. Pero, como ya se apunta en Farinós *et al.* (2019b) *esto nunca sucedió, sino todo lo contrario; nunca el precio de la vivienda subió tan rápido* (cursiva del original). Lo que supuso, además, fue la consolidación de la idea de que la obtención de las plusvalías era el fin último, para lo que había que frenar planeamiento y planificación.

Y es que, como plantea Matesanz (2009), toda forma de entender el planeamiento, y de forma más reciente la planificación (en lo que a desarrollo de instrumentos se refiere), que tenga como finalidad una mínima regulación y vocación intervencionista ha sido mal vista y denostada.

---

<sup>64</sup> Este será la gran influencia inicial del urbanismo español, como recogen Benabent (2006) y García-Leonardo (2019); siendo este propio de la etapa republicana en la que las aportaciones a la cuestión cabe enmarcarlas dentro del regionalismo urbanístico procedente del *regional planning* británico en el que destacan las teorías del *zoning* racionalista; que, van a impregnar incluso a la cuestión de los espacios naturales protegidos.



Conclusión a la que también llega García-Leonardo (2017), quien afirma que *la legislación estatal tradicionalmente ha bebido de una concepción económica del suelo, del terreno de lo socioeconómico, desde una perspectiva económica y patrimonial (liberalización del mercado del suelo versus planteamientos más intervencionistas)* (cursivas del original). Insistimos que limitar la ordenación del territorio a mero ejercicio de control de la práctica urbanística, como una forma de urbanismo supramunicipal, es una reducción del potencial de una política que no podrá avanzar en las referidas pretensiones de meta-gobernanza y gobernanza.

Ejemplificamos lo previamente expuesto con el caso valenciano, al cual dedicamos un capítulo (Farinós *et al.*, 2019b). En la segunda etapa de esta política a nivel de País Valencià, que comprende el periodo de 2004 a 2013, correspondiente con el periodo de vigencia de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, segunda ley valenciana en la materia al amparo de la cual se planteó el que aspiró a ser el primer plan de ámbito subregional de carácter integral del territorio valenciano, el Plan de Acción Territorial de la vega Baja, en 2005. Este se centraba en un entorno como el de la comarca de la Vega Baja (del Segura), al sur de la provincia de Alicante, donde, tal y como se recogerá en la posterior Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (figura de planificación de ámbito regional aprobada en 2011), la cantidad de suelo artificial duplicada la media del conjunto del territorio valenciano: *muestran un territorio intensamente transformado, especialmente durante los últimos 20 años* (alude al periodo 1991-2011), *donde el crecimiento del suelo urbanizado fue del 175%, el más elevado del conjunto de las áreas funcionales de la Comunitat Valenciana* (cursiva del original). Lo cual se tradujo, a pesar de que la superficie agrícola también era muy superior en esta zona con respecto a la media del conjunto regional, a que fuera el sector de la construcción su principal motor de desarrollo económico.

Pero lo que nos interesa resaltar es cómo un instrumento, a priori concebido para poder regular precisamente este tipo de crecimientos desmedidos, como es un Plan de Acción Territorial subregional de carácter integral, en realidad trataba de potenciar esta dinámica desarrollista que tan nefasta a resultado para el territorio. Así lo reflejan las alegaciones a dicho plan que plantea CONVEGA<sup>65</sup> donde se reclama que *lejos de detener el desmesurado proceso de urbanización del territorio que sufre la comarca de la Vega Baja, pretende convertir a la comarca en un inmenso solar urbanizable del que únicamente se librarían los escasos espacios de valor ambiental que el Plan protege, unos espacios protegidos entre los que no se encuentran, entre otros, ni la huerta tradicional asociada al tramo final del río Segura ni gran parte del espacio natural constituido por la Sierra de Escalona y la Dehesa de Campoamor [...] Por ello no preguntamos cómo es posible que el PAT de la Vega Baja no haya siquiera considerado, sin justificación alguna, poner los medios para la urgente redacción del Plan de Acción Territorial específico de la Huerta de la Vega Baja previsto en la LOTPP, articulando el previo y necesario marco de participación ciudadana que permita la construcción de un auténtico consenso social sobre las medidas de protección, gestión y ordenación que mejor garanticen la conservación de los valores ambientales y culturales de la Huerta*

---

<sup>65</sup> Las alegaciones pueden encontrarse en el siguiente documento: [http://convega.com/picoaguila/Documentos/alegaciones\\_plan\\_accion\\_territorial\\_caracter\\_integral.pdf](http://convega.com/picoaguila/Documentos/alegaciones_plan_accion_territorial_caracter_integral.pdf)

*sin renunciar a su dinamismo productivo. Ausencia además sorprendente si tenemos en cuenta la amenaza constante, también reconocida en el PAT por su Consellería, que supone la gran presión urbanística (legal e ilegal) existente en este espacio tan singular que tanto bienestar social, calidad de vida e identidad aporta al territorio y a la ciudadanía de la comarca.* (cursiva del original) (Farinós *et al.*, 2019b).

No cabe duda de que la crítica de Matesanz (2009) es totalmente acertada, al reivindicar que toda pretensión de intervención a la lógica desarrollista no ha encontrado tradicionalmente freno. Esta es una de las críticas que también tiene que ver con la cuestión de la participación; evidenciando que la planificación se ha pretendido tradicionalmente hacer de espaldas a la ciudadanía, sobre todo de espaldas a la ciudadanía más crítica que apostaba por fórmulas alternativas de entender las políticas de desarrollo. Como se recoge en el citado documento de alegaciones al PAT de la Vega Baja de 2005, *sería necesario instrumentar un proceso de participación pública real que prácticamente ha sido inexistente en la redacción del PAT, una redacción que se ha realizado al margen de gran parte de la sociedad real de la comarca. Pretender reducir ese proceso de participación pública al periodo de alegaciones de dos meses del PAT, coincidente además en gran parte con el periodo vacacional de verano, no es precisamente fomentar la participación pública en la definición de un instrumento de ordenación territorial tan importante como el que nos ocupa* (cursiva del original).

Se ha venido imponiendo la planificación sectorial en tanto, como se ha indicado con anterioridad, esta es más proclive a favorecer las lógicas desarrollistas. En Farinós *et al.* (2019b) ya se recoge cómo en esta década de 1990 todavía no se habían tramitado instrumentos de carácter integral en el País Valenciano<sup>66</sup>. Todos estos instrumentos, sectoriales en un sentido estricto, en tanto dependen de su correspondiente normativa sectorial, se equipararon a Planes de Acción Territorial, sectoriales, sí, pero enmarcados dentro de la batería de figuras de planificación que contempla la normativa de ordenación del territorio<sup>67</sup>. Ya no es que la planificación sectorial compita con la integral, es que hay momentos en los que la ha llegado a suplantar.

---

<sup>66</sup> serán una serie de instrumentos sectoriales los que van a articular el territorio; unos planes de Carreteras (Plan de Carreteras de la Comunitat Valenciana de 1991, tramitado al amparo de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana; sustituido en 1995 por el II Plan de Carreteras de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 23/1995, de 6 de febrero, del Gobierno Valenciano), de dotaciones de saneamiento y depuración (Plan Director de Saneamiento y Depuración, en el marco de la Ley 2/1992, de 26 de marzo del Gobierno Valenciano, de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana; sustituido en 2003 por el II Plan Director de Saneamiento y Depuración, acorde al Decreto 197/2003, de 3 de octubre) o ya entrados en la década de los 2000, previo al desarrollo de cualquier instrumento integral, el Plan Eólico por acuerdo de 26 de julio de 2001 del Gobierno Valenciano. Al respecto de este último apuntar que muestra como la cuestión especulativa se vinculada estrechamente con irregularidades, y esto ha encontrado en la planificación una herramienta de soporte. Y es que con base en un instrumento de planificación se ha producido adjudicaciones irregulares de terrenos para el desarrollo de parques eólicos.

<sup>67</sup> En el caso del Plan de Carreteras, dicha equiparación se ajusta a lo establecido en el Título IV del capítulo I, punto 2 del art. 16 de la citada Ley 6/1991, de 27 de marzo, donde se indica que *el plan de carreteras tendrá la naturaleza de Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de los previstos en el artículo 13 de la ley* (del año 1989) *de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana*. En lo relativo al plan de saneamiento, y acorde a lo establecido en el art. 7 de la citada ley 2/1992, de 26 de marzo, donde se indica que *el Plan Director tendrá la naturaleza de Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de los previstos en la Ley* (del año 1989) *de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, y así será*

Volviendo al urbanismo, y cómo este ha ido evolucionando, e impregnando, a la ordenación del territorio, llegamos al siglo XXI.

Con la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, suelo (LS07) y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, se hace un reconocimiento a la necesidad de establecer límites a la liberalización de suelo que había caracterizado el periodo que le precede. Un reconocimiento explícito en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en cuyo preámbulo se indica que *la tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida de sus habitantes* (cursiva del original) (Farinós *et al.*, 2019b).

Sin embargo, lo que podría pretenderse como un cambio en la lógica urbana se va rápidamente a diluir y se va a desenmascarar la verdadera intención, como acertadamente, en Castrillo *et al.* (2014). Y es que en el mismo preámbulo se apunta lo siguiente; *tal y como se deduce del Sistema de Información Urbana y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2011, ambos elaborados por el Ministerio de Fomento, España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años. Esta situación se agrava cuando se observa que gran parte de estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda en los próximos años. A ello se une el dato significativo de vivienda nueva vacía, 723.043 viviendas. Tanto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliarios y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva* (cursiva del original).

La intención es clara. Como muestra Harvey (2007), lo urbano no se ha entendido como un proyecto unitario sino que se ha visto relegado al tratamiento de la ciudad como un espacio a fragmentar para poder acoger, en lugares específicos (que forman parte de una trama urbana unitaria, pero disfuncional), determinadas actividades que responde a la pretensión de entrar al juego del capital financiero internacional; ahora en forma de proyecto de rehabilitación y regeneración.

El preámbulo aludido de la legislación de 2013 evidencia la ausencia de toda intencionalidad de un cambio sustancial en esta dinámica de crecimiento vinculada al ladrillo como motor de desarrollo. Salvo que, desde 2007, se enfrenta a un marco legal más restrictivo que le ha hecho migrar a un nuevo entorno, tradicionalmente ignorado, como el ya urbanizado (visto como carente de interés frente a un urbanizable con potencial para producir plusvalías), pero que ahora sale reforzado gracias a un marco legal más sensible (de aquella manera) a lo ambiental, que hace más complicada, no por ello

---

*aprobado por el Gobierno Valenciano. Como también le sucederá al Plan Eólico, indicando en el acuerdo de gobierno que el plan eólico tendrá el carácter del plan de acción territorial sectorial de conformidad con lo previsto en la Ley de la Generalitat 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio.*

imposible, la transformación de suelo de índole rural. No en vano representa la primera legislación en la materia que plantea una definición del concepto suelo (urbano y rural)<sup>68</sup>, al que vincula a la idea de recurso natural, y por ende escaso y no renovable, sin olvidar por ello su faceta de recurso económico.

Y llegados a este punto, siguiendo a Mazza (2010), la planificación física está encaminada a la regulación de los usos del suelo, como es el caso del urbanismo y su heredera, la ordenación del territorio, y por tanto van a compartir una serie de características diferenciales. Así lo recogíamos en Peiró *et al.* (2021b) (cursiva del original):

- *El suelo será el objeto predilecto de este tipo de planificación, el cual es un recurso limitado y escaso. Lo que obliga a la continuidad del recurso; es decir, a considerar todo el suelo y no únicamente un parte de él; de ahí, indica Luigi Mazza, la escasa funcionalidad de las divisiones administrativas para según qué cuestiones relativas a la planificación*
- *A su vez, asociado al suelo, la planificación y el planeamiento involucran la propiedad, piedra angular de nuestro sistema político, social y económico.*
- *Por tanto, el recurso puesto en juego son los derechos de propiedad de un recurso público y, como tal gestionado, por las administraciones públicas.*
- *Las decisiones que se toman en este tipo de planificación deben ser a largo plazo, motivo por el cual son deseables acuerdos mayoritarios para su realización.*

Ante lo que tanto el propio Mazza (2010), como otros autores como Torre (2016), plantean que la confrontación de intereses y expectativas que giran en torno a este recurso no puede ser siempre resuelto en base a la lógica del mercado. El plan (término genérico mediante el cual se alude al instrumento de planificación/planeamiento en cuestión) representa una forma de intervención política para la resolución del conflicto. El suelo es un sujeto pasivo de la dialéctica entre transformación y conservación (Vaquer, 2018); cuestión principal para Swyngedouw (2006) en su crítica, a partir de sus ideas de metabolismo y circulación en las que plantea que al modelo capitalista de mercado le es inherente la transformación del suelo como base del desarrollo económico, y lo ambiental solo encaja como objeto mercantilizado que pueda participar de estas lógicas (incluso justificándolas). La normativa de 2013 de rehabilitación y regeneración urbana es un claro ejemplo y, además, una herramienta de despolitización de la sociedad<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Como se establece en el preámbulo de la citada normativa, y de ello se hace eco García-Leonardo (2017), *todo suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable, necesario para atender las necesidades económicas y sociales; reconociendo para el suelo urbano que este cabe entenderlo como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso* (cursivas del original)..

<sup>69</sup> Lo que nos lleva a los trabajos de Herbert Marcuse (1968 y 1993) acerca de la dominación, con un entendimiento basado en que la transformación de la naturaleza produce la del ser humano (a la que contribuirán las ciencias naturales que hacen además uso frecuente de la idea de sostenibilidad); convirtiéndose en una forma de control social mediante el aparato burocrático de una administración que no responde al interés general, pues como plantea Lovelock (2007) (citado en Paül *et al.* 2014), las políticas ambientales no tratan de corregir el capitalismo y sus dinámicas predatoras, sino minimizar sus impactos en determinados entornos.

Hablar de suelo, según González (2018), es hablar de la interpretación que el legislador realiza de las condiciones y características de la clase del suelo, que no del suelo, el cual resulta ser un aspecto tradicionalmente secundario. Lo cual permite explicar algo que recoge en su trabajo Ruiz (2018b), quien advierte cómo la mayoría de las leyes urbanísticas acaban permitiendo la construcción y actividad de instalaciones industriales o comerciales en zonas a priori no apropiadas, contradiciendo mediante excepciones sus propias normas generales incumpliendo el principio del desarrollo sostenible; evidenciando que mientras no se reconsideren las formas productivas del capitalismo en su fase actual, el desarrollo sostenible será un oxímoron.

#### 4. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN

Se cerraba el epígrafe previo haciendo una crítica hacia el sistema económico actual, apuntando que su influencia condiciona el desarrollo de la planificación y no viceversa, como sería razonable.

De acuerdo con Fernández (2011), el auge del neoliberalismo, *ha restringido la intervención pública en muchas esferas de la vida social y económica, propiciando recortes presupuestarios de los organismos públicos que han debilitado el proceso de planificación. Esta situación ha supuesto el aumento de la presión de las necesidades de corto plazo sobre las visiones a largo plazo, lo que ha cercenado la reflexión de futuro entre los planificadores urbanos. En pocas palabras, puede afirmarse que la escena urbanística actual está dominada por el cortoplacismo y el pragmatismo* (cursiva del original). La inmediatez se adueña de la toma de decisiones, y los tomadores de decisiones ofrecen al público acciones basadas en la prisa por la acción, tan visible como sea posible; un ejercicio de pragmatismo que roza lo propagandístico con fines políticos (mejor con el fin de acceder al poder político) en detrimento de una de las cuestiones fundamentales de la planificación.

Esto nos lleva a plantearnos la cuestión económica en el marco de la presente tesis, necesariamente ligada a la pretensión emancipatoria, y con ello una reconsideración a este presentismo que se ha instalado en la actual sociedad y frente al cual, siguiendo a Young (1986, citado en Farrell, 1989), es necesario reflexionar acerca de una doble temporalidad del individuo, diferenciando entre la toma de decisiones actual (autonomía del momento) y la futura (autonomía disposicional). Esto implica considerar la necesidad de limitar las acciones que se llevan a cabo en el tiempo presente en pos del beneficio futuro; no solo para el individuo sino también para la comunidad. Esta negociación/coerción quedaría enmarcada en el ejercicio de la planificación, intervencionista y normativa, en el que se conjuga presente y futuro, inclusive con una perspectiva intergeneracional; potencial función que desaparece por esta inmediatez de corte electoralista que impregna el desarrollo de las políticas públicas.

De acuerdo con Farrell (1989), la libertad positiva, vinculada con la capacidad de autorrealización, no depende únicamente de la capacidad de obrar (que la delimitaría a este ideal kantiano del buen hacer) sino que también depende de la existencia de una serie de recursos mínimos, también económicos, para poder desarrollarse en autonomía. Para lo cual es fundamental la cuestión previamente aludida de la cohesión y la necesidad de una planificación que se reivindica intervencionista para poder avanzar en los planteamientos de emancipación de la ciudadanía.

Cuestiones no tan alejadas de una ordenación del territorio, pues tal y como se reconoce en la ya aludida Carta Europea de Ordenación del Territorio esta debe procurar *un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad* (aludiendo a las personas) *en un entorno organizado a escala humana*. Una cuestión, la de la calidad de vida, vinculada con la ordenación del territorio a la que hace una somera aproximación sintética Antequera (2012), y que de una forma más detallada abordan Fahey *et al.* (2004), indicando que esta noción presenta tres características:

- La calidad de vida es un microconcepto, es decir, se refiere a situaciones de la vida del individuo.
- La calidad de vida es un concepto multifacético, es decir, no da énfasis solo a varias áreas y situaciones sino más bien a la relación entre ellas.
- La calidad de vida se caracteriza por la percepción subjetiva y objetiva. Desde el punto de vista subjetivo las percepciones son actitudinales, desde el objetivo las metas y orientaciones individuales están relacionadas con las condiciones de vida.

Lo que nos lleva a considerar de qué manera se puede organizar la sociedad en torno a la planificación para garantizar una adecuada calidad de vida para la totalidad de la población, y cómo estas cuestiones inciden en la forma de relación entre economía y planificación.

#### **4.1. Algunas consideraciones sobre economía en un sentido más estricto**

Una fuente fundamental para la aproximación a la economía y sus relaciones con la planificación territorial se encuentran en Gallego y Pitxer (2018), quienes han trabajado en los cambios que la ciencia económica ha sufrido con la inclusión de las instituciones dentro de las variables a tener en consideración. Cabe entenderlo, como plantean los citados autores, en un marco más amplio, en tanto la inclusión de las instituciones ha tenido relevancia en otras ciencias sociales más allá de las económicas.

Siendo este un ámbito de trabajo que no responde a una lectura unitaria sino que, como señalan Gallego y Pitxer (2018), está marcada por la divergencia teórico-ideológica. Su vinculación con la idea del desarrollo regional ha hecho que la aproximación a cuestión haya sido muy reduccionista. En este marco, plantean Gallego y Pitxer (2018) *una perspectiva nueva en el sentido de que trata de conciliar las perspectivas evolucionista y regulacionista, lo que permite representar el desarrollo territorial como un proceso socialmente construido en el marco de un sistema de organización social y económico dominado por la relación capital-trabajo, de carácter abierto, autoorganizado y fuertemente contingente (del contexto, también geográfico -path dependency-). Desde esta perspectiva, el territorio define una matriz institucional que propicia las interacciones individuales y colectivas que son fuente de creatividad social, pero que se ven condicionadas por las limitaciones que impone el modo de producción capitalista, en tanto que sistema de organización social caracterizado por la relación capital-trabajo (trabajo asalariado), como relación social fundamental, y por la generalización del carácter mercantil de la economía, es decir, por la producción para la venta en el mercado. En efecto, las posibilidades de participación social y económica de los actores dentro de este marco se ven condicionadas por la posición dominante/dependiente que ocupan en las dos relaciones sociales referidas (cursiva del original).*

La lógica económica neoclásica, fundamentada en los principios de racionalidad plena de los agentes y de coordinación mercantil, han sido la base justificativa de una ciencia económica como la responsable de la organización social; entendiendo esta economía neoclásica (de acuerdo con Smith, 2013; citado en Gallego y Pitxer, 2018) como *el estudio de la asignación de recursos escasos entre objetivos alternativos* (cursiva del

original). Esta es la base teórica del funcionamiento económico propio del sistema de producción capitalista, en la que la idea del *laissez-faire* representa el principio de resolución de los conflictos de intereses, principio básico del liberalismo económico, de corte individualista. Cuestiones que han permeado al resto de ámbitos ligados a las ciencias sociales, entre ellos, la planificación.

De acuerdo con Smith (2000), si la economía clásica se asocia al economista escocés Adam Smith (autor de *Riqueza de las Naciones*) y al británico John Stuart Mill (autor de *Principios de la Economía Política*), la economía neoclásica se vincula necesariamente al economista británico William Stanley Jevons (autor de *The Theory of political economy*), Karl Menger, uno de los fundadores de la escuela económica austriaca (autor de *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*), y al economista francés Léon Walras (autor de *Elements d'économie politique*). Indicando Smith (2000) que *la teoría neoclásica presenta una economía constituida por un gran número de pequeños productores y consumidores que no tienen poder para influir de forma significativa en el funcionamiento del mercado. Las empresas compran o alquilan factores de producción (suelo, mano de obra y capital), que utilizan en procesos de manera tal que se maximicen sus beneficios* (cursiva del original). Sin embargo, el propio Smith (2000) señala como detrás de las aparentes bondades de un enfoque que *permite reunir todos los aspectos de la actividad económica en un conjunto de afirmaciones que definen las condiciones necesarias y suficientes para maximizar el bienestar social* existen una serie de contradicciones como la justificación de malas praxis al amparo de que *por maligna que pueda parecer la estructura de consumo o injusta la distribución de recompensas, siempre pueden atribuirse a una preferencia popular libremente expresada y a la respuesta del mundo de los negocios a la disciplina de mercado* (cursiva del original).

En este sentido, puesto que para este enfoque cualquier intervención estatal es considerada negativa en tanto solo resulta nociva para el adecuado funcionamiento social, la planificación, recordemos que herramienta de índole estatal, automáticamente es desechada como útil para el desarrollo socioeconómico. Encontrando además de que se trata de un enfoque que en su concepción original no consideraba la dimensión espacial, de hecho, entre las decisiones que las empresas debían tomar no se encontraba la localización de la producción, centrándose así en la combinación de factores (proceso de producción) y la escala (volumen de producción).

Esta carencia de atención a lo espacial, de la que existen excepciones que confirman la regla, como la que destaca Cuadrado-Roura (2014) al aludir a Alfred Marshall y su estudio de las concentraciones industriales y las economías externas y de aglomeración (que será el germen del análisis de los distritos industriales), se resolvió con el desarrollo de la economía regional, que fundamentalmente recogió los principios de la economía neoclásica, a los que fue favorable el economista sueco Bertil Ohlin en su obra de 1933 *Interregional and international trade*, en la que sin embargo reconocía que la pretensión de un equilibrio regional acorde a estos postulados únicamente podía darse asumiendo ciertas cuestiones que no se daban en la realidad; siendo el más evidente el vinculado con la fricción de la distancia. En cualquier caso, volviendo al citado trabajo de Smith (2013, citado en Gallego y Pitxer, 2018), *el surgimiento de la teoría regional en la tradición neoclásica ha tenido una influencia importante en la planificación del espacio económico* (cursiva del original). Ideas como los polos de crecimiento del economista francés



François Perroux o del economista alemán Albert O. Hirschman así lo evidencian; compartiendo ambos la idea de que *las estrategias de desarrollo espacial selectivo dependen de cómo el crecimiento es efectivamente transmitido de un lugar a otro* (cursiva del original).

Sin embargo, y ya hemos hecho hincapié cuando se ha criticado que el actual modelo de desarrollo no favorece la cohesión socioterritorial, acorde a los modelos tradicionales de desarrollo regional, tal y como plantean Gallego y Pitxer (2018), esta debiera producirse como consecuencia de *la convergencia de la renta per cápita entre regiones. Las regiones ricas exportan capital e importan trabajo, mientras que las regiones pobres importan capital y exportan trabajo [...] Los movimientos interregionales entre factores productivos generan un proceso de crecimiento interregional que conduciría hacia la reducción de las desigualdades de renta per cápita y hacia la regulación de las mismas* (cursiva del original).

Autores como Berry (1970) o Myrdal (1957) (ambos citados en Smith, 2000) se plantea que *la tendencia hacia la igualdad*, que puede presuponerse como el resultado fundamental de los enfoques neoclásicos, *puede verse frustrada por los efectos de polarización que provienen de las ventajas de eficiencia que se mantienen donde se inició el crecimiento*, el cual nunca es cuestionado (cursiva del original). A lo que añadir los efectos acumulativos, siguiendo a Gallego y Pitxer (2018), que también obstaculizan estos procesos de convergencia. A lo que sumar, y ya hemos citado a ambos, las aportaciones de autores tales como Krugman o Venables, quienes desde la perspectiva de la Ciencia Regional plantean que la aglomeración es fundamental para entender el crecimiento económico... y sus desigualdades territoriales.

No será su trato de lo espacial la única de las críticas que este enfoque recibe. Desde el pensamiento marxista, como el del economista británico Maurice Dobb (1973), quien entre otros, así lo recoge Smith (2000), alertan de la componente ideológica de la teoría neoclásica. Indicando que esta no pretende tanto el adecuado funcionamiento de la sociedad como el ser el sustento teórico del capitalismo, para su justificación y mantenimiento, a pesar de sus fallas, evidentes en lo cíclico de los procesos de crisis, y la falta de atención a lo social por parte de un enfoque teórico muy técnico.

Por ello Lee (2000a) recurre al geógrafo británico Peter Dicken (1992), quien nos recuerda que *incluso en el poderoso reino de la producción global y de las empresas multinacionales, las economías existen para la gente, y la preocupación por ganarse la vida en la economía global está y debería estar siempre presente en toda geografía económica que insista en la subordinación de lo simplemente rentable a lo humano* (cursiva del original). Indicando el citado autor que cualquier geografía económica que no sirva para entender las razones por las cuales siguen en aumento las desigualdades y ofertar respuestas destinadas a corregirlas, resulta fallida.

Una geografía económica, que acorde a Paterson (1976), citado en Lee (2000a), *se ocupa de la utilidad de las características de la Tierra, del sustento que puede ofrecer, y de las medidas que el hombre puede tomar para explotarla* (cursiva del original). Lo cual rápidamente nos debe alejar de la lógica de la economía neoclásica (recordemos que basada en un principio de impersonalidad), en tanto cualquier modificación significativa de la producción social de la naturaleza implicará necesariamente una transformación de las relaciones sociales (las relaciones entre las propias personas). Ahonda en algunas ideas

ya previamente expuestas, vinculadas a la cuestión de la producción y cómo mediante ella el ser humano transforma la naturaleza; a la cual altera de manera premeditada. Esto debe evitar explicarse desde una lógica asocial, que recae en un determinismo ambiental o económico en el que no se consideran las relaciones sociales que tienen lugar en el proceso dialéctico de producción de la naturaleza enmarcada dentro de relaciones de producción social definidas (Lee, 1989).

Ámbito especialmente conflictivo, el de la geografía económica, ahora “nueva” geografía económica, sobre el que se muestra crítico Cuadrado-Roura (2014) al plantear que esa “nueva” geografía económica no es más original que la geografía económica, de la que se nutre; *lo que la NGE (nueva geografía económica) hizo fue rescatar, en primer lugar, algunas viejas ideas y conceptos espaciales de la Economía y la Geografía Económica, particularmente las que se relacionan con la localización de las industrias y la distribución de las aglomeraciones urbanas e industriales (desde Von Thünen a Christaller, Lösch y otros). Asimismo, la NGE incorporó también, aunque sin reconocerlo abiertamente, algunos planteamientos posteriores bien conocidos en los que los problemas del desarrollo económico y su tendencia a la concentración se relacionaban directamente en el territorio, como son las tesis de la “causación circular acumulativa” (Myrdal, Hirschman...) [...] Seguramente el principal mérito de la “nueva” aproximación a las relaciones entre procesos económicos y geografía es haber enmarcado dichas ideas dentro de un modelo de equilibrio general, lo cual ha permitido que la Geografía Económica y la teoría de la localización se incorporen a la corriente principal (mainstream) de la teoría económica* (cursiva del original). Con todo, y a pesar de las críticas, el citado economista reconoce las aportaciones tanto a la economía como de la geografía, más que aportar nuevos conceptos, dota de nuevos significados e interpretaciones gracias a nuevas conjugaciones.

Acorde con Krugman (2000), a quien puede atribuírsele el desarrollo de la nueva geografía económica, la clave radica en la comprensión de las razones por las cuales se produce la concentración y dispersión; con un enfoque de equilibrio general resultante de las fuerzas centrípetas y centrífugas, encontrando como dinámica más frecuente la aglomeración en aquellas áreas donde con antelación ya se han localizado empresas y consumidores. Algo que, como apunta Cuadrado-Roura (2014), ya habían anticipado autores previamente aludidos como Perroux o Myrdal, pero que encuentra con la nueva geografía económica una base explicativa más sólida en tanto esta nos permite profundizar en el cómo y el porqué de estas concentraciones. Esto la convierte en una interesante herramienta analítica, pero no necesariamente ofrece alternativas al funcionamiento económico que va en detrimento de esta pretendida cohesión, que requiere de una mínima desconcentración. Y menos si se pretende entender en clave emancipatoria.

Y es que se antoja complicado pensar en un desarrollo rural que pueda tener lugar en un contexto como el ofrecido por las nuevas teorías del crecimiento, planteadas a partir de la década de 1980 por autores tales como P. Romer, R. Barro, R. Lucas, o N. G. Mankiw, y que nos plantea que *las inversiones y la acumulación del capital pueden contribuir a asegurar y sostener las aglomeraciones* (cursiva del original) (Cuadrado-Roura, 2014). Esto necesariamente nos conduce a un modelo dicotómico centro-periferia.

Siguiendo a Cuadrado-Roura (2014), de los diferentes modelos en los que se basa la nueva geografía económica pueden extraerse tres rasgos diferenciales comunes:

- Se asume que se opera en competencia imperfecta
- Los costes derivan del comercio y el transporte
- Se trata de descifrar qué fuerzas centrípetas y centrífugas operan

Y esto último es el que nos ocupa, pues plantea Cuadrado-Roura (2014) que dentro de las fuerzas centrípetas, casi siempre se destacan tres en particular: los movimientos migratorios de la mano de obra; las ligazones intersectoriales hacia adelante y hacia atrás en las distintas ramas productivas (o sus empresas); y la elasticidad de la oferta del factor trabajo, vinculada al hecho de que puedan producirse transferencias de mano de obra de unas ramas productivas a otras, así como movimientos migratorios de carácter más general. Con ello se sientan las bases de lo que puede denominarse la mecánica del proceso de aglomeración, en el que destaca el hecho de que la mano de obra tenderá a emigrar hacia la o las regiones con una producción inicial más elevada, donde se acumulan cada vez más la producción de bienes y servicios, y más puestos de trabajo. Esto incrementará la demanda, así como los beneficios y rentas locales, lo cual atrae a su vez a más empresas para producir bienes y servicios. *La concentración resulta así cada vez más atractiva, al existir una amplia base de producciones intermedias que precisan muchas de las empresas allí localizadas o que se van localizando, lo cual intensifica los intercambios vía oferta y vía demanda entre todos los que producen bienes y servicios* (cursiva del original) (Cuadrado-Roura, 2014).

Esto nos lleva al trabajo de Plaza y Carava (2017), en el que se reflejan los resultados de esta lógica dicotómica. Un trabajo en el que rápidamente se reconoce, y para ello recurren al trabajo de Zoido y Ojeda (2003), que los desequilibrios entre los territorios son en última instancia desigualdades sociales, motivados por diversos factores, pero que en cualquier caso, generan las condiciones necesarias para la pérdida de cohesión y por ende a la fragmentación. Frente lo cual se han ido sucediendo una serie de enfoques teórico-prácticos que sintetizan los citados y de los que nos hacemos eco:

- **Crecimiento basado en factores económicos internos.**
  - Teniendo como principal autor de referencia al economista neoclásico John Bates Clark, su premisa es la búsqueda de un crecimiento lineal y sucesivo entre los diferentes sectores económicos, partiendo del primario que debe impulsar al secundario y este a su vez al terciario; para lo cual, traducido a la política, implica el desarrollo de políticas destinadas al crecimiento industrial.
  - Contando como autores de referencia al economista polaco Paul Rosenstein-Rodan y al economista estonio Ragnar Nurkse quienes parten de la pretensión de alcanzar un crecimiento económico equilibrado gracias a una industrialización que sirva de base para el crecimiento, y en el que el equilibrio es posible gracias al desarrollo de varias ramas industriales, pretende el desarrollo de planes coordinados de industrialización y políticas de sustitución de importaciones.
  - Promovido por el economista estadounidense Walt Whitman Rostow, en un claro ejemplo de política económica liberal norteamericana, se pretende

un crecimiento económico lineal, siendo este un proceso lineal y unívoco que se produce con las mismas fases en todos los países y regiones mediante la promoción del consumo y el impulso al crecimiento industrial.

- **Crecimiento basado en factores económicos y territoriales.**
  - Planteado por el economista sueco Karl Gunnar Myrdal, este propone la idea de un crecimiento circular y acumulativo, posible gracias a las ventajas comparativas que generan la atracción de nuevos recursos que retroalimentan el proceso; para lo cual es fundamental dotar a las regiones atrasadas de unas infraestructuras y recursos iniciales.
  - Nuevamente una serie de autores, ya citados, como son el economista francés François Perroux, el alemán Albert O. Hirschman y el francés Jacques R. Boudeville, plantean un crecimiento polarizado en tanto consideran que este se produce en determinadas ramas industriales a partir de las cuales benefician al conjunto de la economía; motivo por el cual propugnan que tenga lugar una difusión sectorial y territorial del crecimiento gracias a la creación de determinados polos de crecimiento.
- **Desarrollo económico basado en factores externos.**
  - El economista argentino Raúl Prébisch, el egipcio Samir Amin y el brasileño Celso Furtado plantean la teoría de la dependencia y relaciones centro/periferia, al considerar que el subdesarrollo es generado como consecuencia del desarrollo; frente a lo que resulta necesaria la creación de empleo público, infraestructuras y servicios y poner atención a las reglas del mercado.
  - Amparado por Doreen Massey, entre otros, la autora la cuestión desde la perspectiva de la división espacial del trabajo, considerando que son las relaciones de mercado las que propician esta división, centrando funciones estratégicas en ámbitos centrales, siendo necesario el desarrollo de políticas reguladoras de los mercados de trabajo.

Y aquí es destacable el paso de la idea de crecimiento a la de desarrollo, que ahora de una forma casi automática se asocia con la idea de sostenibilidad. Sin embargo, no se trata debidamente termina por asemejarse, por no decir que resulta equivalente, a la tradicional fórmula del crecimiento económico. Eso sí, bajo la premisa de avanzar hacia renovadas formas de relación e interacción con la naturaleza en el desarrollo de las actividades antrópicas, con especial atención a las económicas, para que estas no supongan su degradación, siendo este ahora uno de los objetivos prioritarios, tal y como lo evidencian las agendas políticas, particularmente en el ámbito europeo. Prueba de ello es el ‘EU Green Deal’ y cómo este abre una ventana de oportunidad (en el mismo sentido apuntado por Vera y Farinós, 2015) para una transformación del modelo de desarrollo. Pero no será posible si no se concreta y defiende esta idea de ‘lo verde’ debidamente.

#### ***4.2. Algunas consideraciones sobre un necesario cambio conceptual y discursivo***

Por ello, como base discursiva será fundamental la (re)consideración del concepto de medioambiente (y conceptos asociados, tales como sostenibilidad, naturaleza, paisaje... y desarrollo sostenible), para evitar que se configure como un significante vacío. La lógica

instrumental y la aparentemente neutralidad del conocimiento técnico (Rancière, 2006a y 2006b) son las herramientas que garantizan esta supuesta idoneidad para, como contrapartida y de forma no aleatoria, ir favoreciendo una cada vez mayor despolitización de la sociedad (Swyngedouw, 2014b).

Con ello se contribuye a perpetuar el funcionamiento de los actuales sistemas sociales-ecológicos (Blühdorn, 2013), evidentemente insostenibles desde el punto de vista material pero también, y de una forma cada vez más denunciada, social. Una situación que alcanzaría su máxima expresión si se materializase la idea del “capitalismo de las partes interesadas”, propuesto por Klaus Schwab, que defiende que sean las grandes corporaciones los ‘fideicomisarios de la sociedad’. Una propuesta considerada por su propio creador como la mejor respuesta a los desafíos sociales y ambientales de hoy, aunque pueda conducir a la completa despolitización de la sociedad y al absoluto deterioro democrático. Cuestión sobre la que incidiremos más tarde, y que traemos a colación para resaltar el hecho de que cualquier teoría del decrecimiento se rechaza automáticamente; un enfoque que como plantean los citados Plaza y Caravaca (2017) *parte de la premisa de que la conservación del medioambiente no es posible sin reducir la producción económica, a la que considera responsable de la pérdida de recursos naturales y de la destrucción del medio; rechaza, pues, el objetivo del crecimiento económico, lo que implicaría un cambio radical del sistema y la aplicación de estrategias adecuadas a la limitación de los recursos: escala reducida, eficiencia, cooperación y sobriedad* (cursiva del original). Premisa que cuenta, como se recoge del citado trabajo, con un notable sustento teórico (Latouche, 2009, 2011; Cheynet, 2008; Taibo, 2009, 2011; todos ellos citados en Plaza y Caravaca, 2017).

Este rechazo nos invita a valorar cómo evolucionan estas políticas que deben materializar las premisas teóricas que las sustentan. Los enfoques en las dinámicas de cambio, como señalábamos en el apartado metodológico (punto 2.2.3. de esta tesis) que han seguido las políticas públicas vinculadas con el desarrollo oscilan entre el mantenimiento (no cambio, lo habitual en las políticas territoriales) y el cambio incremental (evolucionario, más común en las ambientales); pero en ningún caso responde a dinámicas de cambio sustantivas (revolucionarias). Son los medios (estructuras e instrumentos) los que fundamentalmente se han ido reconsiderando, con pequeños reajustes que no alteran en lo sustancial su funcionamiento, y que evitan que se produzcan cambios en las construcciones sociales (narrativas y valores asociados), que permanecen invariables.

#### 4.2.1. Acerca de la financiación y los criterios que marcan su concesión y aplicación

Centramos la atención en la cuestión de la dimensión territorial, la cual ha acabado uniéndose a la económica y social de la cohesión desde el Tratado de Lisboa (nuevo Tratado Constitutivo de la UE) de 2007. Algo que ya estaba presente en la idea del desarrollo territorial que planteaba la Comisión Europea a finales de 1990, cuando planteaba que los procesos de desarrollo deben ser competitivos en lo económico, sostenibles en lo ambiental, cohesionado en lo social y equilibrado en lo territorial; lo que, para el caso del Estado español, podría relacionarse con el principio de solidaridad recogido en la constitución (Vaquer, 2018). Todo ello resulta incompatible con la lógica neoliberal del desarrollo imperante de las políticas de la Unión (Servillo, 2010).

Por dicho motivo, y antes de profundizar en la perspectiva comunitaria, siguiendo a Plaza y Caravaca (2017) se presenta un breve recorrido que ayude a comprender la situación actual en lo que a desequilibrios territoriales se refiere, y cuáles han sido las herramientas correctivas que se han intentado desarrollar para paliar sus efectos. Situamos el punto de partida a finales del siglo XVII y principios del XVIII, momento en el que el centro, aunque no deja de ser protagónico en lo que al desarrollo español se refiere, comienza a compartir protagonismo con un incipiente cuadrante nordeste (Cataluña, País Vasco, País Valencià y Madrid), posteriormente Asturias y, a finales del siglo XX, Baleares.

Entre 1960 y 1975 tiene lugar el periodo del desarrollismo franquista. Ya se ha aludido a este periodo con anterioridad, y ahora queremos resaltar, siguiendo a los citados autores, el hecho de que *movimientos de población, crecimiento y transformación urbana y de las zonas litorales, así como de concentración de la industria y de otras actividades productivas fueron las manifestaciones geográficas más explícitas a través de las que se hicieron evidentes los desequilibrios interregionales* (cursiva del original) (Plaza y Caravaca, 2017). Pero también intrarregionales, como veremos con el ejemplo del caso gallego en el punto 7.3. de esta tesis. Para hacerles frente, recurren Plaza y Caravaca (2017) a los trabajos de Cuadrado-Roura (1987), Rodríguez *et al.* (1986) y al informe de la secretaría de Estado de Economía (1990) junto con los informes anuales publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda a partir de 1991, para valorar la acción de los Planes de Desarrollo Económico y Social. Los consideran el inicio de la política regional, unos planes que en su primera etapa (1964-1967) trataron de promover una industrialización con una ubicación muy determinada, a través de los polos de promoción y los polos de desarrollo, así como con la creación de polígonos industriales y de descongestión. El segundo de estos planes (1968-1971) planteó el establecimiento de grandes áreas de ordenación espacial a largo plazo mientras que se consideraba la creación de nuevos polos. Una etapa de transición hacia un tercer plan (1972-1975) que dejó atrás los polos y planteó ejes de desarrollo y áreas de localización industrial siguiendo la lógica del crecimiento basado en factores económicos y territoriales ligada a los mentados Myrdal, Perroux, Hirschman o Boudeville previamente aludida.

Para el periodo comprendido entre 1973 y 1985 encontramos una situación en que la existían cuatro grupos de regiones bien diferenciados:

- Industrializadas en declive (vinculadas a la cornisa cantábrica; con especial atención, al caso de un País Vasco que ha necesitado de una reconversión en el modelo económico)
- Industrializadas que soportaron bien las crisis del petróleo de 1973 y 1979 (Cataluña, Navarra, Madrid y Comunidad Valenciana)
- Regiones de economía dual con tendencia al aumento de los problemas (Aragón, Castilla y León, Andalucía y Galicia)
- Regiones no industrializadas (Castilla-La Mancha y Extremadura).

Esto acaba por consolidar esta dicotomía entre el cuadrante nordeste, que ya indicaban Plaza y Caravaca (2017) que se desmarcaba a finales del XVII y ahora se consolida como el espacio donde se concentra la producción, la riqueza y la población. Frente a lo cual la respuesta política presenta una cierta continuidad con respecto de las medidas que en la etapa anterior se han iniciado, a los que sumar las Zonas de Urgente Reindustrialización (con fecha de caducidad en la década de 1990) pero, sobre todo, el Fondo de

Compensación Interterritorial y el Nuevo Sistema de Incentivos Económicos Regionales (Farinós, 2002). Siendo destacable de este periodo la puesta por el desarrollo endógeno.

Que nos enfrentamos a un escenario dicotómico es innegable, pero este adquiere matices en el periodo 1985-2000, donde acorde a Domínguez (2002), a quien recurren para caracterizar este periodo Plaza y Caravaca (2017), dentro de estas dos grandes categorías de la España rica y la España pobre pueden encontrarse cinco conjuntos regionales:

- Regiones dinámicas (Navarra, Madrid, Cataluña e Illes Balears), en las que hubo un crecimiento demográfico, muy ligado a la inmigración, y en las que tuvo lugar un descenso del paro, pero con un crecimiento dentro de la media nacional.
- Regiones estacionarias (Aragón, La Rioja, País Vasco), en las que había un estancamiento demográfico con un comportamiento en lo económico variable en cada caso, pero en torno a la media nacional.
- Regiones en transición, categoría compleja en tanto en ella se encuentran algunas autonomías incluidas dentro de la España “rica”, caso de Valencia, y de la España “pobre”, caso de la Región de Murcia y las Islas Canarias, que contaban con un crecimiento demográfico y un rejuvenecimiento poblacional asociado, con un notable crecimiento económico.
- Regiones atrasadas en expansión (Andalucía y Castilla-La Mancha), destacando por ser incapaces de acompañar los incrementos de empleo con las disponibilidades potenciales de trabajo.
- El resto de autonomías conforman las regiones regresivas, con descenso demográfico, envejecimiento poblacional, y una economía que cuando crecía lo hacía por debajo de la media.

La dicotomía inicial, ahora subcategorizada, dio paso también a un territorio donde los límites administrativos quedaban obsoletos y se abrían paso nuevos territorios como los corredores, las áreas de expansión, los ejes de desarrollo...). Surge en este periodo, de acuerdo con Plaza y Caravaca (2017), una estrategia de desarrollo y política regional que planteaba a su vez, una diferenciación regional en función de los problemas específicos. La queremos resaltar que, si la categorización anterior continúa evidenciando la existencia de desequilibrios, esta clasificación será fundamental para entender los primeros programas, iniciativas e instrumentos financieros nuevos de la política regional europea. Así, la citada estrategia contemplaba:

- Regiones con capacidad de crecimiento autosostenido.
- Regiones industriales en declive
- Regiones de desarrollo intermedio en expansión
- Regiones atrasadas

Ante lo cual, los citados fondos europeos, de diversa naturaleza; desde los Fondos Estructurales de aplicación directa en las regiones, a las Iniciativas Comunitarias y Fondo

de Cohesión, permitieron el establecimiento de una categorización funcional de ámbito europeo en la que se encuentran<sup>70</sup>:

Con este marco de referencia se llega al siglo XXI, y la primera etapa que diferencian los autores es la previa al estallido de la crisis (2000-2006), momento en el que *se marcaron diferencias notorias tanto en la concentración geográfica de la producción total, como en su distribución por habitante en comparación con la media de España, lo que agudizó los desequilibrios* (cursiva del original) (Caravaca y Plaza, 2017). Frente a lo cual se continuaron las políticas de etapas previas; pero adquiere especial relevancia la financiación procedente de la política regional de la Unión Europea de la que España fue la máxima beneficiaria.

A pesar de todos los intentos de corrección de los desequilibrios existentes, para el periodo 2007-2015, marcado por la crisis económica la cual incidió especialmente en territorio español, y acorde a las dos variables que seleccionan los citados autores como son el PIB y el empleo, se evidencia que se mantiene una concentración económica que hace de España un país marcado por la dicotomía. En este contexto, y bajo la lógica de la austeridad, se seguirá desarrollando un programa neoliberal que alcanza en aquellos momentos su máxima expresión (Álvarez *et al.*, 2013, citados en Plaza y Caravaca, 2017).

Pero el escenario parece ser hostil en el caso de España. Y ello a pesar de que en el periodo de programación 2014-2020 se sumaron a las *Community Local Lead Development* y otros instrumentos como las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), las Estrategias Territoriales Macrorregionales o las Inversiones Territoriales Integradas (ITI). Todas ellas comparten como rasgo común, a pesar de las diferentes escalas de actuación y la diversidad de alcance y formas de gestión, el hecho de ser verdaderos planes estratégicos de desarrollo territorial de carácter sostenible e integral; respondiendo a una lógica conjunta de desarrollo con esta vocación triple que abarca lo social, lo económico y lo ambiental. Sin embargo, no solo de normas escritas depende el funcionamiento de una sociedad; siendo incluso a veces más relevantes aquellas no escritas que condicionan el día a día (Cortina, 2021). De esta manera, estas figuras por sí solas, como cabría esperar, no han sido suficientes para dar respuestas al que parece ser el gran reto para las Comunidades Autónomas españolas, y como fue identificado en el documento de Evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 para la adecuada aplicación de la política de cohesión en el caso español<sup>71</sup>: *plantear una estrategia clara donde se vea la lógica de la intervención, ya que la visión de conjunto no parecía estar presente en los primeros borradores del documento de acuerdo* (cursiva del original) (Caravaca y Plaza, 2017).

En trabajos previos, algunos enmarcados dentro del proyecto GOBEFTER que da cobertura a esta tesis, ya se han abordado algunas de estas figuras (véase Farinós, 2010;

---

<sup>70</sup> Las Regiones Objetivo 1, que dotaban de cobertura a las regiones atrasadas y con desarrollo intermedio en expansión

Las Regiones Objetivo 2, que cubrían a las regiones industriales en declive

Las Regiones Objetivo 5b, que dotaban de cobertura a aquellas marcadamente rurales y se enfrentaban a problemas de desarrollo.

<sup>71</sup> Recomendación planteada en el documento «Evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020» en su capítulo VI: Conclusiones y recomendaciones del equipo evaluador, p. 144.

En línea: <[http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/eea/Documents/Eval\\_Exante\\_AA\\_03\\_09\\_14.pdf](http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/eea/Documents/Eval_Exante_AA_03_09_14.pdf)>.



2014; 2016; 2017), mostrando una especial atención en las ITI (Peiró *et al.*, 2021a) y a las EDUSI valencianas (Peiró y Farinós, 2018). Unas ITI que se fundamentan en el establecimiento de un ámbito de trabajo (un territorio) sobre el que desarrollar una estrategia de desarrollo integrada a través de una serie de acciones que la materialicen y que se fundamenten en acuerdos de gobernanza para su gestión. Unas tareas que encajan a la perfección con la idea de planeamiento territorial estratégico (con la ventaja adicional de obtener cofinanciación comunitaria para desarrollar las acciones acordadas) (cursiva el original) (Peiró *et al.*, 2021a).

Una figura que resulta atractiva al presentar, y por ello se destaca, novedosos procedimientos para la gestión, coordinación y gobernanza territorial gracias a la posibilidad de designar organismos intermediarios, incluidos organismos de desarrollo regional, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales, para llevar a cabo la totalidad o parte de las tareas de gestión y aplicación. La forma y el nivel de la delegación de gestión de la ITI pueden variar según los acuerdos administrativos de los Estados miembros o de la región (cursiva del original) (Peiró *et al.*, 2021a). Espacios donde poner en práctica las ideas previamente aludidas vinculadas a la búsqueda de consensos donde tiene lugar una base material, económica, asociada.

Algo que también se pretende para unas EDUSIs, a las que efectivamente dedicamos un breve texto (Peiró y Farinós, 2018), sin embargo con un marcado enfoque más urbano, que en esta dinámica de concentración de actividades y población terminan por acaparar la atención frente a una matriz rural devaluada. Una situación bien diferente de la que se vive en otros lugares como el Reino Unido, donde la regulación de los usos del suelo es mucho más sensible con este ámbito (Hall, 1992)<sup>72</sup>.

La ciudad debe dejar de ser un espacio de crecimiento urbano constante para convertirse en el escenario de mejora de la calidad de vida de la ciudadanía gracias a unos enfoques integrados que recuperan los principios del *Community Planning* (Sykes y O'Brien, 2018); participativo, preocupado por la mejora de la calidad de vida, integral y transversal. Algo que está vinculado a la evolución de unas políticas urbanas, en las que son cada vez más frecuentes cuestiones como los presupuestos participativos y la atención sobre la ordenación pormenorizada (caso de Valencia o Barcelona, con el paso de gobiernos conservadores-liberales hacia gobiernos progresistas con una base social mayoritaria), frente a una más tradicional ordenación estructurante.

Lo cual encuentra en las EDUSI, acorde con De Gregorio y González (2017), la iniciativa europea predilecta. Y es que estas son la actualización de otras iniciativas previas como URBAN, URBAN-II y la iniciativa URBANA, al amparo de las cuales se centró la atención en barrios y zonas deprimidas, para los cuales plantear objetivos de mejora concreta dentro del objetivo general de desarrollo de una gobernanza multinivel de base colaborativa particularmente para su gestión (De Gregorio, 2014). Y que efectivamente tuvieron en las EDUSI su continuidad (De Gregorio, 2017), siendo estas *herramientas de carácter estratégico para la planificación de las actuaciones destinadas a la consecución*

---

<sup>72</sup> Cabe aclarar, y será una constante en este trabajo, las diferencias entre planeamiento y planificación; el primero, ligado a la práctica urbanística y herramienta predilecta para la regulación de los usos del suelo, tradicionalmente a escala local pero con posibilidad de plantearse de forma multiescalar, frente a una planificación que como más adelante en el cuerpo principal del texto se vincula con la cuestión de la gobernanza.

*de un adecuado modelo urbano fundamentado en su componente territorial (contextualizado y conectado territorialmente) e integral (englobando cuestiones ambientales, socioeconómicas, de usos del suelo...)* (cursiva del original) (Peiró y Farinós, 2018).

Ya en solitario, Plaza (2018) aborda la cuestión de la cohesión para el caso español partiendo de la concreción de la idea de cohesión a la que se refiere de la siguiente manera; *hablar de cohesión, cuando tomamos el territorio como referente central (Europa, España, etc.), supone incidir básicamente en la idea de conformar o configurar un espacio geográfico lo más y mejor coherentemente articulado y estructurado posible, donde las diferencias entre unas y otras áreas sean lo menos pronunciados* (cursiva del original). Resaltando Plaza (2018) que, como objetivo, la cohesión requiere algo más que esfuerzos individuales; *un Estado por sí solo, o una región determinada, no tienen toda la capacidad para hacer frente a tales retos. Precisamente por ello, y desde hace ya un tiempo, tanto en la pasada Comunidad Europea (CE) como en la actual Unión Europea (UE), al igual que en sus distintos Estados miembro, fue preciso articular políticas, instrumentos y medidas encaminadas a tal fin. Es lo que hoy se conoce como política de cohesión, evolución más completa y perfeccionada de lo que en su momento fuese la política de desarrollo económico regional o política regional* (cursiva del original).

Y pasa a centrar la atención en lo que antaño se denominada política regional y que ahora responde a la denominación de política de cohesión. Plaza (2018) nos recuerda que la cohesión socioeconómica fue uno de los pilares fundamentales del Tratado de Maastricht. Al respecto, en Peiró *et al.* (2021a) ya apuntábamos que desde 1974, con la entrada de Irlanda en la primera ampliación de miembros del proyecto de Mercado Común, se hizo evidente la existencia de las desigualdades regionales y la necesidad de actuar sobre ellas no han dejado de estar presentes, en constante incremento con las progresivas incorporaciones al ámbito europeo (Farinós, 2002; Sánchez, 2011). Unas actuaciones para dar respuesta a las citadas desigualdades que han ido oscilando entre enfoques marcadamente de mercado y con la pretensión del crecimiento económico (desarrollados especialmente en momentos de crisis, que como ya hemos aludido es el escenario perfecto para el desarrollo de la agenda neoliberal, y de dirigentes afines a la lógica del mercado libre); con otros, sobre los que cabe hacer una reflexión con mayor suspicacia, más cercanos a la cuestión de la justicia espacial y de índole socioterritorial (Farinós, 2015a, Bilbao, 2018). Algo estrechamente vinculado a la pugna entre la Dirección General de la Competencia y la de Política Regional en el seno de la Comisión Europea a la hora de aprobar el marco financiero y su distribución en los sucesivos periodos de programación. Particularmente a partir de 1999, periodo además en el que se va a consolidar, con la aprobación de la Estrategia Territorial Europea y una posterior Agenda Territorial de la Unión Europea con una primera fase que comprende hasta 2007 y una segunda hasta 2013, una lectura en clave territorial del desarrollo que se origina con la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 (Farinós, 2021).

Y para muestra, sirva el ejemplo de iniciativas como las citadas *Community Local Lead Development* que se planteaban en el texto del Reglamento de los Fondos Estructurales de 2013 para el periodo 2014-2020 (Farinós, 2016) y que se han reafirmado para el siguiente periodo 2021-2027.

Una iniciativa resaltada además por su acercamiento a la escala local, fundamental para el ejercicio del principio de subsidiariedad, y con un área de acción coincidente con los planes subregionales de ordenación del territorio, los cuales son claves desde el punto de vista de la aplicación y desarrollo de esta política (Farinós *et al.*, 2018a). Le es inherente pues al concepto de cohesión la redistribución económica que motivó originalmente la política regional de la Unión Europea y la justicia espacial entendida como la equilibrada distribución de servicios de interés general (Farinós, 2009a). Como indicábamos en Peiró *et al.* (2021a), *la idea de cohesión territorial alude a la producción de un territorio resultante de un proyecto comunitario compartido (del que la sociedad debe sentirse partícipe) que esté debidamente articulado (desde el punto de vista físico y funcional) y fundamentado en la equidad/justicia espacial (asegurando una igualdad de oportunidades y el acceso igualitario a servicios y equipamientos)* (cursiva del original).

Y aquí entran en juego las relaciones con la ordenación del territorio y la influencia europea a través de las políticas de cohesión. De ello nos hacíamos eco en el ya citado trabajo de Peiró *et al.* (2021a) en el que recogíamos que en noviembre de 2018 salía a la luz el informe final del proyecto ESPON COMPASS, en el que se había realizado un análisis comparativo de la situación y evolución de la gobernanza territorial y los sistemas de planeamiento en Europa para el periodo 2000-2016; (siguiendo el realizado en su antecedente previo, el proyecto ESPON 2.3.2.); reflejando, y así lo recoge la literatura especializada (Knill y Lehmkuhl, 1999; Börzel y Risse, 2000; Olsen, 2002; Radaelli, 2004; Lenschow, 2006), que la influencia de las políticas europeas se producía en las estatales acorde a tres dinámicas principales:

- **De arriba a abajo:** los Estados miembros recogen de las instituciones europeas normativas, políticas e ideas que trasponen o adaptan a su realidad.
- **De abajo a arriba:** los Estados miembros aportan ideas y enfoques que sirvan de referencia a la UE y de base a las iniciativas y políticas comunitarias (si bien este nivel de influencia es muy diferente entre países, en favor de los motores del proyecto europeo y los del NW).
- **Horizontales:** como resultado de la cooperación entre Estados miembros a través de las plataformas que, con tal fin, y en un intento de ampliar el inventario de influyentes, potencia la propia UE (ex novo o a partir de iniciativas preexistentes; las iniciativas de cooperación territorial transfronteriza y transregional resultan especialmente relevantes en este caso)

De cuya combinación resultan seis posibles formas de influencia:

**Tabla 4.** Tipología de influencias en la gobernanza territorial europea

Tipo de influencia	Dirección	Agente de cambio	Mecanismo de cambio
Estructural	Top-Down	Reglas	Condicionamiento legal
Instrumental		Fondos	Condicionamiento económico
Discurso Top-Down		Conocimiento de expertos	Persuasión cognitiva
Discurso Bottom-Up			
Practica	Bottom-Up		Aprendizaje social

Horizontal	Horizontal	Conocimiento interactivo	
------------	------------	--------------------------	--

Fuente: Adaptado a partir del Final Report del proyecto ESPON COMPASS a partir de Cotella y Rivolin (2015).

Son por tanto diversas las vías desde las cuales la Unión Europea va a promover la territorialidad de las políticas comunitarias, las cuales, para poder llegar a ser actos de gobierno, pasan a través de los sistemas de ordenación instituidos por los Estados miembros; siendo este el considerado proceso de europeización (Janin, 2009). Un proceso caracterizado por la construcción, difusión e institucionalización de normas y procedimientos (sean estos formales e informales), cuya definición inicial tiene lugar en instancias europeas, actuando por tanto como marco de referencia, y que posteriormente se incorpora en los discursos y políticas de las escalas inferiores (Baudelle, 2009).

La planificación no será la excepción, y así lo hemos constatado con anterioridad al recurrir al trabajo de Elorrieta (2018), quien plantea que la ordenación del territorio, a cualquier escala, de la nacional a la local pasando por la regional, no puede entenderse sin la influencia del contexto europeo. Esto ha acabado influyendo sobre todo en el ámbito regional, evidenciándose en los enfoques y principios de las políticas territoriales (Vergnaud, 2009). Prueba de ello es precisamente este giro hacia lo estratégico, donde la influencia de la política de cohesión territorial europea es más notable (Faludi, 2003). Con ello se abre la posibilidad de, en el marco de una ordenación del territorio entendida como una política transversal que ha de tener en cuenta múltiples elementos del territorio, superar las tradiciones más ligadas a la simple planificación del medio físico o a una concepción básicamente económica del desarrollo.

Y esto nos lleva a valorar la cuestión de la Política de Cohesión desde su vertiente discursiva, pues a la base material de esta política, ligada a los fondos económicos que se otorgan a los Estados miembro mediante las diferentes iniciativas europeas, le acompaña un discurso político, claramente ideológico, asociado. Una explicación muy concreta de esta idea la ofrece el geógrafo portugués Eduardo Medeiros en el Webinar sobre la Agenda Europea 2030 organizado por la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, bajo el título *Valor y especificidades territoriales en el Plan de Recuperación y la Política de Cohesión europeas*. En la citada reunión el citado geógrafo planteaba cómo la concesión de los fondos está condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos<sup>73</sup>, los cuales, y esta ya es aportación del autor de este texto, no puede entenderse como un ejercicio de aséptico. Lo cual nos puede ayudar a entender por qué a pesar del largo recorrido de la política de desarrollo regional y de cohesión en clave europea, continuamos con una serie de desigualdades territoriales que no se han resuelto.

Ahondamos en esta cuestión a partir del trabajo de Atkinson y Pacchi (2020). Un trabajo que sigue la estela del ya citado previamente realizado por Servillo (2010), en el que se es crítico con la forma en la que se pretende conjugar una política de cohesión encaminada a una redistribución de recursos para un desarrollo equilibrado en el entorno europeo,

<sup>73</sup> Puede encontrar la persona interesada este Webinar en el canal de YouTube de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, facilitando el enlace al momento aludido ([https://www.youtube.com/watch?v=hHN7j3jt0A8&list=PL2KWN61qA\\_X6veG4PqM49MIe2Y2nH4mEo&index=2](https://www.youtube.com/watch?v=hHN7j3jt0A8&list=PL2KWN61qA_X6veG4PqM49MIe2Y2nH4mEo&index=2))

pero desde una perspectiva basada en el principio de competitividad, a la que le es inherente la prevalencia de unos territorios sobre otros. Esa crítica se mantiene en el caso de los citados autores y es compartida en este trabajo, en el que se recoge lo que ya apuntábamos en Peiró *et al.* (2021a) al considerar que la política de cohesión tiene un fuerte potencial emancipatorio al ir *más allá de la simple función redistributiva para representar una herramienta de transformación de los modelos de desarrollo socioterritorial de los Estados miembro gracias a su evolución hacia enfoques cada vez más territorializados* (cursiva del original). Algo que sin embargo se ve condicionado por una lectura prevalente, de la que ya hemos esbozado algo con anterioridad cuando, recurriendo al trabajo de Álvarez *et al.* (2013), se indicaba cómo efectivamente detrás de las políticas de austeridad hay una voluntad ideológica que pretende desplegar la agenda neoliberal.

Algo de eso encontramos en las políticas de cohesión, sobre la cual gira el indicado artículo de Atkinson y Pacchi (2020), en el que los autores la plantean desde una perspectiva discursiva. Recuperando de Hall (1997, citado en Atkinson y Pacchi, 2020) su consideración acerca del discurso indicando que *la producción de conocimiento a través del lenguaje* (cursiva del original traducido), el cual está conformado por el *conjunto de enunciados que proporcionan un lenguaje para hablar sobre una forma de representar el conocimiento sobre un tema en particular en un momento histórico particular* (cursiva del original traducido). Siendo el discurso neoliberal el hegemónico en el ámbito europeo, que sustenta el fomento de la competitividad, como señalan autores como Olesen (2014, citado en Atkinson y Pacchi, 2020), y que resulta coincidente con la postura de Álvarez *et al.* (2013) en tanto también se reconoce que esta se desarrolla fundamentalmente en los momentos de crisis económica.

#### 4.2.1.1. Significado y resignificado de la idea de cohesión

Lo planteado en los epígrafes previos nos lleva a la cuestión de la configuración del significado de la idea de cohesión, y cómo dicho significado adquiere matices posteriores que van a condicionar su desarrollo. Para lo cual nos apoyamos Dussel (2020) quien nos indica que *la comunicación inequívoca es más posible cuando el significado de las palabras o los signos son abstractos* (cursiva del original). Algo que difícilmente, sucede en el marco de una comunicación humana porque, frente al significado (*la referencia de la palabra o el concepto de la cosa*) que vamos a ligar con esta idea del concepto (acorde a Badiou y sobre lo que hablábamos en las primeras páginas de esta tesis acerca del ámbito teórico donde se opera desde la abstracción), se contrapone, o más bien actúa como condicionante, de acuerdo con Dussel (2020), la noción de sentido (*la respectividad de la cosa o el significado a la totalidad del mundo*). Esto que hace que una misma palabra no tenga un significado idéntico, obligando a una comprensión por semejanza que permita un punto de encuentro entre significados distintos<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Siguiendo a Dussel (2020), entendemos que para entender lo previamente expuesto es necesario esclarecer una serie de términos *con precisión semántica* (cursiva del original):

- Diferencia: identidad unívoca
- Distinción: semejanza analógica
- Diversidad: noción de igualdad del significado de las dos anteriores

La cohesión, tal y como se plantea en Atkinson y Pacchi (2020), parte de una carencia de significado claro y concreto, fruto de una definición muy vaga de la idea de cohesión que no se esclareció debidamente en el Tratado de Lisboa. Esto deja las puertas abiertas a diferentes interpretaciones que tienen cabida en un concepto que se hace más ambiguo de lo que realmente es, para dejar que tenga cabida en él las nociones que resulten de interés (particular) en cada momento.

Esto nos lleva a considerar que se corre el riesgo de hacer de la cohesión otro significativo vacío o, en términos lacanianos, un significativo “amo” o “maestro”, a la imagen y semejanza de la idea de sostenibilidad. Lo cual explicaría esta deriva hacia un sinónimo de competitividad, cuando necesariamente va en detrimento de lo que de forma mayoritaria se entiende por tal vocablo; siendo especialmente significativo el hecho de que si bien la cohesión alude al triunvirato indisoluble de las dimensiones social, económica y territorial, la práctica, en lo que a la ejecución de políticas públicas se refiere, muestra un trato por separado que ha estado además marcado por la dimensión económica. Esta situación no resulta novedosa, pues cuando hemos hablado de sectorialización para el caso español ya hemos visto un comportamiento en esta línea de disgregación en pos de la eficiencia desde argumentos falaces.

Frente a esto resulta fundamental, y de ahí la consonancia entre este trabajo, **la defensa de la planificación espacial como herramienta de integración como respuesta** a lo que Atkinson y Pacchi (2020) han planteado como un *space blind* (que podemos traducir por ceguera espacial). Una cuestión que desarrollan, aunque no compartiendo la terminología, Galland y Enemark (2013, 2015), que evidencian cómo la pérdida de una lectura espacial en las políticas de desarrollo danesas, más allá de la tradicional división administrativa, ha tenido efectos negativos (reconocidos y extrapolables al caso español) tales como la falta de coordinación y cooperación, la sectorialización de las políticas públicas de desarrollo, un desarrollo alejado del bienestar social y concentrado en un desarrollismo exclusivamente económico. Todo ello al amparo de una idea de la planificación falaz que la entiende como una limitación y no como la herramienta para desplegarlas, tal y como había sido y resultado funcional hasta su declive en Dinamarca.

Una planificación que no es ajena a esta influencia y que en su desarrollo adolece de ciertos comportamientos que no son favorables ni para la cohesión ni para esta pretendida competitividad y crecimiento económico. **De ahí que hayamos aludido al objeto de la planificación, para más adelante proponer que este sea verdaderamente espacial y no únicamente una cuestión de regulación de usos del suelo.**

#### 4.2.2. Para ir más allá de la competitividad de la lógica mercantil

Si frente a la competitividad aparece la noción de coordinación, esto nos lleva nuevamente al trabajo de Gallego y Pitxer (2018), en el cual se presenta la posibilidad de avanzar hacia la idea de la coordinación mediante el territorio.

Como plantean los citados autores, el mercado, impersonal, falla en los casos en los que los bienes y servicios en juego no son estandarizados. Entonces la lógica del precio regulado mediante la oferta y la demanda no aplica, y por tanto el mercado fracasa como forma de interacción. Como alternativa, los citados autores recurren el territorio en tanto este *favorece la conformación de redes como mecanismos de coordinación [...] necesaria*

*para el desarrollo de cualesquiera proyectos colectivos que impliquen la puesta en común de recursos diferentes y en los que, por consiguiente, cuanto mayor sea la participación e implicación de los actores, mayor será la capacidad de movilización de recursos locales y, por consiguiente, la posibilidad de éxito y alcance de los proyectos* (cursiva del original) (Gallego y Pitxer, 2018).

Un enfoque que abandona los postulados de la economía neoclásica, de individualismo metodológico y racionalidad plena, para dar paso a la idea del desarrollo territorial como construcción social. *El territorio, entendido como espacio socialmente construido, puede constituir una suerte de matriz institucional favorable a la interacción entre actores, al tiempo que se transforma con la evolución de dichas relaciones* (cursiva del original). La componente espacial hace acto en escena efectivamente en esta propuesta, que además de contemplar la proximidad geográfica tiene en consideración la idea de una proximidad relacional fruto de la activación de esta aproximación geográfica gracias a una proximidad organizada. Esta última está vinculada a un saber-hacer compartido por los actores que, además, comparten unos valores y representaciones. Todo ello en el marco de una proximidad institucional y dentro de la lógica actual de un territorio caracterizado por su flexidimensionalidad (Farinós y Fernández, 2017), es decir, más allá de las tradicionales delimitaciones geográficas basadas en la continuidad del espacio físico.

Estas son las bases para que aparezcan las relaciones de confianza, sin las cuales resulta complicado cualquier ejercicio cooperativo entre unos actores que terminan por conformar tanto un capital social, entendido, de acuerdo con Gallego y Pitxer (2018), como *la trama de relaciones socio-culturales formales e informales que tienen las personas de un territorio* (cursiva del original), como un capital relacional, entendido como *la trama de relaciones socio-económicas formales e informales que tienen las personas de un territorio* (cursiva del original). Y todo ello enmarcado en forma de “comunidades” que van a favorecer las relaciones entre actores. Estas son de dos tipos: “comunidades de prácticas”, formadas *por un conjunto de personas que comparten una serie de tareas y de reglas formales e informales para desarrollarlas* (cursiva del original), y las “comunidades epistémicas”, aquellas *comunidades prácticas consagradas a desarrollar un área de conocimiento con un enfoque científico determinado* (cursiva del original).

Una de las posibles aproximaciones de la economía al territorio parte de la premisa básica vinculada al acuerdo entre individuos. Incluso cuando se limita al contrato de un intercambio mercantil, este no es posible sin un marco común, sin una convención constitutiva. Precisamente, tal y como plantean los citados autores, esta idea propia de la economía de las convenciones no responde tanto a la cuestión de la deliberación como a la de un conjunto de representaciones y de expectativas que operan como reglas implícitas que permiten anticipar y coordinar el comportamiento de dichos actores en un marco determinado.

## 5. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE MEDIOAMBIENTE Y PLANIFICACIÓN

Una de las cuestiones que de manera recurrente ha ido apareciendo a lo largo de este texto es la idea de la prevalencia de los enfoques sectoriales en el desarrollo de las políticas que tiene relación el territorio. No ha sido diferente en materia de medioambiente a la que junto a la económica previamente abordada hemos identificado como uno de los espacios predilectos de desarrollo de una gobernanza que no ha alcanzado todo su potencial.

La cuestión ambiental, vinculada con la protección de determinados espacios, ha evolucionado notablemente desde que a finales del siglo XIX se protegen a nivel internacional los primeros espacios naturales en Estados Unidos. Ya en el siglo XX comenzará a hacerse en España una política ambiental a imagen y semejanza de la norteamericana, con una notable evolución hasta nuestros días. Su concepción y desarrollo se enmarca en un Estado compuesto en el que, a priori, la conciencia ecológica es cada vez mayor. Su traducción a efectos prácticos es el aumento de las figuras legales e instrumentos destinados a la protección de una superficie cada vez mayor, a la que se quiere dotar de cobertura legal en función de sus características y necesidad y de las correspondientes herramientas de gestión. Formalismo por encima de funcionalidad, como veremos.

De entre todas destaca, para el objetivo de esta tesis, la figura de **los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Instrumentos** que, tal y como ya planteamos en Farinós *et al.* (2017b), son **equiparables a los instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional de carácter integral, y que presentan el potencial de poder considerar de forma conjunta para el espacio que ordenan las cuestiones de índole ambiental y las de carácter socioeconómico.**

### 5.1. El concepto de medioambiente

Conceptualmente, y **desde un punto de vista jurídico, el medio ambiente presenta una cierta ambigüedad, indeterminación, pluridimensionalidad e interdisciplinariedad;** lo cual es reseñable en tanto es esta perspectiva jurídica la que **va a marcar y condicionar el desarrollo de las políticas de protección y ordenación de los espacios naturales.**

Como señaláramos en Farinós *et al.* (2017b), de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) (STC 64/1982 y 102/95), cabe entender el medio ambiente como un (supra)concepto horizontal y polifacético, que abarca: un conjunto de elementos *cuyo soporte físico es el suelo y subsuelo que puede ser visto y regulado desde distintas perspectivas, como la ecológica, la dasocrática o forestal, la hidrológica, la minera o extractiva, la cinegética y la urbanística* (cursiva del original). Por tanto incluyen no solo aquellas cuestiones que tienen que ver con la dimensión ecológica de lo ambiental, vinculado a estos recursos o elementos naturales tradicionales como la flora, la fauna y espacios natural, sino también aquellos recursos históricos y culturales como los patrimoniales y el paisaje.

Y otra vez, ante una aproximación holística y transversal, **nos enfrentamos a un nuevo proceso de segregación que va en detrimento de una lectura comprensiva.** Algo que se ha traducido en una doctrina del alto tribunal tendente a la segregación en títulos competenciales específicos acorde a lo marcado en los artículos 148 y 149; *diferenciando*



*entre contaminación atmosférica, sonora, espacios naturales protegidos (ENP), residuos y vertidos, evaluación de impacto ambiental, aguas continentales, pesca fluvial, caza, montes y aprovechamientos forestales, minas y agricultura... y otras materias “colindantes”, como la propia ordenación del territorio y el urbanismo, las infraestructuras (puertos, carreteras y ferrocarriles) o la regulación del dominio público (cursiva del original), entre otros (Farinós et al., 2017b).*

Esto, desde la perspectiva de la toma de decisiones y la configuración y aplicación de las diferentes políticas públicas se ha traducido en la participación de múltiples niveles y departamentos administrativos. Recordemos que nos encontramos en un Estado marcado por una administración organizada en departamentos para los que, y de ahí la consideración del escaso avance en materia de gobernanza, se ha planteado una serie de rutinas, foros e instrumentos para una mínima coordinación.

### 5.1.1. La idea de sostenibilidad

De lo que no cabe duda es que el concepto de sostenibilidad, o el más frecuente de desarrollo sostenible, se encuentra en alza. En general la cuestión ambiental se encuentra en un momento marcadamente popular, sobre todo en lo relativo a la lucha contra el cambio climático que, frente a un más amplio y genérico principio de sostenibilidad, aporta concreción con medidas y legislaciones concretas. Esto ha motivado que se comience a hablar de la necesidad de un desarrollo territorial sostenible, que encontrará especial impulso en la Declaración de Liubliana de la CEMAT del año 2003, en la que esta se constituye como la manera de plantear un considerado como necesario y fundamental cambio en el modelo de desarrollo, ante la lógica previa del crecimiento a toda costa. Y esto conecta con la cuestión de la territorialidad de la economía, pues ahora es la sostenibilidad la que encuentra soporte en la dimensión territorial (Jiménez, 2017c); vislumbrándose lo territorial como el nexo entre ambas dimensiones a las que, debiendo liderar, se ha visto subordinada (Farinós, 2017).

**Esta territorialización del medioambiente se ha traducido en políticas encaminadas a la promoción y puesta en valor de aquellos recursos propios de cada espacio,** haciendo de la idea de Serrano (2018) *conservar es desarrollar* (cursiva del original) un lema clave. Y con ello cobra protagonismo una noción como la de patrimonio territorial (véase Mata, 2017), que conjuga la tradición de las teorías ligadas al paisaje con las de la atraktividad y sus estrategias de desarrollo con el objetivo de tratar de impulsar un potencial desarrollo socioeconómico que tenga la capacidad de no ser dependiente de una inversión territorial externa; al contrario, se trata de abogar por la explotación de los recursos existentes en un determinado espacio. Sobre lo que en cualquier caso se debe ser cauteloso para evitar que esto derive en una desnaturalización de determinados entornos como los rurales.

En este sentido, siguiendo a Bravo-Colunga (2011) quien centra su atención en la cuestión de los espacios naturales lineales<sup>75</sup>, es necesaria una diversidad funcional que permita a estos entornos la conexión y conservación de ecosistemas y de la biodiversidad, la mejora

---

<sup>75</sup> Es decir, aquellos cuyo desarrollo tiene lugar a lo largo de un corredor natural, como el litoral, valles, montañas, servidumbres abandonadas de trenes o como en el caso de estudio, cauces fluviales y sus riberas, pero cuya afirmación es extrapolable a cualquier espacio natural.

y rehabilitación de espacios degradados. Se caracterizan por ser elementos básicos para el disfrute y ocio de la población, basado en su esparcimiento y disfrute en el medio natural y el contacto con la naturaleza y sus valores. Constituyen una gran oportunidad para el desarrollo tanto de medidas destinadas a la rehabilitación y conservación de la biodiversidad como para el fomento de actividades de ocio o de explotación tradicionales, así como otras de carácter educativo y de concienciación.

Necesariamente cobra protagonismo en estas cuestiones el ámbito rural, y en particular las zonas de agricultura de montaña en las que, acorde a lo indicado por la STC 45/1991, es necesario una planificación y programación económica que permita la coordinación tanto entre los diferentes niveles de decisión vinculados (de la escala local a la nacional pasando por la regional), como entre materias (políticas) concernidas (desde el medioambiente y la ordenación del territorio a obras públicas, agricultura, montes y aprovechamiento forestal, ganadería, turismo).

**En definitiva, desde el desarrollo sostenible se pretende el refuerzo de las relaciones entre lo natural y las componentes históricas y sociales del territorio.** De nuevo aparece la idea del territorio entendido como una construcción social cuyo desarrollo es un proceso intencionado que tiene por fin último la prosperidad gracias a una utilización inteligente de todos los recursos disponibles; siempre que esto no se traduzca en un daño irreparable a los mismos lo cual impediría el bienestar de la población a largo plazo. Este es, en última instancia, un principio constitucional recogido en su artículo 45.2, en el que se afirma que *los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva* (cursiva del original).

Es el derecho ambiental una cuestión compleja en tanto, así lo hacíamos notar en Farinós *et al.* (2017b) y también se considera en Farinós (2017), es a la par un derecho subjetivo y una aspiración colectiva. Algo que es deseable igualmente para la cuestión de la ordenación del territorio. Consecuentemente, como planteábamos en Farinós *et al.* (2017b), *regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo deben responder al interés general y al principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, que también deberán ajustarse a dicho principio* (cursiva del original).

Esto nos lleva a la necesidad de superar los efectos negativos de la disociación entre las políticas que teniendo como nexo el medioambiente, ahora territorializado, se encuentran tratadas de forma individual (tales como las de desarrollo urbano, rural, paisaje, patrimonio, protección de espacios naturales protegidos...) gracias a su integración en un esquema compartido de ordenación que permita dar las respuestas que resulten necesarias.

En este sentido, Swyngedouw (2011) afirma en el título de uno de sus trabajos que *¡La naturaleza no existe!*. Esto nos lleva a **la necesidad de entender que hay detrás de la noción de naturaleza, como concepto político**, y a señalar la existencia de cuatro premisas fundamentales:

- *El término 'Naturaleza' y sus derivados más recientes, como 'medio ambiente' o 'sostenibilidad', son significantes vacíos.*

- *No existe algo semejante a una Naturaleza singular a partir de la cual pueda construirse y realizarse una política ambiental o una planificación ambientalmente sensible*
- *La obsesión con una Naturaleza singular que requiere ser ‘sostenida’ se apoya en un ‘revestimiento’ de la Naturaleza que eclipsa la posibilidad de formular preguntas acerca de soluciones socio-naturales alternativas, inmediatas y realmente posibles*
- *La movilización consensuada de estos significantes vacíos contribuye a y refuerza la formación de una condición post-política.*

También cita Swyngedouw (2011) a Morton (2007) para plantear una definición de lo natural, entendido como *un término trascendental con una máscara material que se ubica al final de una serie potencialmente infinita de otros términos que se funden con él* (cursiva del original). Dentro de lo cual Swyngedouw (2011) plantea que existen al menos tres aproximaciones:

- Como significado flotante, como metáfora que permanece vacía en tanto su significado depende de la extracción metonímica a otros significantes más ordinarios
- Como fuerza de ley, un poder normativo que le es inherente y que termina por convertirse en un determinismo al que se recurre para defender y justificar determinados juicios éticos o normativos vinculados a la praxis antrópica.
- Como deseos y fantasías vinculados a la posibilidad de que el actual *modus vivendi* pueda llegar a ser sostenible.

Incidimos en particular en esta última, pues tiene una clara consonancia con la cuestión de la fantasía zizekiana, en tanto **la naturaleza se convierte en ese *objet petit a* de la teoría lacaniana que sirve de base para articular nuestras acciones en ausencia de otro sustento para la subjetividad del individuo**<sup>76</sup>.

En definitiva, **la Naturaleza se descubre pues como ideología** (Swyngedouw, 2011), y esta impregna a la planificación, *en los discursos y prácticas de planificación del espacio que invocan a la Naturaleza o al medio ambiente [...] mediante la colonización de su sentido [...] con sentidos insertados que son posteriormente generalizados y homogeneizados, es el gesto per excellence de la despolitización, del ubicar la Naturaleza más allá de lo político, es decir, más allá del espacio de la disputa política, de la contestación y el desacuerdo* (cursiva del original).

Una colonización que es la que nos lleva, siempre que nos mantengamos en el marco del pensamiento zizekiano, a entender las razones por las cuales se afirma que la naturaleza no existe; y es que esta actúa como elemento central que queda vacío para servir de punto de articulación de la organización de una determinada serie de significantes. Algo que podríamos plantear en términos similares para la cuestión del concepto de territorio.

---

<sup>76</sup> Una de las frecuentes, la del regreso a una relación humana primigenia y marcada por la equilibrada convivencia ahora perdida (Stavrakakis, 1997a y 1997b, citados en Swyngedouw, 2011), en un regreso a una comunidad originaria con la que también se muestra muy crítica Butler (2021) en la base de una fantasía generalizada sobre la sociedad actual.

Aunque no será la línea de pensamiento zizekiana la que invita a rechazar la noción de naturaleza. Swyngedouw (2011) recoge el trabajo de Bruno Latour (1993, 2005a) en el que rechaza una idea de la naturaleza en sí y para sí (que también considera aplicable para la cultura y la sociedad), sosteniendo que la realidad es una mezcla, un híbrido de naturaleza y cultura, unos *'desordenados' entramados socio-naturales que se construyen a partir de series proliferantes de cuasi-objetos, ensamblajes relacionales configurados en red, ubicados a medio camino entre los polos de la Naturaleza, por una parte, y la Cultura, por el otro. Son al mismo tiempo ambas cosas y ninguna, y a pesar de todo son socio-ecológicamente significativos y políticamente performativos* (cursiva del original) (Swyngedouw, 2011). Siendo la propuesta de Latour, resulta un intento más de repolitización gracias a la inclusión de los cuasi-objetos en los procesos de toma de decisión y las deliberaciones asociadas.

En esto, amén de otros autores como Stephen Jay Gould (1980), se basa Swyngedouw (2011) para plantear las cuatro premisas fundamentales previamente aludidas (significantes vacíos, ausencia de una Naturaleza singular, imposibilidad de fórmulas alternativas, y desarrollo de la condición post-política), que cabe entender como una crítica a la idea de naturaleza como eje central político en tanto resulta fallido por su característico dinamismo asociado, lo que imposibilita que *per se* pueda avanzarse hacia una mejor sociedad. *Para decirlo sin rodeos, reducir (o no hacerlo, como es el caso) las emisiones de CO<sub>2</sub> afecta al clima global y conforma patrones socio-ecológicos de diferentes modos (que, por supuesto, merecen tanto una explotación científica como una preocupación ética), pero tal proceso, aunque tuviera éxito, no produciría en sí mismo una sociedad 'buena' en un ambiente 'bueno'* (cursiva del original) (Swyngedouw, 2011). De manera que las políticas ambientales deben incardinarse en el marco de una política de desarrollo que tenga una lógica más allá del éxito de una cuestión natural, como ya se ha visto, marcadamente cambiante y subjetiva.

Esto nos debe hacer reconsiderar de qué manera plantear la cuestión ambiental en el marco de la planificación, huyendo de lo que Davis (1998, citado en Swyngedouw, 2011) denomina las ecologías del miedo. El paralelismo que encontramos con lo expuesto con anterioridad al hablar de economía es claro. Si en periodos de crisis se produce un avance de la agenda neoliberal, la ecología del miedo, entendida como la constante y continua alusión a una inminente y catastrófica amenaza, sirve como telón de fondo en el que recaer en este presente sin futuro, y de sustento al cortoplacismo y las respuestas que no pongan en jaque el funcionamiento socioeconómico actual de forma decidida y contundente. Algo que recuerda a ese pensamiento cristiano en el que abundan los imaginarios apocalípticos pero que al menos dejaban abierta la posibilidad a una vida más allá a la que se llegaba en un momento determinado. Este particular apocalipsis ambiental, que se antoja eterno, sirve como una condición inalterable de base para poder ofertar constante y continuadamente la existencia de soluciones, frecuentemente ligadas al uso y combinación adecuado de diferentes tecnologías y respuestas políticas que, casualmente, nunca llegan a poner en cuestión el orden socio-ecológico presente (Swyngedouw, 2011). Un claro ejemplo es el mercado de emisiones de carbono, que ejemplifica la entrada de lo ambiental en la lógica de la economía financiera actual, y que lejos de ser una forma de control, acaba siendo una forma de legitimación del actual modelo de desarrollo que pasa a percibirse, aunque no lo sea, como sostenible.

La situación resultante es paradójica, pues se reclama una revolución que no es revolucionaria, como se discutía en el segundo punto de esta tesis dedicado a las cuestiones metodológicas. Esto nos va a ayudar a entender de qué manera evolucionan unas políticas que son marcadamente continuistas aunque se revistan de innovadoras y transgresoras, particularmente cuando están pensadas para contentar al espectro político de la izquierda.

Juega en todo esto un papel fundamental el término que Swyngedouw (2011) identifica como el significante vacío por excelencia; la sostenibilidad. *La 'sostenibilidad' o, más exactamente, los puntos de fijación alrededor de los cuales son tejidos sus sentidos, es el objet petit a del activista y el planificador urbano o ambiental, el elemento alrededor del cual gira el deseo y que, simultáneamente, reemplaza a Lo Real reprimido, al núcleo rechazado, al estado de la situación -es decir, al reconocimiento de que el mundo está realmente metido en un lío y que realmente necesaria acciones drásticas y dramáticas, esto es, revolucionarias- una metáfora que por supuesto, nunca puede ser movilizad, que siempre es prohibida, reprobada [...] la pertinente dimensión política desaparece para ser reemplazada por un marco consensualmente establecido que reclama una dirección técnico-gerente en nombre de la humanidad, la integración social, la Tierra y sus habitantes humanos y no humanos, todos los pueblos en todos los lugares* (cursiva del original). Esto configura, y la crítica realizada a la idea del capitalismo de las partes es clara en este momento, un mundo basado en los saberes de una configurada aristocracia del conocimiento natural, que pretende definirse como tecnócrata y por tanto aséptica y neutral en lo ideológico.

Esto se traduce en un alejamiento de lo emancipatorio, pues las respuestas siempre las han de brindar esta clase superior, en ocasiones a través de la planificación, alejándola de un entendimiento como el que defendemos en esta tesis. Un escenario de pseudo-participación marcada por los límites de las élites que garantizan que las voces más disidentes siempre queden en un segundo plano, tanto más cuanto mayor sea su oposición al orden liberal-capitalista. Reconoce Swyngedouw (2011) cinco características fundamentales en este tipo de procedimientos:

- La lógica del capitalismo está salvaguardada al no reconocer que los conflictos y daños que genera son suyos; defendiendo que son resultado de dinámicas externas y por tanto no achacables al liberalismo y capitalismo.
- Se requieren respuestas inmediatas que no admiten discusión, avanzando por tanto en la implementación de la agenda neoliberal.
- Se hace uso de un universalismo que pretende ser inclusivo de la totalidad de las personas para justificar su idoneidad, pero que está alejado de tal pretensión en tanto solo quiere ser el garante de una determinada política que en absoluto resuelve el problema de las desigualdades.
- Es una política populista en el sentido que tiene que ver con un enemigo no humano, ambiguo, difícilmente combatible, tras el que se enmascaran los verdaderos responsables.
- Se rechaza cualquier alternativa al actual modelo socio-ecológico.

### 5.1.2. La idea de Infraestructura verde

Lo previamente planteado ha tenido un especial impulso gracias al concepto de Infraestructura verde, el cual parte de una conceptualización fundamentalmente ecológica, como sinónimo de corredor ecológico, ligado en el ámbito europeo con la Red Natura, y cuyo objetivo era la protección de la biodiversidad acorde a la Estrategia Europea sobre la biodiversidad que finalizó en 2020. Pero rápidamente evolucionó hacia un concepto más integrador en tanto ganó en transversalidad, encontrando como ejemplo el País Valencià (Muñoz, 2008) donde también tuvo una rápida implementación ligada a la ordenación del territorio la cuestión del paisaje, con lo que seremos críticos más adelante. En sentido parecido, con la pretensión de entender la malla de Espacios Naturales Protegidos de una forma más sistémica, como parte de un todo territorial conectado, encontramos el caso cántabro, así como el del País Vasco, donde la matriz rural se conforma de una forma más integrada en el marco de la revisión de sus Directrices Regionales de ordenación del territorio, que también serán objeto de atención crítica más adelante.

Así, la infraestructura verde se ha ido configurando como un elemento básico para la planificación territorial y urbana en un ejercicio de suma de capas que incluirían elementos de protección, de riesgo, de valor patrimonial tanto natural como social, de paisajes; todo con el objetivo de garantizar la prestación de los servicios ecológicos fundamentales para la sociedad. Nuevamente destacamos el caso del País Valencià por una figura de reciente aprobación, destacada por la conflictividad asociada a la misma, como es el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL). Dicho plan pretende crear una red de espacios abiertos que incorpore: los suelos de mayor valor ambiental (ENP, Red Natura 2000, zonas húmedas, suelos forestales estratégicos, etc.), los elementos y lugares de valor paisajístico y cultural, los suelos agrícolas de elevada capacidad agrícola, los espacios litorales de interés, las zonas de riesgos naturales e inducidos, los suelos de gran pendiente, los conectores que permiten la permeabilidad del territorio y la conexión entre el litoral y los ecosistemas del interior, y los tramos vacantes entre continuos urbanizados. En este sentido, el de servir para configurar corredores como conector, y también por su escasez, el Plan otorga una gran importancia al suelo no urbanizable (SNU) común (véase Montiel y García-Leonardo, 2017).

Una conexión que ante el protagonismo de lo urbano, precisa encontrar alternativas que permitan revisar las relaciones entre estas urbes y los espacios de relevancia ambiental, agraria patrimonial o paisajística. Para hacerlo en un sentido amplio, no tan solo con aquellos espacios vinculados a una figura de protección sectorial, sino también con los que presentan un suelo no urbanizable de uso común. Algo que va en la línea de lo establecido en el primer principio director del documento de la Estrategia Territorial Europea, con posteriores desarrollos, donde se habla de nuevas formas de partenariado entre ciudades y ámbitos rurales, proveedores estos últimos de los fundamentales servicios ecológicos que luego se consumen en una ciudad que debe reinventarse para avanzar hacia su propia producción de servicios ambientales (véase Pitarch *et al.*, 2017).

En este sentido planteaba Serrano (2017) que *la infraestructura verde aparece como concepto que trata de conjugar la integración de la biodiversidad con la disminución de los riesgos de catástrofes en el medio rural y urbano, local y supramunicipal, mediante la definición e integración de corredores ecológicos, espacios públicos naturales, áreas*

*inundables fluviales y zonas de afección de los temporales marítimos [...] se perfila, por lo tanto, como un instrumento sectorial y estructurante de los sistemas territoriales y urbanos de espacios libres y corredores ecológicos (cursiva del original).*

Por tanto, la Infraestructura verde cabe entenderla como el resultado natural de un enfoque ampliado de su concepción original, a la que aporta potencial y ambición. Pretende mantener una serie de procesos y dinámicas ecológicas esenciales sin las cuales no se puede sustentar ningún entorno natural en el marco de un territorio que debe buscar espacios de intersección y retroalimentación positiva con un hasta ahora predominante espacio antropizado. Así pues, la Infraestructura verde efectivamente tiene **un papel vinculado con la articulación de la red de espacios naturales protegidos, pero completado con la función de conectividad del territorio en general, dando cabida a nuevas formas de interacción con el entorno**. Sin olvidar la protección de los espacios naturales (mediante las tradicionales acciones directas para su conservación y protección), permite generar nuevas dinámicas territoriales con nuevas pautas y tendencias de movilidad sostenible, desarrollo de actividades económicas de circuito corto, economía circular, agricultura de proximidad, servicios ecológicos, etc. Estas tienen menor impacto ambiental y acaban repercutiendo positivamente en los objetivos medioambientales desde el punto de vista del desarrollo territorial, y viceversa.

### 5.1.3. La idea de espacio natural protegido

Con todo, los espacios naturales protegidos siguen teniendo especial protagonismo en tanto representan elementos fundamentales en las políticas de conservación de la naturaleza. Unos espacios que deben tender al fomento del bienestar social, a mantener la biodiversidad, a proporcionar servicios ecosistémicos y a llegar a convertirse en nuevos recursos para el desarrollo local. Un aumento de las tradicionales funciones de unas áreas protegidas que requieren para ello de una debida planificación y gestión. También resulta fundamental que los contenidos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se integren debidamente con los planes de ordenación del territorio, y que la planificación, en su conjunto, otorgue un papel protagónico en la configuración del modelo territorial, en el marco de las nuevas estrategias de desarrollo territorial sostenible.

Uno de los objetivos fundamentales es, o al menos debiera serlo, lograr disminuir la fragmentación resultante de los procesos de compartimentación e impermeabilización territorial derivada de la expansión antrópica asociada al desarrollo de sus actividades e infraestructuras, en un proceso que ha carecido de la debida planificación. Algo que ha preocupado sustancialmente desde hace un tiempo a quienes abordan la cuestión de la pérdida de biodiversidad (véase Pickett *et al.*, 1997; Fahrig, 2001; Collinge, 2009, entre otros); pero que ha pasado desapercibido desde una perspectiva geofísica y socioeconómica. Por ello una de las grandes carencias ha sido la conjugación entre disciplinas diversas como las procedentes de las ciencias naturales y las ciencias sociales (Tang *et al.*, 2006; Turner *et al.*, 2007).

De ahí que nos resulte interesante la posibilidad de considerar dentro de la idea de la Infraestructura verde los principios de la Ecología del Paisaje, en tanto contempla estas relaciones en la configuración espacial del paisaje. Su principal valor añadido es que aproxima los criterios para el análisis y diagnóstico del entorno desde la ecología clásica

tradicional a cuestiones que la trascienden y tienen un marcado componente territorial (Español, 2006).

En última instancia alude a la idea de territorio, en el que contemplar tanto los usos del suelo, su configuración natural y las relaciones con los usos del mismo entre las diferentes escalas de actuación. Supone por tanto una aproximación al territorio desde su estructura, funcionalidad y cambio, vinculando ecología y paisaje con el ser humano y sus necesidades territoriales, que deben concertarse adecuadamente para lograr el desarrollo sostenible mediante su cohabitación con una biodiversidad, que no se debe alterar de forma irreversible (Troll, 2010).

Una ecología del paisaje que hemos destacado por esta combinación entre lo social y lo ambiental que se pretende conseguir dentro de la planificación espacial, pero que no representa la única de las aproximaciones a la cuestión de la fragmentación, que tal vez debieran adquirir un mayor protagonismo en tanto una preservación de la biodiversidad requiere de garantizar que existan para cada especie el hábitat mínimo necesario para que pueda desarrollar su ciclo vital (Ovaskainen y Hanski, 2004). Lo que nos acerca a las teorías de la biogeografía de islas (MacArthur y Wilson, 1967), posteriormente la teoría de las metapoblaciones (Levins, 1970; Hanski, 1998), y sus correspondientes revisiones y actualizaciones los ámbitos desde los que poder abordar esta cuestión del espacio mínimo para las especies<sup>77</sup>. **Esta es una cuestión se postula como un criterio que debiera incorporarse dentro de la planificación territorial.**

En última instancia **el desarrollo antrópico es consecuencia de la interacción compleja entre las características geofísicas del paisaje y las fuerzas motrices de índole socioeconómico, mediante las diferentes políticas establecidas en un territorio** (Munroe *et al.*, 2005). Un desarrollo marcado todavía por una lógica en clave moderna, que hace que la relación con la naturaleza, de acuerdo con Dussel (2020), sea la de dominación; entendida como materia de trabajo, recurso para su transformación mediante la tecnología, un recurso poético, instrumental.

Cabe aclarar que lo ambiental tuvo una vida antes de la generalización de la idea de sostenibilidad, la cual, dicho sea de paso, tampoco tenía mucho que ver con la cuestión ecológica. Y es que la cuestión vinculada a la protección de espacios naturales por su singular valor se inició más como una cuestión propia de una política nacionalista de índole romántico decimonónico que una verdadera preocupación por la conservación del espacio (Mata, 2002; Nogué, 2005)<sup>78</sup>. Paül *et al.* (2014) recogen cómo esta dinámica

---

<sup>77</sup> Es una cuestión ciertamente compleja ya que cada hábitat presenta distinta capacidad de soporte de determinadas especies que componen las poblaciones del medio natural, localizándose en zonas determinadas donde los factores ambientales son favorables para su supervivencia y desarrollo, dentro de su rango de tolerancia (Smith y Smith, 2001); autores estos que plantean una diferenciación dicotómica de las especies en función de su sensibilidad, medida por el umbral ecológico (Hugget, 2005), al cambio en determinados hábitats: *Especies estenoicas o especializadas*: aquellas que solo pueden permanecer en espacios sin influencia antrópicas, y que ante cualquier alteración se ven sustancialmente afectadas; siendo frecuente hoy en día encontrar estas especies en peligro de extinción. *Especies eurioicas o generalistas*: aquellas con una mayor capacidad de subsistir, incluso desarrollarse ante condiciones más hostiles fruto de la intervención antrópica, la cual se suele traducir en una simplificación de hábitat haciendo de este algo más monofuncional y menos diverso.

<sup>78</sup> Sobre la cuestión decimonónica de la percepción de la naturaleza cabe destacar que se trata del periodo en el que las ideas ilustradas sobre la naturaleza, entendida como elemento singular con un comportamiento



tiene un indudable arraigo anglosajón; primero en Estados Unidos con la protección de los considerados primeros espacios protegidos a nivel mundial, Yellowstone y Yosemite, que luego seguirán países como Nueva Zelanda, Australia o Canadá<sup>79</sup>.

Desde entonces se han venido experimentando unas dinámicas evolutivas cuanto menos particulares, pues han transitado en paralelo con una creciente reivindicación social, muy ligada al ámbito local, para la preservación de unos espacios naturales progresivamente degradados. Esto se ha ido traduciendo un incremento de las zonas susceptibles de protección y las figuras jurídicas diseñadas con tal finalidad; de lo local a lo internacional. Lo cual alcanza especial relevancia cuando a finales de 1987 se redacta el Informe Brundtland, artífice de la recurrentemente aludida idea del desarrollo sostenible que hará que en la década de 1990 haya una total eclosión de lo ambiental que va a impregnar al conjunto de las facetas de la actividad antrópica.

Para hacer más ilustrativo lo sustancial del cambio de perspectiva que tuvo lugar recurrimos al texto de Ors (2020), quien se hace eco precisamente de cómo se cobra conciencia de forma más clara de la necesidad de reconsiderar la dialéctica humano-naturaleza, dando lugar a la consideración, como dignos y necesitados de protección, de una serie de espacios tradicionalmente rechazados por su carente estética o verse como insalubres. Un caso especialmente paradigmático son las zonas húmedas. Sirva a modo de claro ejemplo el ahora Parque Natural de la Albufera de Valencia, el cual ha visto su superficie reducida sustancialmente tras años de enterramiento para el desarrollo de la práctica agrícola y la supresión de zonas insalubres<sup>80</sup>.

A la par que se produce **una despolitización de la sociedad precisamente a partir de esta generalización de la cuestión ambiental al configurarse como una causa común que no admite discusión, no en el fondo, que es incuestionable, sino en las formas de desarrollarse**. Estas, en última instancia, parecen condenadas a encajar en un modelo como el capitalista, al que le es inherente la eliminación de la vida en la ecuación. Lo cual no deja de ser paradójico en tanto, como plantean Paül *et al.* (2014), los espacios naturales protegidos no dejan de ser productos políticos. En esta línea recuperamos el recientemente citado texto de Ors (2020) quien nos recuerda que lo relacionado con lo ambiental parte, originariamente, de una consideración técnica de la cuestión que progresivamente se han ido transformando al incorporarse como productos de la sociedad de la comunicación. Es frecuente hacer uso de metáforas de corte ambiental, propone el citado autor como ejemplo el frecuente uso de problemas ambientales, para eludir realidades mucho más

---

mecánico susceptible de conocerse y controlarse, llevó a una idea de ésta que la ensalzaba al punto de Arcadia. Pero esta lectura queda restringida a determinados espacios donde el ser humano tenía presencia anecdótica, ya que como plantea Kaika (2005, citado en Swyngedouw, 2011), la naturaleza tenía una lectura menos benevolente con ella, más alejada de esta idea paradisiaca del entorno natural en aquellos lugares en los que los nuevos asentamientos urbanos tenían lugar en espacios hostiles y a merced de condiciones ambientales muy adversas que condujeron a su entendimiento como algo peligroso y amenazante. Esto nos lleva a recoger la idea de Erik Swyngedouw (2011), acerca de la elevada cantidad de metonímicas asociaciones vinculada con una cacofónica noción de naturaleza.

<sup>79</sup> Estados Unidos, Australia y Noruega son la cuna de la filosofía ética. Estados Unidos y Australia comparten el lazo entre lo teórico y lo práctico entre ambos países; a diferencia del caso noruego vinculado a la ecología profunda.

<sup>80</sup> Encontrará el/la lector/a, más allá de la literatura especializada en la materia, una interesante fuente de información en la novela del autor Vicente Blasco Ibáñez sobre la vida en este espacio y la relación entre naturaleza y ser humano.

complejas de índole social que requerirían el uso de vocablos tales como injusticia, con una peor imagen vinculada de cara a la responsabilidad política.

Cabe aclarar que **mostrarse crítico con la cuestión ambiental no implica dar argumentos al negacionismo del cambio climático**, sino hacer patente y **reforzar** la idea de **que el capitalismo es insostenible** y toda apuesta que mantenga sus lógicas resultará inadecuada si verdaderamente se pretende una resolución del problema, que es marcadamente compleja por su cariz geopolítico. Esta cuestión tendrá una mayor matización posteriormente a partir de la figura del filósofo español Jorge Riechmann desarrollada en el punto 8.1. de esta tesis.

En 1992 tiene lugar la Cumbre de Río; en dicho momento se vinculó la necesidad de un cambio global para la conservación de la biodiversidad con los espacios naturales protegidos. Algo que veinte años después en la Cumbre de Río +20, de 2012, daría paso a la idea de una conservación activa, aquella que se fundamenta en un uso sostenible de los espacios naturales. Esta es la base de la actual concepción de estos como suministradores de los servicios ecosistémicos (Del Castillo Mora, 2013, citado en Peiró *et al.*, 2021b).

Unos espacios protegidos que en el caso español encuentra su primer antecedente en la Ley de Parques Nacionales de 1916. Recuerdan Múgica *et al.* (2002, citados en Ors, 2020) que la normativa de 1916 rápidamente será objeto de matización durante las dos décadas posteriores, en las que cobra relevancia la figura de Sitio Natural de Interés Nacional, con el fin de hacer frente a la realidad de un territorio como el español, marcado, y más por aquel entonces, por el predominio del sistema agrícola-ganadero-forestal y con una intervención antrópica sustancial en su configuración, lo que no encajaba con la filosofía heredada de la protección de los espacios en clave museística. Tal y como evidencia Miller (1980, citado en Ors, 2020), al destacar cómo en la protección de Yellowstone se hacía hincapié en este espacio como algo separado, donde el acceso estaba restringido (negado en la práctica). Algo que era inviable de aplicar en el caso de España donde precisamente el ecosistema era resultante en su amplia mayoría de la intervención antrópica sobre el mismo. Esto aplica a la amplia mayoría de los ecosistemas, por no decir a su totalidad, en tanto como señala de Soler (1992) sino inexistentes, son excepcionales los espacios en los que la mano del ser humano no puede detectarse. Y que Ors (2020) ilustra a la perfección al afirmar que *desde el punto de vista ecológico estamos casi siempre ante sistemas que, para mantener las características que motivan su protección, dependen en mayor o menor medida de la actividad humana. Esta es la misma línea de pensamiento que dio origen al concepto de medio ambiente como entorno vital necesario para el ser humano y sus multiformes y cambiantes sociedades* (cursiva del original); y que cabría complementar con una lectura tal vez menos positiva de la cuestión al considerar que no solo los ecosistemas se ven afectados, en este caso positivamente, en aquellos casos en los que tiene lugar una actividad gestionada de forma responsable, sino que **acorde con la teoría de los sistemas sociales-ecológicos, toda acción antrópica tiene una repercusión ambiental; de ahí el gran conflicto con una política ambiental que en realidad, si se pretende que sea efectiva, debe ser social, económica y política.**

Posteriores matizaciones a la ley de 1916 vendrán con la Ley de Montes de 1957 el marco legal que desarrollaría diferentes categorías de espacios protegidos y de procedimientos para su declaración (Esteve, 2014, citado en Peiró *et al.*, 2021b). Pero no será hasta finales

de 1980 que aparezca como tal, en el marco legislativo, la denominación espacio natural protegido, vinculada a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (la cual estuvo vigente hasta el año 2007). Cabe entender la distancia temporal entre legislaciones específicas de protección ambiental, es decir, entre la de 1916 y la de 1989, fruto de la Guerra Civil y el escaso interés por estas cuestiones que tuvo la dictadura franquista, con una tardía y apenas útil legislación en el año 1975.

Regresando a la norma de 1989, en su artículo 10.1 se plantea la definición de estos espacios como *los espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, que contengan elementos de especial interés o valores naturales sobresalientes y, por tanto, en la práctica, actúan como condicionantes de la planificación territorial, por la prelación de la normativa e instrumentos ambientales sobre cualesquiera otros* (cursiva del original). Esta definición se mantendría en la posterior Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su artículo 27.

Una ley, la de 2007, en la que encontramos el fundamento teórico para la planificación de la figura de los parques naturales, entendidos estos como áreas naturales que, en razón a la representatividad de sus ecosistemas y paisajes, poseen unos valores ecológicos, científicos, educativos, culturales o estéticos, cuya conservación merece una atención preferente. Por ello se consideran adecuados para su integración en redes nacionales o internacionales de espacios protegidos; figura que acorde con Muga (2007, citado en Peiró *et al.*, 2021b) es equivalente a la de Parque Nacional a escala autonómica. No oculta el citado autor su mayor simpatía por una figura como la de ámbito nacional, al cual se rige por su propia normativa, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, de la que indica lo siguiente: *esta figura se acerca en nuestro país a los cien años de historia, pues ya la Ley de 7 de diciembre de 1916 contempló la selección de un elenco de parajes excepcionales para la conservación de sus valores naturales y el disfrute y respeto de la sociedad. Tras casi un siglo de indudables transformaciones en múltiples ámbitos, la esencia de esta figura permanece inalterada en cuanto a la excepcionalidad y simbolismo que conlleva, aparte de su riqueza natural, un reconocimiento social generalizado y unos valores estéticos, culturales, educativos y científicos destacados. Es por ello que su conservación merece una atención preferente y la declaración de interés general del Estado* (cursiva del original) (Peiró *et al.*, 2021b). Representan una lectura más clásica de la cuestión frente a la que venimos defendiendo, menos vinculada a la sublimación de la naturaleza y más cercana a su reconocimiento y coexistencia con los sistemas sociales. Algo que entendemos que ayudaría a favorecer que las finalidades que motivaron la protección de un espacio no se tradujeran en conflictos a la escala local sobre la que inciden de forma más clara y directa.

Un recorrido, el del medioambiente, que en el seno de la Unión Europea se diferencia un total de tres etapas (Trayter, 2013, citado en García-Leonardo, 2017):

- Una primera etapa marcada por las políticas comunitarias que inciden de modo indirecto en la protección del medio ambiente de los Estados miembros (normas sobre política agrícola común, transportes, o energía), regulando algunos aspectos de su protección.

- Una segunda etapa marcada por el Acta Única Europea (1986), donde el medio ambiente pasa a ser una competencia de la UE, lo que permite a ésta dictar normas que inciden directamente en el medio ambiente.
- La tercera, y actual etapa, marcada por la decisión de protección ambiental a través de la planificación urbanística de los Estados miembros.

#### 5.1.4. Sobre limitaciones temporales y materiales

Se ha hecho alguna referencia a la cuestión temporal con anterioridad, al referirnos a Farrell (1989) y la necesidad de un ejercicio de negociación entre el presente y el futuro para la persistencia de ambos. Esta necesidad de reconsideración de la acción presente en pos del futuro es fundamental en el marco de la política de conservación ambiental, siendo un proceso marcadamente complejo derivado del denominado efecto de deuda de extinción de los paisajes alterados (Tilman *et al.*, 1994), el cual alude al hecho de que **aun cesando la presión sobre el medio, los efectos negativos derivados se mantendrán durante un determinado tiempo como consecuencia de los largos periodos de respuesta ante las alteraciones que presentan los ecosistemas** (Hastings, 2004); y que obliga a tomar medidas inmediatas a sabiendas de que sus efectos positivos no necesariamente se percibirán de inmediato.

Una cuestión, la temporal, que ya llamó nuestra atención en Peiró *et al.* (2021b). Existen diferentes concepciones del tiempo (Taborda y Díaz, 2013), cada una de la cuales inciden o pueden incidir en el ejercicio de la planificación. Frente a un tiempo absoluto que caracteriza la planificación y la sociedad actuales (preciso y medible), surgen otros tiempos más relativos, como el subjetivado por la psiquis, tal y como planteaba Heidegger. Su aproximación a la cuestión temporal (véase Gómez, 2019) permite incorporar una reflexión acerca de cómo afrontar la inmediatez y la falta de perspectiva que caracteriza la toma de decisiones en política. Cobra valor la serenidad/contemplación (“*Gelassenheit*”) como forma de conjugar pasado y presente para construir un futuro basado en la experiencia auténtica.

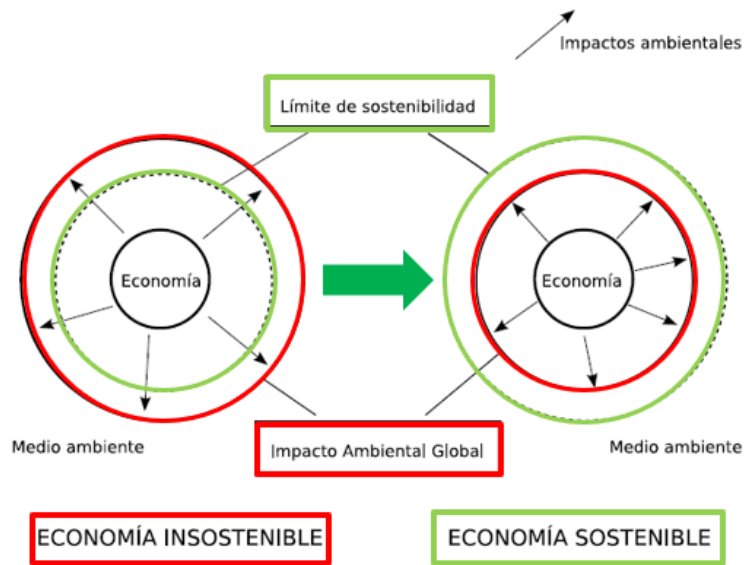
De cara a establecer una renovada relación con una naturaleza, del trabajo de Heidegger nos interesa rescatar su idea de “dejar ser a las cosas”, porque **los tiempos de la naturaleza no se ajustan necesariamente a los de consumo, lo que lleva a la insostenibilidad**. No como condición inherente a la sociedad sino al consumo de recursos que esta realiza, como indica Swyngedouw (2006). **Lo insostenible no es una condición inherente a la naturaleza, sino al capitalismo y sus tasas de consumo de recursos**.

A la vista de lo expuesto, la Infraestructura verde adquiere finalidades diferentes, pero complementarias. Y es que la presión a la conectividad ecológica es mayor en regiones urbanizadas o de uso intensivo, caso de los espacios metropolitanos, por ejemplo, donde se concentran la mayor cantidad de infraestructuras lineales (Saunders *et al.*, 1991). Algo que cuando se ha abordado la cuestión económica se ha vislumbrado, y es la consecuencia directa, y en cierta medida, inevitable, para la consecución de un territorio cohesionado y conectado, accesible, y que permita la prestación de una serie de servicios mínimos y básicos en cualquier lugar habitado (Simberloff y Cox, 1987; Simberloff *et al.*, 1992; Bennet, 1999). Esto nos lleva a **la discusión de si la actual densidad y grado de transformación es la adecuada y ciertamente responde a la satisfacción de las**

necesidades antrópicas, o si, por el contrario, lo cual es más cercano a la realidad, nos enfrentamos a una situación en la que la red de infraestructuras presenta una densidad excesiva que se ha tornado en pernicioso para el medio y la biodiversidad que lo habita (Haines-Young y Potschin, 2010).

Ilustramos esta idea de una sostenibilidad marcada por el mantenimiento de unos determinados límites a partir de la adaptación de una ilustración original del trabajo de Jacobs (1996) sobre la economía verde:

**Figura 16.** Relaciones entre economía y medioambiente a partir de la idea de sostenibilidad



Fuente: Traducido y adaptado a partir de Jacobs (1996)

#### 5.1.4.1. Acerca de la necesidad de reconsiderar las relaciones urbano-rurales

De lo que no cabe duda es que parece no cuestionarse el hecho de que el desarrollo excesivamente volcado en la dimensión urbana se traduce en que en su entorno se producen una serie de una serie de cambios en los usos del suelo, tales como nueva vivienda o la reubicación de diferentes sectores productivos, así como el desarrollo de un nuevo sistema de transporte y comunicación (Ruiz y Delgado, 2008). Algo que se remonta a los modelos de Von Thünen, en el siglo XIX, y que nos habla del desarrollo próximo a las áreas urbanas a partir del modelo centro-periferia. Este modelo se basa en cinco anillos concéntricos alrededor de una ciudad central, donde se alojaban las diferentes actividades y productos en función de su coste asociado. Se priman por cercanía los de mayor valor frente aquellos productos o actividades sin utilidad que se ubicaban en las zonas más alejadas. Otros modelos contemplarán elementos y procesos de índole social para comprender los cambios que tienen lugar en el territorio como el Modelo de la Urbanización Diferencial (Geyer y Kontuly, 1993), el Modelo de Estadios de Desarrollo Urbano (Berg *et al.*, 1982), la Periurbanización (Steinberg, 1993), o la rurbarización.

Efectivamente, siguiendo el texto de Ors (2020), y a modo de síntesis de las bondades de la Infraestructura verde, resaltamos dos ideas. En primer lugar, ésta permite la ampliación

del espectro de espacios dignos de atención para su protección, entendiendo como tal su no transformación. Se incluyen también aquellos que aunque no destaquen por cuestiones ecológicas excepcionales siguen siendo garantes de valores naturales del territorio; tal vez no tan estéticos, pero que siguen resultando fundamentales a nivel ecosistémico. Todo ello, cabe añadir, en la ya citada dinámica de ampliación de la protección mediante nuevas y más variadas figuras de protección. Y en segundo lugar, permite sentar las bases para replantearse la conectividad y articulación urbano-rural, pues no deja de representar una infraestructura que se concibe, eso sí, en clave sistémica. Como el caso valenciano en el que se habla de sistema territorial, reforzando esta idea de la integración no solo a nivel conceptual sino en lo funcional, marcado por la interacción y condicionamiento mutuo en el que venimos insistiendo.

Y es precisamente la cuestión de la integración la que da síntomas de conflictividad, particularmente en la cuestión económica, que suele quedar en un segundo plano. Es el caso del trabajo de Ors (2020), el cual comparte una idea muy común entre los especialistas que abordan la cuestión del ámbito rural, que vienen defendiendo un cambio en la lógica del principio de quien contamina paga para dar paso al principio de pagar al que conserva (véase Del Romero y Escribano, 2019). Esto evidencia algo sobre lo que ya hemos hecho hincapié e insistiremos en ello; la población rural queda excluida de los circuitos económicos del capital, fundamentalmente vinculados a lo urbano. Recuperando la referencia a Castells y su idea del mundo en red, una de sus características fundamentales es que las redes resultan excluyentes con aquello que no les aporta nada (Castells, 2001). Un comportamiento ciertamente autorreferencial, autopoiético en términos de Luhmann, en el que **lo rural es un claro ejemplo de cómo la economía ha resultado excluyente en la formación de redes con estos espacios**. Tanto más cuanto menos transformado y menos urbanita permanezca el ámbito rural, que se resiste a perder su identidad a costa de su declive económico y demográfico.

Esta dinámica nos lleva al trabajo del geógrafo brasileño Rogério Haesbaert acerca de los procesos de desterritorialización y multiterritorialidad, particularmente atendiendo a la idea que el citado autor plantea (Haesbaert, 2013) acerca de la indica noción de desterritorialización desde una doble dimensión. Tanto la más tradicional vinculada con la destrucción o abandono de un territorio como el menos frecuente enfoque vinculado con los procesos de precarización que sufren los grupos subalternos de un territorio. Ambos procesos tienen lugar en el caso rural donde es progresivo su abandono y el deterioro territorial que esto conlleva. Esta precarización lógicamente repercute, de forma inevitable, sobre quienes deciden mantenerse en tales espacios. A este respecto la postura de Haesbaert (2013) es clara. La idea de desterritorialización ha estado ligada de forma preminente a la cuestión de la movilidad; fenómeno este extremadamente desigual en la actualidad y que es responsable de dichos procesos de precarización.

Encontrando la misma relación dialéctica entre la territorialización y la desterritorialización planteada por Haesbaert (2013) en la relación urbano-rural al encontrar **en el ámbito rural el espacio donde habitan grupos con menor control sobre su territorio frente a un proceso urbano en constante reterritorialización**.

No es el único concepto que Haesbaert (2013) plantea, pues posteriormente a sus trabajos sobre la desterritorialización planteó la noción de “contención territorial”, entendida esta como *un proceso contemporáneo de las relaciones de poder referidas al espacio, donde*

*se dibujan nuevas-viejas estrategias de control territorial* (cursiva del original). Es la base para que a esta relación dialéctica entre procesos de desterritorialización y reterritorialización, inseparables, sea considerada positiva o negativa. El declive de lo rural es un evidente proceso de desterritorialización negativo.

**Lo que nos lleva a la cuestión de la necesidad de un proceso de reterritorialización para lo rural que le dote de renovada vida, y a la de cómo articularlo desde la planificación territorial.** En este sentido cabe preguntarse si el capitalismo es incompatible con el desarrollo rural; según Haesbaert (2013), todo apunta en tal sentido. Y es que siguiendo a Latouche (1994, citado por dicho autor), la desterritorialización se evidencia como un proceso inherente al propio capitalismo, Si bien esto queda más patente a partir del periodo posfordista, Haesbaert (2013) indica que en todo caso en el citado periodo se acentúa un proceso que se viene produciendo con el capitalismo como forma de producción.

Cuestión, y aquí radica el valor de la aportación de Haesbaert (2013), que **no tiene tanto que ver con la deslocalización de las empresas como con la permanencia de los trabajadores en un territorio en el que desaparece su trabajo.** Un claro ejemplo es el espacio rural, donde la actividad productiva se traslada a las ciudades, forzando al desplazamiento de la mano de obra de un espacio que queda, desde un punto de vista laboral, infértil. La posibilidad del teletrabajo ha acaparado la atención como respuesta a este problema. Y esta es una interesante cuestión, pues precisamente la utiliza Haesbaert (2013) como ejemplo de la desterritorialización en la era de la tecnología informacional, partiendo de la consideración de que el ciberespacio está desterritorializado, fruto de una frecuente dicotomización entre la esfera inmaterial y la base material de la realidad. Puede suponer una notable fuente de conflictos pues sin la segunda no puede existir la primera.

De ahí que Haesbaert (2013) plantee lo siguiente: *el teletrabajo, es decir, el trabajo en el propio domicilio, es un trabajo desterritorializado, ya que prescinde del territorio específico de la empresa para el proceso de trabajo. Se dice entonces que el trabajador está desterritorializado cuando, en realidad, muchas veces tiene que reacondicionar su propia casa, tiene que construir otro micro-territorio en su casa para trabajar, además de las funciones que la casa ya tiene* (cursiva del original). Lo que nos lleva a plantear la siguiente reflexión. Si lo que se territorializa en el ámbito rural son las residencias particulares, ¿no queda el problema de lo rural sin resolver? ¿Es el teletrabajo una herramienta que lejos de contribuir a una política de desarrollo rural se descubre como una nueva forma de mantenimiento del capitalismo responsable del deterioro de este tipo de espacios? Todo apunta en esta dirección. La actividad productiva en el rural sigue desvirtuada y a merced de lo urbano, ya sea de proximidad o en la lejanía, donde se localizan las empresas<sup>81</sup>.

Para ello se plantea que la cuestión de la Infraestructura verde conlleva el reconocimiento de la idea de unos servicios ecosistémicos en los que fundamentar este principio de pagar al que conserva e integrar así a lo rural en el marco del circuito capitalista. Sin embargo, el propio Ors (2020) reconoce que *falta mucho para verlo integrado plenamente en las políticas territoriales como mecanismo de acción*”, como ya sucedió con el paisaje, que

---

<sup>81</sup> Cabe aclarar que la aproximación a la cuestión territorial desde la perspectiva de Haesbaert (2013) ha estado fundamentada en este punto en la dimensión económica, la cual no es la única, encontrando aproximaciones a la cuestión que van de lo político a lo cultural y lo filosófico.

desde un punto de vista del desarrollo económico no se ha traducido en un nuevo modelo de desarrollo.

Esto nos lleva a plantearnos la relación entre lo urbano y lo rural en clave marxista; encontrando en *El 18 de brumario de Luis Bonaparte* o *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse)* una obra fundamental para cualquier consideración ambiental en clave marxista como señala Dussel (2020), quien apunta que esta obra *trata del comienzo de la descripción de la esencia del capital. Esencia en un sentido fenomenológico hegeliano (esencia como el fundamento de lo que aparece)* (cursiva del original).

Siguiendo a Dussel (2020) la cuestión de fondo es la del capital, en tanto a partir de ella se puede plantear la distinción entre trabajo vivo, encarnado en la imagen del campesino que llega a la ciudad, y el poseedor del dinero. Previo a su encuentro no hay capital, solo dinero. *Se trata del momento ontológico previo al contrato, es decir, anterior a la subsunción del trabajo vivo a la totalidad, que mediante esta subsunción se transformará en capital. Es decir, el dinero se transformará en capital exactamente cuándo se realiza la subsunción del trabajo vivo en el proceso de trabajo que convierte el capital en capital (no ya en dinero) [...] Se describe la posición del trabajador (o el trabajo vivo) que acaba de llegar del campo como un sujeto sin propiedad alguna. Lo notable es que lo denomina pobre, un ser humano como pobreza absoluta. Todavía no es clase obrera porque no se ha formalizado ningún contrato. No es por tanto, trabajo asalariado: porque no vendería tiempo de su vida por dinero (el salario) de no ser a priori un pobre. Ontológicamente hay que ser un pobre para poder ser después clase obrera, ya que si no fuera un pobre que no tiene absolutamente nada para vender sino su propia y desnuda corporalidad, no se vendería a cambio de dinero (el salario) [...] después del enfrentamiento del propietario del dinero con el trabajo vivo, se desarrolla el contrato mediante el cual el poseedor del dinero le paga al sujeto del trabajo vivo un salario [...] el trabajo vivo es cosificado, explotado, y de origen metafísico se transforma en un medio del valor [...] esta inversión indica que el sujeto se hace cosa y la cosa se hace sujeto (la definición de fetichismo)* (cursiva del original).

Estableciendo un paralelismo, encontramos un ámbito rural pobre que se ve forzado a la transformación de su ruralidad para poder participar de unas dinámicas de desarrollo que como ya hemos visto con anterioridad condenan a la transformación del espacio; lo que equivale a esa venta del tiempo de vida que no tendría lugar si el potencial trabajador tuviera recursos. Por tanto, la mejor conservación posible es garantizar una base material para el desarrollo en los espacios rurales para evitar que vendan su *propia y desnuda ruralidad* a cambio de dinero.

Pero no toda intervención antrópica sobre el medio se traduce necesariamente en un desastre ecológico. Y a este respecto, la ecología nos oferta una interesante base teórica acerca de la relación entre las perturbaciones y la diversidad, lo que nos puede esclarecer como establecer una relación sociedad naturaleza equilibrada.

Para explicarlo partimos de Molles (2006) quien plantea que si bien los ecosistemas tienden al equilibrio, resultante este de fuerzas opuestas, estos no son ajenos a la existencia de perturbaciones. Entendiendo por perturbaciones aquello que supone una desviación de las condiciones medias... las cuales no son homogéneas sino que dependen de cada organismo. Algo que no resulta sorprendente pues ya hemos planteado antes una



clasificación dicotómica del comportamiento de las especies en dos grandes grupos. Pero la cuestión que nos preocupa no es tanto definir la perturbación como entender la manera en la que esta incide en el ecosistema; indicando como idea central acorde a Molles (2006), que *los niveles intermedios de perturbación generan una mayor diversidad* (cursiva del original).

Esta idea encuentra en Joseph H. Connell (1975, 1978, citados en Molles, 2006) y su hipótesis de las presiones intermedias una referencia clave. En ella se indica que la alta diversidad es una consecuencia de condiciones continuamente cambiantes, no de la adaptación competitiva al equilibrio; tanto los altos niveles de perturbación como los bajos darían como resultado un ecosistema menos diverso. Una dinámica que afectaría de igual manera en el caso de la frecuencia de las perturbaciones. Dicha hipótesis tendría su verificación mediante estudios de campo realizado por autores como Sousa (1979a, 1979b) o Tilman (1994) (ambos citados en Molles, 2006). Pero estos son estudios de índole ecológica, es decir, basado en las dinámicas poblaciones de especies con variables entre las que no se considera la intervención antrópica. Y esta es la cuestión que aborda Molles (2006) a partir de dos ideas; *la perturbación producida por los hombres ha existido desde hace mucho tiempo, incluso en muchos hábitats aparentemente prístinos, y dicha perturbación no siempre reduce la diversidad de especies* (cursiva del original).

No será Molles (2006) el único que plantea que cualquier espacio natural, entendido como conjunto de ecosistemas, tiene en mayor o menor grado una perturbación de origen antrópico.

Para ilustrar esta idea Molles (2006) recurre a la región del Darién, un espacio cerca de la frontera panameña y colombiana en la que el acceso antrópico es complicado fruto de la densa tropical y la afluencia de ríos y pantanos en la zona. Esto le ha permitido permanecer ajena al desarrollo de infraestructuras de transporte tales como autopistas. Sin embargo, su actual desarrollo no puede entenderse sin la actividad antrópica en la zona que describieron Bush y Colivaux (1994, citados en Molles, 2006), evidenciando que era un espacio poblado por nativos americanos que solo quedó sin ocupación tras la conquista española en la zona. Ello cabe enmarcarlo, siguiendo a Molles (2006), en un escenario como el panameño en el que *se puede concluir que los seres humanos han intervenido de manera importante en la configuración de las comunidades y ecosistemas de las selvas tropicales panameñas durante al menos 11.000 años. Sin embargo, la tasa actual de tala y aclarado de la selva tropical amazónica no tiene precedentes históricos en la cuenca y las previsiones del modelo de perturbación intermedia son claras. Una perturbación intensa y continuada de estas selvas tropicales llevará a una reducción de la diversidad. Existe, sin embargo, al menos una comunidad de plantas donde la perturbación humana ha fomentado una mayor diversidad de especies* (cursiva del original).

Este primer ejemplo, tal vez de corte más teórico y antiguo, nos motiva a presentar un segundo más actual. Bobbink y Willems (1987, 1991, citados en Molles, 2006) plantean un estudio sobre la ecología en las praderas alcalinas de la provincia sureña de Limburg, en los Países Bajos, un espacio tradicionalmente agrícola abandonado tras la Segunda Guerra Mundial y que adquirió el estatus de espacio natural protegido. *Los gestores de estas reservas pronto se dieron cuenta de que tenían que conrear enérgicamente las praderas para mantener su diversidad. Sin perturbación, la diversidad de plantas disminuía rápidamente, y se transformaban casi en un monocultivo de la hierba*

*Brachypodium pinnatum* (cursiva del original). Es reseñable un segundo resultado del citado trabajo, y es que los autores observaron que la siega tradicional no producía el efecto deseado de aumentar la diversidad, y esto se debía a que junto al cultivo, había tenido lugar un segundo efecto antrópico en la zona como era; el aumento de nitrógeno en el suelo, lo cual explica la predominancia de esta especie en concreto, la *Brachypodium pinnatum*, más competitiva y por tanto no controlable con la técnica de cultivo tradicional, ya que requería de una mayor frecuencia para su control.

Queda por tanto claro que la cuestión no es tanto, como ya se ha ido apuntando, que se intervenga en la naturaleza, sino como esta intervención se produce. En este sentido es reseñable una biología dialéctica, de base marxista (véase Levins y Lewontin, 1985; Lewontin y Levins, 2007), desde la que **se critica una naturaleza que ha sido científicamente construida**. Dando lugar a la idea, hegemónica, de que la naturaleza no tiende al cambio sino a la homeostasis. Y condicionando así al desarrollo de las políticas de conservación en el sentido museístico aquí criticado en favor de una lógica del cambio cuya base es tanto la propia dinámica natural como la actividad antrópica, ambas en ocasiones con efectos catastróficos. Algo que para Harvey (1996) tiene que ver con la interacción de dos sistemas en relación (que hemos visto es la base para entender que no son sistemas diferentes, sino subsistemas, en sentido Luhmanniano, de un sistema global) que interactúan de diferente manera en función del lugar y la época.

#### 5.1.4.2. *La necesidad de reconsiderar el consumo de suelo*

**Es necesario reconsiderar el hecho de que el consumo de suelo sigue estrechamente ligado al desarrollo de la actividad económica.** Una cuestión que, de acuerdo con Vaquer (2018), es un claro síntoma del desgobierno del territorio, un macro-concepto mediante el cual el autor alude al proceso, en este caso a su carencia, de integración de todas las políticas públicas que inciden sobre el territorio y lo transforman.

Las consecuencias derivadas del desgobierno del territorio, ligado a la carencia de una política de planificación madura y debidamente desarrollada, si bien no son novedosas se han intensificado en el caso español tras la burbuja inmobiliaria finalizada en 2008. Ponen de manifiesto, insistimos, que en materia de planificación, ¡más de lo mismo no es suficiente! (Albrechts, 2010).

De acuerdo con Vaquer (2018), los causantes del desgobierno del territorio son los siguientes.

El primero es el crecimiento económico, no porque le sea inherente, sino como consecuencia de una lógica expansiva, señala Vaquer (2018), que ha carecido de fren alguno; ni siquiera en base a criterios ambientales. Como apunta el autor referenciado, *ningún alcalde con vocación de reelección resistía a la tentación de aprobar, en los términos apetecidos por sus promotores, actuaciones urbanísticas que llevaban emparejados importantes recursos para la hacienda municipal* (cursiva original).

Esto lleva a una segunda cuestión, la degradación ambiental, pues la lógica desarrollista ha derivado, señala Vaquer (2018), en una gran presión ambiental. Y esto se ha manifestado en la correlación entre economía y ocupación transformadora del territorio a la que continúa ligada como evidencia la OSE (2016, citado en Vaquer, 2018). Con un

escenario relativamente favorable, en tanto seguimos por debajo de la media europea en suelo artificial, todavía se mantiene una dinámica peligrosa, particularmente en territorios como el extremeño, en tanto en 25 años, apunta Vaquer (2018), casi se duplica todo el suelo ocupado previamente.

Lo cual está muy ligado, como apunta Luciano Parejo (2005, citado en Vaquer, 2018) al abandono de la ciudad compacta tradicional española, motivando un procedimiento de dispersión urbana que entre sus múltiples y negativas consecuencias se encuentra la tercera de las causas identificadas como factor de desgobierno: la segregación espacial de la población.

Señala Forster (2018) que a la abstracción del trabajo se le han añadido nuevas formas presentes de abstracción, entre ellas la financiera. Con ello, de acuerdo con Berardi (2017, citado en Forster, 2018), las finanzas se han desvinculado de la necesidad de la producción en tanto el proceso de valorización del capital, aquel que incrementa el dinero invertido, ya no depende de la instancia de la producción del valor de uso o la producción física.

Esto nos invita a pensar que la transformación del suelo se convierte en innecesaria incluso en el marco de un régimen productivo capitalista, que tiende a una cierta desmaterialización; **lo cual justificaría evitar toda transformación de suelo como justificamos y desarrollamos en el punto 8.1. de esta tesis.** Y que cabe enmarcar en una dinámica del capitalismo que, apunta Arrighi (2014, citado en Forster, 2018), transita en los momentos de crisis desde una lógica productiva y comercial hacia el ámbito financiero. Por ello advierte que los momentos de baja presión en la transformación espacial no son sino pausas a la espera de un regreso de las dinámicas tradicionales.

A colación de esta ocupación desmedida del suelo en España, apunta Vaquer (2018) que está ligada la pérdida de la propia identidad urbana y territorial española, pues tal y como ilustra Ponce Solé (2001, citado en Vaquer, 2018), la dispersión urbana y la especialización funcional y zonificación excluyente han sido importadas y han arraigado de forma reciente en el contexto español. La planificación ha sido cómplice del proceso de segregación espacial ligada a las grandes promociones inmobiliarias que han dado lugar a espacios, señala Vaquer (2018), donde se localizan sectores sociales de clase media-alta, jóvenes, frente a espacios que se han constituido en suburbios al estilo de los *balieues* parisinos; así como la progresiva degradación de centros urbanos y determinados barrios fruto de su abandono. Todo ello en contra de la pretensión de cohesión que le es propia a la ordenación del territorio.

La última de las razones por las cuales se produce un desgobierno del territorio es la que más interés suscita a Vaquer (2018) y tiene que ver con la esclerosis institucional del urbanismo. Una cuestión que desarrollamos al no estar ligada directamente con la cuestión ambiental que nos ocupa en estos momentos.

#### 5.1.5. Breve aproximación a la idea de la economía verde

A la vista de la necesidad de realizar algunas reconsideraciones sobre la forma de proceder socioeconómicamente, como consecuencia de sus impactos negativos sobre lo medioambiental, realizamos algunas consideraciones sobre la idea de la economía verde.

Siguiendo a Latasa *et al.* (2017), la economía verde encuentra en el paisaje, y en lo ambiental en general, su materia prima de trabajo. Muy vinculado con la idea del desarrollo sostenible, plantean Latasa *et al.* (2017) que el término, aunque indefinido en tanto se carece de una idea común y compartida, se remonta a finales de la década de 1980 en la que unos economistas ambientales británicos plantearon la necesidad de abordar la vertiente económica de determinadas políticas en clave ambiental

Una economía verde es la que en su desarrollo mejora lo medioambiental (Madiyarova *et al.*, 2015; citado en Latasa *et al.*, 2017) y supone, independientemente de las lecturas concretas que se hagan con posterioridad, una apuesta por una economía que se distancia, incluso se encuentra diametralmente opuesta, a la lógica de la economía clásica y neoclásica. Más allá de los matices en función de las diferentes aproximaciones a la cuestión, desde un punto de vista práctico la economía verde en España no puede considerarse exitosa:

***Aunque el panorama general que revelan los datos parece alentador, es preciso realizar algunas matizaciones que obligan a moderar el optimismo o, al menos, a adoptar una posición crítica con respecto al incremento del empleo verde. En primer lugar, porque se trata de un tema sujeto a un intenso debate en el que abundan las posiciones encontradas. Por otro lado, debemos tener en cuenta que estamos ante un sector muy mediatizado por los intereses económicos y los flujos de capital y muy dependiente también del marco legislativo (estatal y europeo) y de los fondos públicos [...] hasta la fecha, la economía verde en España cuenta con un nivel muy bajo de desarrollo*** (cursiva del original) (Latasa *et al.*, 2017).

Lo cual no quiere decir que no cuente con defensores y lecturas más positivas de la situación. Pero la cuestión, y de ahí que hayamos traído a colación la cuestión de la economía verde, tiene que ver precisamente con la idea clave que vamos a destacar de Latasa *et al.* (2017): ***difícilmente se puede intentar el abandono de las actividades económicas nocivas para el medio ambiente si no se crean alternativas viables de sustitución*** (cursiva del original).

¿A qué tipo de alternativas debemos aspirar? ¿Es suficiente la idea de la desmaterialización y descarbonización de la economía? Estas están cada vez más aceptadas ante la innegable realidad de la limitación material, una realidad material que también nos habla, como hemos planteado con anterioridad, de la necesidad de garantizar unos mínimos.

Existen intentos de cuantificaciones de estos mínimos que deben garantizarse (véase Braybrooke, 1987 y O'Neill *et al.*, 2018). Los segundos incorporan a la tradicional cuantificación del consumo de recursos (que se demuestra excesiva), la dimensión de la calidad de vida. Una cuestión compleja por la mezcla de componentes objetivos y subjetivos (con variables tales como la educación, la democracia, trabajo o satisfacción vital), para cuyo mantenimiento no debiera ser necesario esquilmar los recursos naturales (medidos tanto en consumo de recursos como de emisión de residuos y transformación o captura de suelo). La pregunta pues es si estos procesos resultarían suficientes para un desarrollo alternativo o, y esta es la cuestión de fondo, el capitalismo, ahora 'verde', es el elemento que se debe reconsiderar.

#### 5.1.5.1. *Una mirada crítica sobre la idea de los servicios ecosistémicos*

**La cuestión de los servicios ecosistémicos termina por entrar al juego del mercado.** A modo ilustrativo de esta idea hablábamos de la cuestión de la desublimación represiva marcusiana y al fetichismo de la mercancía y los objetos intercambiados; y como esto se traduce en la renuncia a la emancipación en favor del consumismo (fantasía de liberación). Consumo de un medioambiente que ahora ni siquiera es natural sino una emulación de sus procesos y/o beneficios (Žižek, 2020a). No en vano **se habla de capital natural, cuantificable**; tarea que el equipo de Robert Costanza ha realizado hasta en dos ocasiones (Costanza *et al.* 1997 y 2014). De acuerdo con la lógica zizekiana, de clara inspiración marxista, que es la economía el sujeto universal mediante el cual construimos actualmente la realidad.

Esto no quiere decir que no se puedan realizar avances. Sin embargo cabe ser cauteloso si se pretende realizar una transformación a medio-largo plazo que vaya más allá de apuntalar un sistema socioeconómico (el capitalismo de mercado) marcado por los desequilibrios. Los trabajos de Elinor Ostrom (2009, 2010), relativos a la teoría de los sistemas sociales-ecológicos para el desarrollo de modelos de gobernanza basados en el acceso a los recursos comunales, ejemplifican cómo es posible no solo la explotación sostenible de los recursos sino también el desarrollo de sistemas de gobernanza asociado a ellos. Un ejemplo en la línea de la idea de la “adicionalidad” a la que recurre Ors (2020) para indicar que “... *los pagos por servicios ambientales implican una contraprestación entre partes, cuantificada y establecida contractualmente entre actores bien definidos. Su alcance y su cuantía se determinan para casos determinados, nunca en términos genéricos. Y, como requisito fundamental, el pago está condicionado a la obtención de un beneficio ambiental reconocido por las partes, medible, verificable y que no se obtendría sin la actuación considerada.*”

Cabe preguntarse si esto contribuye decididamente a una cohesión social o si, por el contrario, puede traducirse en apropiaciones indebidas que no repercuten a escala local. Tal y como ha sucedido con algunas reservas de la biosfera; figuras que sufrido críticas por su uso como forma de controlar los recursos en Suramérica (Laurín, 2015).

#### 5.1.6. *De la relación entre medioambiente y capitalismo*

Y esto nos lleva pues a considerar el funcionamiento mismo del capitalismo y su relación con lo ambiental. Para ello resulta atractivo el sistema categorial elaborado por Marx y que recoge Dussel (2020).

De acuerdo con Dussel, **en el marco del capitalismo desaparece la componente vital**, la vida, y por tanto debe criticarse **la idea de un capitalismo verde incoherente e inviable, y una forma de despolitización social**. Señala Dussel (2020) que *las cosas reales circundantes al ser humano tienen propiedades físicas, reales* (cursiva del original). Puesto que la economía política parte de la búsqueda de la satisfacción de las necesidades que el viviente tiene, vinculadas con la satisfacción de sus necesidades básicas en un mundo de la vida con un funcionamiento metabólico, la interacción entre el ser humano con la propiedad física es la constituyente de una cualidad que no es inherente a las cosas reales, aunque esté fundada en sus propiedades físicas<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Marx se descubre aquí como un pensador aristotélico, al plantear que el ser humano trata de satisfacer su necesidad gracias al valor de uso de la cosa real. Un valor de uso que *no es ni puramente subjetivo en el ser*

El término original sería el ser humano, en relación con la naturaleza, poseedora de las propiedades físicas, dominando lo primero sobre lo segundo. Esto, que configura la primera categoría, la espiral vida-valor de uso, es algo que no resulta novedoso ya que la cuestión de la dominación hacia la naturaleza, y por tanto hacia el propio ser humano, es una idea que ya ha aparecido, y frente a la que hemos defendido el enfoque emancipatorio.

La cuestión adquiere complejidad cuando para la satisfacción de la necesidad el ser humano no encuentra una respuesta en su entorno; es el momento de la producción, y este requiere de trabajo humano. Precisamente uno de los argumentos en defensa de la salvaguarda ambiental, en tanto fuente de servicios ecosistémicos irremplazables es precisamente que el coste de producción del mismo servicio sería muy elevado. Como señala Žižek (2020b), es cada vez más frecuente la búsqueda del reemplazo de la prestación de ciertos servicios proporcionados por la naturaleza por alternativas que tengan un origen antrópico.

Esto nos lleva a considerar que es la naturaleza (en una cierta humanización para poder establecer el paralelismo con el planteamiento marxista), como ese trabajo vivo del que habla Dussel (2020), es productor, y que sufre las consecuencias de la conceptualización del valor. Un concepto presente, tal y como plantea el filósofo argentino, solo en la segunda edición del capital, y que se entiende de la siguiente manera; *si a la cosa real producida le abstraigo todas las propiedades físicas y solo considero su condición de haber sido producto del trabajo humano, tendría el concepto de valor meramente como valor. El valor como valor sería objetivación de vida, de trabajo humano, de trabajo vivo [...] De esta manera tendríamos una segunda determinación de valor: como satisfactor de una necesidad, y como objetivación de la vida humana a través del trabajo en la cosa real* (cursiva del original) (Dussel, 2020). Es decir, que a través de los servicios ecosistémicos la naturaleza se objetiva.

Pero como plantea Dussel (Dussel, 2020), el valor no queda solo en el autoconsumo, en la satisfacción de una necesidad individual, sino que la producción está concebida para la satisfacción de la sociedad. Esto hace que el valor tenga su propia finalidad, la de intercambiabilidad en términos marxistas, lo que nos lleva a la idea del valor de cambio. Un valor de cambio que es el que cuantifican Costanza *et al.* (1997 y 2014) y que, siguiendo con lo planteado en el trabajo de Dussel (2020), no resulta intrínseco a la cosa real dado que este *se constituye en el acto humano mismo de relacionar su producto con el producto producido por otro productor en el momento del intercambio. No es entonces una cualidad intrínseca, absoluta del producto, sino una cualidad relativa a otro producto los cuales se constituyen mutuamente* (cursiva del original) (Dussel, 2020). Un servicio ecosistémico cuantificado económicamente es, pues, aquel que ya ha entrado de pleno a la lógica capitalista.

Y esto nos lleva a la cuestión del valor de cambio. Según Dussel (2020), Marx lo refiere al trabajo vivo y por tanto al tiempo que empleó el productor, en nuestro caso la naturaleza, en producirlo. Ya hemos planteado la cuestión de la temporalidad en otros momentos de este texto, siendo la cuestión que nos ocupa ahora, y que será clave para entender el porqué de la eliminación del elemento vida en el capitalismo, con que *el*

---

*vivo humano, no es puramente objetivo como la mera propiedad física* (cursiva del original) (Dussel, 2020). Es por tanto una relación que se concibe desde el pensamiento aristotélico con cuatro componentes asociados; dos términos, en relación, con un sentido determinado.

*tiempo de un productor como trabajo vivo es medido por el tiempo de trabajo de otro* (cursiva del original) (Dussel, 2020). **Y aquí la naturaleza tiene las de perder en tanto el desencaje entre tiempos antrópicos y naturales, excesivamente rápidos de los primeros frente a la pausa de los segundos es lo que nos lleva a la explotación de unos recursos que entran al mismo juego económico** conforme estamos viendo. Siendo los servicios ecosistémicos un producto que al entrar a la lógica del mercado se convierte en mercancía; y con ello aparece la categoría dinero mediante la cual medir el valor de cambio.

Y con la reflexión acerca del dinero llegamos al punto clave, vinculado con su transformación a capital. Siendo este el punto, tal y como señala Dussel (2020), en el que Marx invierte a Hegel. Y lo hace para contraponer la lógica hegeliana que permitiría justificar que la acumulación de dinero se traduciría automáticamente en capital. Pero no es así; el dinero es capital una vez se contempla la idea de plusvalor del trabajo impagado. Una categoría, la del plusvalor, concebida inicialmente en los *Grundrisse*, que cabe entender como algo creado y no simplemente producido o reproducido; lo cual tiene que ver con el *consumo en dicho plust tiempo* (el tiempo más allá del socialmente necesario para la reproducción) *a la subjetividad viviente, al trabajo vivo, sin pago alguno, y lo creado en dicho plust tiempo Marx lo llama plusvalor* (cursiva del original) (Dussel, 2020).

Esta creación de plusvalor es la clave para el entendimiento de la sociedad, en tanto es extrapolable más allá de las fronteras europeas tal y como indica Dussel (2020). Esto lleva a la siguiente conclusión; *lo que destruye la vida en la Tierra no es la tecnología anti ecológica, sino la racionalidad de la competencia del capital que exige a cada capital, rama o nación desarrollar la tecnología aunque según el criterio del aumento de la tasa de ganancia y no como defensa de la vida en la Tierra. Muchos ecologistas creen que la tecnología es el mal anti-ecológico, y no descubren que no tiene a la vida como objetivo ni fundamento, sino solo el aumento de capital. El origen del mal es el capital mismo en su esencia* (cursiva del original) (Dussel, 2020).

Llegamos así a otro punto determinante que ya hemos criticado con anterioridad; la competencia. *El capital no solo explota verticalmente, diríamos, al trabajo en la relación capital-trabajo, sino que lo hace también horizontalmente, como competencia entre capital y capital* (cursiva del original) (Dussel, 2020). Competencias, ambas, en las que la naturaleza sale perdiendo al entrar al juego de estas lógicas al ser, o bien dominada y explotada (explotación vertical en la relación capital-trabajo en la que opera como materia prima), o bien ineficiente si trata de competir como capital productor incapaz de acortar sus plazos de producción (explotación horizontal) quedando excluida pues *al final, en el mercado, se vende la mercancía producida por el capital más eficiente [...] y esto se alcanza por una revolución en el nivel material (en este caso técnico)*<sup>83</sup> (cursiva del original) (Dussel, 2020).

---

<sup>83</sup> Algo que tiene que ver con la subsunción material, en un nuevo ejemplo de la influencia aristotélica en Marx. Lo que nos lleva a la cuestión de la composición orgánica del capital, vinculada a la menos o mayor proporción de tecnología en el proceso productivo. A más mecanización, menos peso salarial y mayor abaratamiento del producto. Siendo el momento de confluencia el proceso de acumulación del plusvalor, tanto el absoluto como el relativo; *el capital habría retornado sobre sí mismo, como una espiral creciente, para ir absorbiendo vida humana* (en nuestro caso, naturaleza) *y transformarlo en ganancia, en una cosa* (cursiva del original) (Dussel, 2020).

Por tanto, cuando hablamos de capital natural, capital territorial... debemos tener en cuenta las implicaciones que esto conlleva; el capital *es solo el valor que circula a través de todas las determinaciones en el sentido de una espiral creciente. Esta circulación del valor a través de las determinaciones de la totalidad del capital es la circulación total, ontológica* (cursiva del original) (Dussel, 2020).

## **5.2. Sobre la planificación medioambiental**

La planificación, como escenario de integración de políticas sectoriales, ha encontrado en la figura de los planes especiales, planes para la protección del patrimonio natural, del paisaje y la biodiversidad la principal herramienta (Farinós *et al.*, 2017b).

Esto motiva la necesidad de plantear la defensa de una figura muy particular como es la de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que acorde con la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (no modificada en este punto por su sucesora, la ley 33/2015, de 21 de septiembre) en su capítulo VI los reconocía como *el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica...* (art.17.1). Y establece que *El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas*” (art.17.2). Lo que, por cierto, cabe interpretar como un proceso (rutina) de coordinación multinivel entre administraciones (Farinós, 2017).

Por tanto, y tal y como ratifican Tolón y Lastra (2008), los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial. Con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Su formulación y aprobación debe ser previa a la declaración del espacio protegido.

Literalmente, y sin perjuicio de lo que de forma adicional establezcan las CCAA, la Ley 45/2007, en su art. 35, Requisitos para la declaración de los Parques y las Reservas Naturales, establece que:

1. La declaración de los Parques y Reservas Naturales exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona.
2. Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que los justifiquen.

Por su parte, el Artículo 19.a), a la hora de fijar el contenido mínimo de los PORN, establece que les corresponde fijar la delimitación del ámbito territorial objeto de



ordenación, y la descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas. Un requisito pensado para garantizar que estas figuras puedan llevar a cabo las funciones para las cuales están previstos, que más allá de su rol de identificación y localización de los espacios y sus procesos naturales asociados, buscan la integración adecuada con el resto del territorio, estableciendo un elemento de referencia para la posterior gestión y evolución de estos espacios.

Efectivamente, como se ha indicado, nos enfrentamos a un momento de diversidad en lo que a las funciones de los espacios naturales protegidos se refiere, lo cual obliga a actualizar las formas y procesos de planificación y gestión de estos espacios. Más teniendo en cuenta que de la totalidad de figuras de protección existentes, que revisamos y actualizamos en Farinós *et al.* (2017b), no tienen obligación de tramitar un Plan. La Red Natura 2000 ha significado incorporar como protegidos los ecosistemas marinos y mucho del espacio agrario (gran parte de él de titularidad privada).

En un contexto de cambios, que trata de prospectar el Programa “Sociedad y Áreas Protegidas” que desarrolla ECOPARC ESPAÑA (que dibuja distintos escenarios de futuro para las áreas protegidas en España –véase Múgica *et al.*, 2017-), se van a requerir nuevas fórmulas de gestión más eficaces; lo que ha abierto las puertas, tal y como se señala Serrano (2017) a cuestiones como los contratos de custodia del territorio como forma de diversificación de las fuentes de financiación de los espacios protegidos, con un mayor uso de la fiscalidad y el mecenazgo ante un contexto en el que cualquier propuesta vinculada al reconocimiento de los espacios privados como comunales en tanto recursos naturales sería tildada de radical e inadecuada.

Esto resulta contradictorio con el hecho de la necesidad de hacer de la gestión de los espacios naturales protegidos algo que no puede quedar al margen de los entornos sociales rurales que los bordean, ni fuera del marco que significan las políticas de desarrollo rural y de protección de las áreas de montaña. La planificación y la gestión de dicho patrimonio natural no pueden descontextualizarse de su entorno territorial y social. Lo cual va a hacer ciertamente compleja una situación en la que la consideración de la gestión es fundamental; y más teniendo en cuenta que, según EUROPARC ESPAÑA (2014), menos de la mitad de las áreas protegidas en España tenían por aquel entonces.

Por tanto, **los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se descubren como la figura predilecta para la planificación.** Lo hacen, además, como instrumentos con un **buen encaje como instrumentos subregionales** de ordenación del territorio, tanto por su contenido comprensivo como por la propia escala de actuación, a los cuales pueden llegar a reemplazar en tanto quedan supeditados a la normativa e instrumentos de planificación ambiental. Como sucede en el caso de Navarra, donde sus cinco planes subregionales que acaban por cubrir la totalidad del territorio se adaptan al espacio que no cubrían dos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales preexistentes.

Pero a la cuestión de la planificación le acompaña la de la gestión. No cabe duda en que **el principio de desarrollo sostenible se encuentra consagrado legislativamente tanto a nivel europeo como estatal; y esta marca las pautas de gestión de los espacios naturales protegidos.** Como se apuntaba con anterioridad finalmente el suelo queda reconocido como recurso natural no renovable en las legislaciones en la materia en España. De forma coincidente en el tiempo con la Comunicación de la Comisión *Estrategia temática para la protección del suelo*, en la que se insistía en esta idea,

apostando además por ajustar los usos previstos a las características de cada suelo y evitar a toda costa el sellado de más superficie. Rememorando los ‘Estudios del Medio Físico’, surgidos en el contexto de la Ley 4/1989, y la importancia dada a la matriz territorial en el diagnóstico de los planes de ordenación del territorio, que se van a ver matizados con el ya comentado concepto de Infraestructura verde. Algo que también ha centrado la atención del VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente 2014-2020, donde se ha puesto especial énfasis en la degradación del suelo como consecuencia de su ocupación, fragmentación y reconversión por la expansión urbana y las infraestructuras.

En relación con los usos el suelo cabe destacar el Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE), establecido en 1992, aplicable en todo el territorio de la UE sin restricciones geográficas, y la Red Ecológica Europea Natura 2000 (Directiva 92/43/CEE, “Directiva Hábitat”), cuyo artículo 10 apunta directamente a las políticas nacionales de ordenación del territorio. En la “Red Natura” también deben incluirse las zonas de especial protección de las aves (ZEPA), designadas por los Estados miembros de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE (“Directiva Aves”), así como los “lugares de interés comunitario” (LIC) propuestos por los Estado miembros. Estos LIC deben ser posteriormente declarados por las CCAA como “zonas especiales de conservación” (ZEC), según lo establecido en el artículo 4.4 de la “Directiva Hábitat” y en el artículo 43.3 de la Ley 42/2007.

La relación con una ordenación del territorio es clara y además, como se ha señalado, prevalente. Recordemos que la prevalencia del medioambiente está bien asentada jurídicamente. El artículo 2.f) de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que actualiza la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, marca *la prevalencia de la protección ambiental sobre la OT y el urbanismo* (cursiva del original). La cuestión viene de largo. Mucho antes, a través del concepto de desarrollo sostenible, se ampliaba el significado otorgado jurídicamente al medioambiente. En STC 102/1995, el Tribunal Constitucional español reconocía que el medioambiente posee un significado más allá del de ‘territorio’, al que consideraba como uno de sus componentes (reduciendo territorio a suelo); pues sería *el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida* (cursiva del original). Interpretación opuesta al tradicional y bien asentado concepto de ‘región geográfica’ y de ‘territorio, este último el que más nos interesa en tanto entendemos que permite la mejor integración.

En última instancia, **estas medidas de origen europeo, que centran su atención en unos usos del suelo que van a condicionar a la ordenación del territorio, son la base para la actual configuración de los distintos espacios naturales protegidos en el ámbito estatal.** Con una intención de permanencia que se ha materializado, siguiendo a García-Leonardo (2017) con la consolidación en la jurisprudencia del principio de no regresión, o cláusula *stand still o statu quo*. Lo que debería hacer prácticamente imposible que tenga lugar una desprotección de suelo previamente protegido. En este sentido, cabe destacar el contenido artículo 13.3 del TRLSRU 2015, que indica que la alteración en la delimitación de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 sólo podrá llevarse a cabo cuando así lo justifiquen los cambios provocados por la evolución natural científicamente demostrada,

y prevé un procedimiento especial que contempla, entre otros requisitos, la necesidad de un informe de la Comisión Europea.

Lo previamente planteado muestra la existencia de una predisposición por integrar lo ambiental y lo económico. Sin embargo, como señalábamos en Farinós *et al.* (2017b) y en Peiró *et al.* (2021b), la integración se convierte en subordinación de lo natural hacia lo económico. Derivando en dos situaciones que no son deseables. La primera, ligada al enfoque conservacionista que aísla de su entorno a los espacios naturales protegidos. Y en segundo lugar, una falta de adaptación de las actividades económicas tradicionales a los nuevos entornos naturales.

Esta acción de exclusión repercute especialmente a un medioambiente sometido a lo económico, lo cual va en detrimento de un desarrollo territorial que no puede producirse sin un medioambiente protagónico en igualdad de condiciones con las restantes dimensiones del desarrollo (Voth, 2008). Algo sin lo cual no será posible evitar los no poco habituales conflictos territoriales en espacios rurales, donde las políticas de protección se traducen en la exclusión de la población local, en tanto esta queda privada del aprovechamiento económico de su espacio inmediato, el cual transforman de forma tradicional y secular. Lo curioso es que se limita esta transformación mientras se acepta que lo hagan los espacios urbanos, por definición los más insostenibles, sin que parezca haber mayor conflicto.

La pregunta es, pues, si la planificación y gestión ambiental en la actualidad dan cabida a las reconsideraciones que hemos planteado como necesarias. Una tarea que, acorde con el artículo 149.1 de la Constitución Española, no es de carácter estatal, y que se verá reforzado con la STC 194/2004, que atribuye a las Comunidades Autónomas la tarea de declaración y determinación de las fórmulas de gestión de los espacios naturales protegidos en el marco de su ámbito territorial y sus propias competencias asociadas. Algo que afecta también a las aguas marinas en los casos en los que se produzca una continuidad ecológica del ecosistema terrestre y marino en contacto.

Unos ámbitos, los de los espacios naturales protegidos, que, desde el punto de vista de la planificación, afectan administrativamente al conjunto del planeamiento municipal; así como el establecimiento de zonas periféricas de protección que pretenden actuar como amortiguadores ecológicos y/o paisajísticos. Algo que se verá también complementado con el establecimiento de una serie de medidas que debieran paliar estos efectos aislantes de la población local, para lo cual se conciben y pueden desarrollarse las denominadas Áreas de Influencia Socioeconómica, para las que se especifica el régimen y compensaciones acorde a las limitaciones impuestas en la zona. Ambas cuestiones ligadas al que se postula como el instrumento predilecto para estas cuestiones, los Planes Rectores de Usos y Gestión. Se instrumentos administrativos de referencia para una gestión ambiental que al igual que hacen los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, se sobreponen al planeamiento urbanístico, de manera que en caso de incompatibilidad será la normativa urbanística la que debe ser objeto de revisión de oficio por parte de los órganos competentes en la materia, debiendo informar preceptivamente dichos planes antes de una aprobación precedida por el correspondiente procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión son reglamentos que exponen los objetivos, directrices y normas que deben regir los posibles usos del área protegida, en consonancia

con lo establecido en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que actúan como marco de referencia. Ambos conforman una dupla instrumental que debe asegurar la creación de los procesos y espacios de coordinación interadministrativa necesarios, los cuales serán especialmente relevantes en aquellos casos en los que los espacios naturales protegidos no se amoldan, como es habitual, a las divisiones administrativas. Esto resulta particularmente complejo en los casos de espacios interregionales, siendo entonces necesario que se establezcan de común acuerdo las fórmulas de colaboración (Ley 33/2015; art. 37.4)<sup>84</sup>.

Efectivamente la protección ambiental se descubre como uno de los elementos que de forma más clara van a influenciar en la ordenación del territorio. Ya hemos aludido incluso como esto se remonta al urbanismo del siglo XX español y la superación etimológica del término. De una forma más reciente, Rando (2018) presenta un repaso de la relación a nivel jurídico que ha tenido la cuestión, mostrando la dinámica de inclusión/exclusión de figuras de protección ambiental en las normativas de ordenación del territorio con el paso del tiempo. Se llega a un punto actualmente en el que, tal y como plantea Almenar-Muñoz (2018), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas Aprobada en la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2015 (con entrada en vigor en enero de 2016), nos plantea un nuevo paradigma ambiental. Con 17 objetivos de alcance mundial y de aplicación universal, entre los que se incluye la adopción de medidas urgentes para cuidar el medio ambiente, combatir el cambio climático y sus efectos, y proteger los océanos y los ecosistemas terrestres.

Esto se traduce en **la superación de la lógica de las técnicas preventivas y protectoras de épocas pasadas, fueran estas administrativas o penales, para convertirse en un componente protagónico dentro de una ordenación del territorio** que se evidencia, y así se viene reivindicando de un tiempo a esta parte, como una política fundamental para la protección de la dimensión ecológica del territorio (Martín Mateo, 1988; citado en García-Leonardo, 2017). El citado autor planteaba en otro texto (Martín Mateo, 1991; citado en García-Leonardo, 2017) que era la ordenación del territorio una técnica ambiental, prevaleciendo pues lo ambiental, como de facto, pero también de iure, sucede. Frente a lo cual encontramos otras lecturas como las de Menéndez Rexach (1992), quien indica que la coincidencia de ambas en torno al objetivo compartido de garantizar la calidad de vida ciudadana, que lleva efectivamente al solapamiento de múltiples aspectos, no debe traducirse en un entendimiento que diluya las diferencias funcionales entre ambas. En esta misma línea encontramos a Luciano Parejo. Nuevamente puede amenazar la lógica de la sectorialización a partir de la especialización funcional, que lleva a la incomunicación frente a una deseable integración que debe ir más allá de la simple cuestión competencial o los matices funcionales.

---

<sup>84</sup> La Ley estatal 11/2012, de medidas urgentes en materia de medioambiente, cuando modifica el artículo 28.2 de la anterior Ley 42/2007 (actual art. 29.2, acorde a la Ley 33/2015 que la sustituye), impone coordinación y unificación en un único documento de planeamiento integral en los casos de solapamiento de distintas figuras de espacios naturales protegidos, a fin de que conformen un todo coherente. Pero se trata de una norma de la Administración General del Estado, cuya aplicación y desarrollo corresponde a las Autonomías, lo que deriva en heterogeneidad de situaciones, a pesar de la claridad, y lógica, del principio.

Cabe recordar que la relación entre calidad de vida y conservación ambiental tiene un fundamento constitucional<sup>85</sup>. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, ya analizó las relaciones entre medio ambiente y calidad de vida, precisando la necesidad de compaginarlos con el desarrollo económico, idea que conecta con el concepto de ordenación del territorio. A este respecto, dicho Tribunal ha remarcado *la íntima trabazón de lo ambiental con la estricta planificación territorial, afirmando que el planeamiento ecológico (...) se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio* (cursiva del original) (SSTC 77/1984, de 3 de julio; 149/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero; 28/1997, de 13 de febrero; 149/1998, de 2 de julio y 306/2000, de 12 de diciembre) (García-Leonardo, 2017).

### 5.2.1. La perspectiva europea

A nivel europeo, las instituciones han llevado a cabo iniciativas y acciones que vienen a reforzar la idea de la ordenación del territorio como garante para la protección ambiental, con una relación directa con la protección del suelo en tanto recurso escaso y no renovable. No en vano la relación entre ordenación del territorio y medioambiente ha tenido un especial acomodo en el Derecho comunitario europeo con el fin de procurar soluciones a problemáticas relativas a la preservación de recursos naturales y uso racional del suelo. Todo ello con unas limitaciones competenciales en materia de ordenación del territorio que no han supuesto una traba para que la Unión Europea evidencie su intención de seguir con esta dinámica de aumento de la protección medioambiental a través de la planificación territorial y urbanística de los Estados miembro.

El aumento de la cooperación transfronteriza y el desarrollo de la política regional comunitaria, posteriormente configurada como política de cohesión económica, social y territorial, así como el despliegue de otras políticas comunitarias con clara incidencia territorial, como la medioambiental y la política agrícola común (PAC), explica que surgiera en el seno de las instituciones comunitarias, y en algunos Estados miembros, el interés por la cuestión de la dimensión europea del territorio. Este interés ya no se centrará solo en la corrección de los desequilibrios regionales, sino también en la conveniencia de una ordenación territorial conforme a un mínimo de criterios comunes a todos los Estados miembros.

En el ámbito del Consejo de Europa y su Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio (CEMAT) destaca especialmente el documento “Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo” (12ª sesión de la CEMAT, celebrada en Hannover, el 7 y 8 de septiembre de 2000), que fueron recogidos en algunas leyes autonómicas de ordenación del territorio. Y al margen de los documentos referidos específicamente al tema de la ordenación del territorio, dos convenios fundamentales: la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, y el Convenio Europeo de Paisaje del año 2000.

---

<sup>85</sup> Será el artículo 45 de la Constitución el que habla del derecho a gozar de un medioambiente digno, siendo además esto un principio rector de la política económica y social, y un deber, pues el derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona está ligado al deber de su conservación. Y ello nos lleva a la cuestión de la utilización racional del suelo que es donde este principio para centrarse

En esta misma línea, una valoración horizontal de Directivas muestra que es creciente la regulación que desde el ámbito europeo ha venido modificando nuestro Derecho estatal en un marco en el que se recoge la voluntad uniformadora de la política de protección ambiental mediante el uso de técnicas que son más incisivas a nivel comunitario. Dichas iniciativas incluyen varias que inciden directamente en la ordenación del territorio, y, específicamente, en los usos del suelo. Por ejemplo la creación de la Red Ecológica Europea Natura 2000, por la Directiva 92/43/CEE (“Directiva Hábitat”), cuyo artículo 10 apunta directamente a las políticas nacionales de OT. O la Directiva 2012/18/UE (SEVESO III). También se han dado iniciativas referidas a enfoques más concretos, como son la sostenibilidad de las ciudades, las áreas vulnerables del programa TERRA o la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC). Algunas de estas iniciativas, más ceñidas a análisis concretos o particulares, también contribuyeron en su momento a la elaboración de la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999 y los documentos que le siguen.

En lo relativo a la sostenibilidad de las ciudades se debe hacer referencia a la Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad, de 27 de mayo de 1994 (Carta de Aalborg), resultante de la primera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. Resulta el punto de partida de una serie de iniciativas, estudios y documentos como la Carta de Leipzig de 2007 sobre Ciudades Europeas Sostenibles. También podemos destacar, entre otros documentos, la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia temática para el Medio Ambiente Urbano y el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible (European Reference Framework for Sustainable Cities: RFSC) incluido en la Declaración de Toledo, esta última aprobada por los ministros responsables de desarrollo urbano de los Estados miembros de la UE el 22 de junio de 2010.

En cuanto a la cuestión de la influencia posterior de la ETE, podemos destacar la Estrategia de Lisboa, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2000, así como la Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible (Gotemburgo, junio de 2001), con un carácter más medioambiental. También hemos de apuntar el Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social de 2007 y la Comunicación Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte, de 6 de octubre de 2008, ambos de la Comisión Europea; así como los documentos surgidos del Consejo Europeo como la Estrategia Revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible (2006) y la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, titulada “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (la Estrategia Europa 2020)”, sucesora de la citada Estrategia de Lisboa.

De una forma más directa, sobre los distintos instrumentos de ordenación del territorio cabe mencionar la incidencia de las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, incorporadas por la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre derechos de acceso, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en lo que se refiere a materias de información, participación y control judicial. O el establecimiento de una serie de objetivos en el llamado Paquete 20-20-20 Energía y Cambio Climático, que establece dos objetivos obligatorios para los Estados miembros: la reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20% del consumo, junto a un objetivo indicativo, de mejorar la eficiencia energética en un 20%.

No solo será mediante instrumentos normativos que se ejerce influencia sobre la planificación. Cabe destacar otros documentos (comunicaciones, declaraciones, libros verdes, programas, estrategias, cartas temáticas, etc.) elaborados por la Comisión, no vinculantes jurídicamente, y que cabe entender como documentos de *soft law*, que proporcionan un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias, así como entre los Estados miembros, sus regiones y ciudades (González-Varas, 2007; citado en García-Leonardo, 2017). Representa una alternativa a la lectura más asentada que ha marcado una legislación estatal que, como ya hemos planteado, se ha basado en una conceptualización fundamentalmente económica del suelo (con la prevalencia de la liberalización del mercado del suelo en detrimento de planteamientos más intervencionistas que defendemos en este texto).

**Se postula el desarrollo sostenible, cada vez más en clave territorial, y también urbana, como un principio consagrado en nuestra legislación.** Al amparo del mismo se persigue el objetivo de una cohesión que encuentra en la ordenación del territorio su apoyo, con quien comparte la búsqueda, como ya hemos apuntado, de la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

### **5.3. Desde una perspectiva ética**

Si atendemos a la cuestión de la falta de ética del capitalismo, junto a la necesidad de una perspectiva en tal sentido para la planificación, que venimos defendiendo, unido todo a la cuestión ambiental nos motiva este epígrafe dedicado a la ética ambiental.

Brennan y Lo (2016) sintetizan las principales ideas y corrientes de pensamiento de una disciplina filosófica, la de la ética ambiental, que estudia la moral en relación con el ser humano, así como al valor y estatus moral del medioambiente tanto en sus contenidos antrópicos como en los que no. Afrontan cuestiones que van desde la perspectiva de la acción individual, ante la necesidad de actuación en determinadas situaciones, como a aquellas cuestiones que deben hacerse frente desde una perspectiva conjunta o comunitaria.

Como disciplina, Brennan y Lo (2016) señalan que la ética ambiental plantea que existe una diferencia entre el valor instrumental y el valor intrínseco de lo natural. Algo que conecta rápidamente con lo previamente establecido cuando hemos abordado la cuestión de la esencia del capitalismo a partir del trabajo de Dussel (2020). El valor instrumental (que equipararíamos, o al menos relacionaríamos, con el valor de uso) es aquel valor de las cosas como medios para la satisfacción de otras finalidades. Por su parte, el valor intrínseco (que equipararíamos, o al menos relacionaríamos, con las propiedades físicas) nos lleva a pensar en las cosas como fines en sí mismos (y en clave hegeliana, para sí mismos), independientemente de su potencial valor instrumental. Sin embargo, ambos son compatibles, dado que el valor intrínseco va a condicionar al valor instrumental. Así lo señalan O'Neill (1992) y Jamieson (2002) (citados en Brennan y Lo, 2016), quienes plantean que *algo que posee valor intrínseco genera prima facie un deber moral directo por parte de otros agentes morales para protegerlo o al menos abstenerse de dañarlo* (cursiva traducida del original).

La ética, tradicionalmente, se ha caracterizado por un enfoque marcadamente antropocéntrico, desde Aristóteles a Kant, entre otros. La ética ambiental no

necesariamente va a abandonar esta lectura, pero sí la va a reconsiderar, apostando por un nuevo antropocentrismo ilustrado o antropocentrismo prudente; conviviendo así con aquellas lecturas que desde la ética ambiental abogan por una lectura no antropocéntrica de la cuestión. En todo caso, el punto de unión, señalan Brennan y Lo (2016), es la búsqueda de argumentos racionales que permitan asignar al medioambiente, especialmente a sus componentes no humanos, un valor intrínseco. Este sería la base para la generación de un deber moral; lo que se traduce, desde una perspectiva práctica, en servir de base, para el desarrollo de las políticas sociales y de protección ambiental.

La cuestión de fondo ya no es la naturaleza como tal, por sí misma, como sucedía en la filosofía del siglo XIX y parte del XX, sino que el objeto de atención es la interacción entre naturaleza y ser humano; de lo que se ocupa la planificación. Algo que genera discrepancias entre los autores que defienden este antropocentrismo ilustrado o antropocentrismo prudente, al considerar que este tiene un bagaje teórico mayor que los no antropocéntricos a la hora de otorgar este valor intrínseco como base para el desarrollo pragmático a través de las políticas públicas<sup>86</sup>.

En Peiró y Farinós (2022) planteábamos lo que considerábamos como *una conclusión clara y concisa* (cursiva del original): todo cambio va acompañado innegociablemente de la reconsideración de las formas de vida actuales, tanto material como inmaterialmente. Una idea que no es en absoluto novedosa. En el popular texto *Los límites del crecimiento* que lideró Dennis Meadows (1972) ya se recoge esta idea vinculada a *un cambio básico de los valores y las metas en lo individual, nacional y mundial* (cursiva del original). Un texto en el que se habla de medidas planificadas como forma de llegar al equilibrio, pero marcado por la potencial interpretación de los conceptos a los que se hace referencia.

**Por ello seguimos ahondando en la cuestión de la ética ambiental, a partir de la cual, explorar la utilidad del valor intrínseco para el desarrollo de deberes morales, así como su potencial reconocimiento e implementación a partir de la planificación.** Al respecto de lo cual, de acuerdo con Arribas (2006), cabe apuntar que esto debe entenderse como un ejercicio de antropocentrismo ético, recurriendo a Muguerza (1986 y 1990) para reconocer que solo los seres humanos son agentes morales, pero con la capacidad, y matiza, tal vez también el deber, de reconocer sujetos pasivos de la moralidad a otros seres no humanos. Sin recaer, señala Arribas (2006), en una equiparación del valor intrínseco y el valor objetivo en tanto solo distorsiona la tarea de una fundamentación ética que no puede entenderse derivada de una propiedad objetiva sino el resultado de la atribución antrópica a otros seres u objetos.

Sin rehuir por ello de la totalidad del postulado axiológico derivado de la postura opuesta, el naturalismo ético antiantropocéntrico, del cual señala Arribas (2006), que pueden extraerse algunas premisas metaéticas que pueden ser interesantes como el recurso a la apelación a los hechos para la evidencia de los juicios éticos. En última instancia lo que se debe evitar para caer en lo que Arribas (2006) señala como la falacia naturalista es derivar obligaciones morales desde proposiciones fácticas, las cuales, además, serían

---

<sup>86</sup> Siendo ciertamente un tema complejo, pues dentro de este grupo pueden encontrarse los llamados, así lo plantean Brennan y Lo (2016), antropocentristas cínicos; aquellos que desde una perspectiva antropocéntrica defienden el pensamiento no antropocéntrico de la cuestión.



inviabiles desde una planificación que es prospectiva y por tanto prescribe a la acción y por ello no puede fundamentar en ella la obligación moral.

El escenario de la interdependencia biótica al que apunta Arribas (2006), y que es concordante con la idea de la interrelación entre sistemas sociales y ecológicos en esta tesis defendida, implica que existe un condicionamiento en la forma de relación de lo social con lo ambiental, pero no puede ser la base para el dictado de prescripciones morales. Lo cual queda como una tarea independiente que cabe realizar sin caer en la fusión del valor intrínseco y el valor objetivo, señalando Arribas (2006) que el primero es aplicado, habitualmente, a seres racionales y sus intereses vitales; indicando que si bien el valor intrínseco resulta condición suficiente para otorgarle consideración moral, no es condición *sine qua non* en lo que a la relación con la naturaleza se refiere en su rol de paciente moral.

Y esto es clave en tanto lo que subyace a la reflexión de Arribas (2006) es *justificar qué intereses humanos es deseable perseguir y qué concepciones del valor (instrumental) resultan inadmisibles a la luz de tales intereses* (cursiva del original). Cuestión esta que debería estar presente en todo proceso de planificación que adquiere pues una consideración ética normalmente excluida por el cientificismo del proceso racional-comprehensivo vigente. Permitiendo la consideración de la ética ambiental reconsiderar lo que puede entenderse como valor instrumental, al cual no renuncia la planificación, pero que debe garantizar, como señala Arribas (2006) que este no sea sinónimo de actitudes irrespetuosas.

Siendo la planificación el espacio de apertura necesario para dar respuesta a la cuestión que Arribas (2006) identifica como la cuestión fundamental como es la articulación institucional de las políticas ambientales y la necesidad de hacerlo para que pueda favorecerse, no como sucede actualmente, el pluralismo axiológico más allá de una carga de la prueba que en muchas ocasiones, y lo ilustra el autor con un ejemplo estrechamente ligado con la planificación como es el urbanismo costero, tarda en demasía en manifestarse para tener argumentos evidenciables en su contra.

### 5.3.1. La ecología profunda y el pensamiento feminista

Siguiendo a Brennan y Lo (2016), la ecología profunda está ligada a Arne Næss, cuyo principio fundamental es el igualitarismo biosférico; una puesta por una consideración equitativa de toda forma de vida desde el punto de vista de su valor intrínseco y por tanto independiente de su valor de uso para terceros. Este enfoque rechaza cualquier forma de individualismo atomista en favor de una lógica relacional que conecta toda forma viviente.

Brennan y Lo (2016) señalan que esta corriente será criticada por una suerte de utilitarismo de inspiración socialdemócrata, inclusive un enfoque elitista, que solo garantiza el acceso a un medioambiente de calidad a grupos selectos de la sociedad. Además se crítica que este igualitarismo biosférico resulta indeterminado en términos prácticos. La teoría pierde intensidad a partir de la década de 1980, en la que experimenta un intento de reconstrucción con el que hacer frente a las críticas, especialmente contundentes desde el pensamiento feminista, sobre la lógica relacionista que caracteriza

a la ecología profunda y que le lleva a la negación del valor intrínseco de la naturaleza más allá de lo antrópico.

El pensamiento feminista va a plantear la necesidad de una consideración más transversal del movimiento emancipatorio femenino en la década de 1970, de la mano de autoras como Sheila Collins (1974, citada en Brennan y Lo, 2016). Esto implica considerar cuestiones de clase, raza y de deterioro ambiental. Esta idea, previamente aludida, del origen de la dominación de la naturaleza por parte del ser humano de base judeocristiana es la misma que Ynestra King (1989a y 1989b, citada en Brennan y Lo, 2016) identifica en la dominación de las mujeres, motivando esta necesaria lectura feminista en un sentido amplio.

A grandes rasgos, el punto de encuentro entre las diferentes corrientes de pensamiento radica en la necesidad de la superación de la lógica dual que ha caracterizado al pensamiento humano y que representa la base de una determinada jerarquización que se traduce en formas de dominación vinculadas a la presunción de privilegios por una de las partes. Con todo, la idea de ecofeminismo, término asociado a Françoise d'Eaubonne, ha estado menos vinculada con lo ambiental y ha fallado en sus efectos prácticos (Brennan y Lo, 2016).

### 5.3.2. La teoría crítica, la ecología social y el bio-regionalismo

Planteamos a continuación las dos corrientes que por afinidad tienen mayor relación con esta tesis.

Señalan Brennan y Lo (2016) que la teoría crítica en su aproximación a la cuestión ambiental está marcada por la neo-marxista de Mark Horkheimer y Theodore Adorno y por tanto una lectura de la naturaleza que queda relegada a fuente de recursos, evidenciando que el pensamiento marxista mantiene esa vigencia como herramienta analítica de gran precisión en lo que a la caracterización del comportamiento de una sociedad capitalista se refiere.

Pretenden Adorno y Horkheimer solventar el problema de la alienación derivado de la racionalidad instrumental de base positivista gracias a una de carácter más humanista, basada en la estética, la moral, la sensualidad, y en general los aspectos expresivos del ser humano. *La ambición es llegar a una síntesis dialéctica entre el romanticismo y la ilustración, que derivará en un valor anti determinista de los valores de libertad, espontaneidad y creatividad* (cursiva del original traducido) (Brennan y Lo (2016). Se trata de dotar de un valor intrínseco a la naturaleza al reconocer en esta un exceso, un excedente, que va más allá de la cuestión material en la que se fundamenta su valor de cambio. Esto permite que tenga lugar un reencuentro con una naturaleza que había caído en el olvido ante su conversión a mera cosa que accede a la lógica mercantil.

Unos enfoques que no son ajenas a las críticas, encontrando en Morton (2007), a quien ya recurríamos en Peiró y Farinós (2022) para definir la idea de medioambiente, un autor que aboga por la **desacralización de la naturaleza, dado que de lo contrario se convertiría en una suerte de deidad que la convertiría en una potencial herramienta de dominación social mediante políticas ambientales indebidamente planteadas**. En este sentido, los derechos de la Naturaleza se descubren como una forma contemporánea

de opio para las masas en tanto se ha convertido en casi una religión que tiene como premisa la despolitización social (Badiou, 2008).

En cuanto al bio-regionalismo y la ecología social, Brennan y Lo (2016) apuntan su notable base geográfica que cabe entender como heredera de una teoría crítica que lleva a plantear la existencia de una naturaleza primaria (*first nature*) que ha derivado en una naturaleza secundaria (*second nature*) fruto de la interacción de esta y el ser humano dando lugar a cambios sustanciales en su configuración. Esto no es necesariamente negativo, como venimos apuntando, sino necesario (Bookchin, 1980; citado en Brennan y Lo (2016)). Frente a esta naturaleza primaria<sup>87</sup>, Bookchin (1980) propone que el ser humano se integre con la naturaleza, poniéndose a su disposición, de manera que esta segunda naturaleza no sea un estado degradado de la naturaleza primigenia sino su evolución hacia formas más complejas y diversas. Lo hace desde una perspectiva regionalista y de optimismo hacia el papel que debe jugar la tecnología. Contrario a la lectura del sociólogo norteamericano Lewis Mumford (1934, citado en Brennan y Lo (2016), con el que comparte esta lectura regionalista, pero que rechaza la cuestión tecnológica al considerarla como negativa para la libertad y creatividad humana.

Esta idea de una naturaleza primaria que da paso a una naturaleza secundaria nos lleva a plantear, aunque sea brevemente, la cuestión de la sucesión y la estabilidad ecosistémica. Para ello regresamos nuevamente al trabajo de Molles (2006), en el que estas cuestiones se abordan, encontrando en los estudios del ecólogo William S. Cooper (1923, 1931, 1939) una referencia fundamental. La idea de la sucesión alude *al cambio gradual que se produce en las comunidades de plantas y animales en una zona después de una perturbación o de la creación de un nuevo sustrato* (cursiva del original). Se diferencia entre sucesión primaria, aquella en la que en un sustrato de nueva creación se desarrolla una nueva comunidad sin intervención significativa de organismos; y sucesión secundaria, aquella que tiene lugar ante una perturbación que no altera el sustrato pero que da paso a una nueva comunidad biológica. Es el punto final de la sucesión el desarrollo de una comunidad clímax, que permanece estable hasta la aparición de alguna perturbación capaz de romper con la estabilidad, entendida esta como la ausencia de cambio fruto de la carencia de perturbaciones o bien la capacidad de resistencia y/o resiliencia a las perturbaciones. La resistencia sería a la capacidad de mantenimiento de una determinada estructura ante una perturbación, permaneciendo inalterada, mientras que la resiliencia alude a la capacidad de recuperación tras la perturbación, que nos lleva de nuevo a un proceso de sucesión que no tiene lugar en el caso de la resistencia.

---

<sup>87</sup> Que al igual que los citados Adorno y Horkheimer es vista como algo estético y prácticamente divino, y que a partir de Swyngedouw (2011) y otros hemos criticado al ser esta la base para la generación de una dinámica post-política.

## 6. LA EXPERIENCIA (PERSONAL) EN LA REGIÓN BELGA DE FLANDES

El presente epígrafe recoge el resultado de la estancia que en el marco de esta tesis se ha realizado en la Universidad Católica de Leuven, en el departamento de arquitectura, en la unidad de diseño urbano, urbanismo, paisaje y planificación, en el marco del equipo de investigación liderado por Pieter Van de Broeck ‘Planificación y Desarrollo’ bajo la supervisión de Louis Albrechts, profesor emérito en materia de planificación. Dicha estancia fue posible gracias a la relación existente entre el profesor Albrechts y el director de la tesis y la concesión de la ayuda para la movilidad internacional en el marco del doctorado de la Universitat de València, cofinanciado por el programa Erasmus+ de la Unión Europea.

### 6.1. La estancia desde la perspectiva del narrador

Con el fin de explicar la motivación y razón de ser de la estancia en el marco del doctorado recurrimos a la obra del filósofo alemán Walter Benjamin “*El Narrador*”; concretamente a la traducción que realiza Oyarzun (2016).

Del citado texto se colige que un proceso de constitución intersubjetiva de los sujetos, resultante de una constante exposición a la alteridad, solo es viable en y por el intercambio de narrativas, lo que hace de toda experiencia una experiencia común.

Pretendiendo mediante este epígrafe hacer de la estancia personal una experiencia común y por tanto compartida; o dicho de otra manera, una forma de acercar la experiencia vivida en un país con una mayor tradición y conciencia en materia de planificación a uno que ahora adquiere dicha experiencia mediante la narración. Es pues, en última instancia, la justificación del necesario proceso de transferencia del conocimiento adquirido para su aplicación en el territorio en el que se desarrolla nuestra actividad profesional<sup>88</sup>.

Cuando Walter Benjamin aborda la cuestión de la narración no se limita a una cuestión literario-narrativa, como apunta Oyarzun (2016), ya que alude a una formación social y un modo de producción determinados en los que podía desarrollarse una narración ahora en riesgo de desaparecer en el contexto actual donde no tiene cabida el aburrimiento fruto

---

<sup>88</sup> Siguiendo a Oyarzun (2016), la experiencia es la base, en tanto esta puede transmitirse vía oral en la acción de narrar (la narración), mediante un narrador que se descubre como una figura dual. Y es que Benjamin relaciona la acción del narrador anónimo como base fundamental para la posterior acción de la narración escrita que ha tenido una mayor repercusión y la creación de una serie de figuras ilustres que no se entienden sin los primeros. Algo que se ejemplifica mediante la figura del marino mercante y el campesino sedentario, ambos con un enfoque particular en lo que a la narrativa se refiere que cabe entender como tipos ideales, no por ello menos ilustrativos; y cuya relación establece retrocediendo a la edad media y a la lógica de la corporativa artesanal. La figura del maestro sedentario y los aprendices migrantes encarnan a los dos roles previamente aludidos, compartiendo un espacio de trabajo, el taller; siendo todo maestro un trabajador migrante en un momento vital previo que tarde o temprano se asentaría en su tierra natal o en cualquier otra donde le hubiera llevado su recorrido.

Encontrando un claro paralelismo, adaptado al ámbito académico en el que se enmarca esta tesis, entre la figura de dirección de las tesis doctorales, encarnadas por los maestros artesanos ya asentados en su tierra natal o en cualquier otra, en la que reciben a jóvenes doctorandos que en el desarrollo de su maestría transitan de un lugar a otro adquiriendo experiencia que terminan por narrar en sus tesis; seguramente con la esperanza de llegar a algún día a ocupar esa posición del maestro.

*de la modernidad hiperactiva, centrada en el interés del sujeto y el imperativo de la urgencia y la actualidad desbaratada irrecuperablemente la triple condición de que hablaba -artesano, narración y tiempo de la escucha- y disuelve la comunidad que se trama a partir de ella (cursiva del original).*

Con la desaparición del aburrimiento, llevando la cuestión al terreno de la planificación, se va a ver perjudicada la predisposición a la escucha que representan la base de lo comunitario en favor de las experiencias individuales. Encontrando en Benjamin la contraparte a Habermas al plantear este último como debe ser la narración desde el punto de vista del emisor, frente al primero que nos plantea las condiciones en las cuales dicha comunicación será viable y que requieren la predisposición del oyente. Lo que nos ayuda a entender la escasa participación en determinados procesos en los que no se está afectado de manera directa.

La racionalidad instrumental aparece ligada a la técnica como forma de manipulación y que supone la ruptura de la lógica de producción artesanal a la que se había ligado la realización de tareas automatizadas que daban pie a la escucha. ¿Y si algo de eso ha sucedido en la planificación? ¿Y si la técnica a través de las modelizaciones ligadas a los SIG para el desarrollo cada vez más sofisticados de modelos para la organización del espacio evita que haya una narrativa en la planificación? Tal vez la reproducibilidad que alude Benjamin no esté tan desencaminada cuando observamos que más allá de los matices propios de cada espacio, inevitables, todos los planes de ordenación territorial son, cuanto menos, semejantes.

Y aquí entra en juego el enfoque de Louis Albrechts y su Plan Regional de Lovaina, en el que se rompe con la tradición asentada en un renovado Estado belga (ahora consonacional) de limitar la planificación a la regulación de los usos del suelo mediante planes jerárquicos. Se abre una renovada lectura, que no debe entenderse como panacea, que nos interesa como evidencia de que es posible un cambio en la forma de proceder y entender la planificación más allá de lo asentado si se atiende debidamente a los planteamientos teóricos en los que debe basarse, hasta ahora ignorados.

La confrontación entre la narración y la novela que plantea Benjamin es la que establecemos entre el plan como se ha entendido tradicionalmente respecto de lo que entendemos debiera asemejarse. Mientras que la narración tiene una componente comunitaria y una personalidad propia, la novela se entiende como una forma técnica de comunicación pensada para el consumo individual. Algo de eso tenemos con unos planes que se asemejan a novelas, documentos de desarrollo técnico que son de uso individualizado por los equipos técnicos que deben implementar su contenido o ajustarse a ello, en detrimento de un entendimiento del plan como un proceso comunitario, personal, no por ello ajeno a la técnica.

Esta idea de la planificación como narración supone, necesariamente, la recuperación del arraigo hacia lo territorial. Si para la narración ha sido un impacto negativo sustancial la ruptura con la tradición oral, para la planificación lo ha sido la pérdida del sentimiento de pertenencia a una tierra de la que nutrirse de sus elementos como premisa para el desarrollo socioecológico. Ambas comparten la necesidad de una experiencia como punto de partida. El paralelismo es tal que lo expuesto hasta el momento sobre la planificación encaja a la perfección con lo que Oyarzun (2016) plantea a partir de Benjamin a este

respecto: *ciertamente, la escritura tecnológicamente mediada es desde ahora el soporte fundamental de toda circulación narrativa, y su efecto esencial es el desarraigo de la experiencia y el debilitamiento de la comunicación* (cursiva del original). Solo debe el/la lector/a cambiar la escritura por la planificación y encontrará la misma lógica argumental.

Si la cuestión de la racionalidad instrumental es una constante en los autores de la escuela de Frankfurt, la crítica hacia los medios de comunicación no será menos importante. Benjamin no será la excepción al acercarse a esta cuestión mediante la idea del desarraigo que liga a la información como nueva forma de comunicación a través de la prensa como medio escrito dependiente de la mediación tecnológica. Su efecto directo es la homogeneización de toda experiencia, con la capacidad asociada para una rápida difusión de la misma. Esto es visto como una amenaza, pues a diferencia del consejo, de corte orientativo y que apela a la libertad del oyente para aplicar lo escuchado, la información tiene el potencial de resultar manipuladora en tanto permite guiar la opinión pública y la acción asociada en un sentido particular y predefinido por determinados intereses.

La relación con la planificación es clara. Lo establecido en el plan, de forma técnica, pasa a convertirse, aun cuando no se ha materializado, en lo que es el territorio. Y esto, por el momento, ha estado encaminado hacia un rediseño en clave ambiental, no en lo funcional sino en lo estético en su sentido más básico; es decir, hacer del espacio un lugar que desde el punto de vista del cromatismo sea verde, aunque se siga defendiendo la compatibilidad, aquí ya negada, con las lógicas del crecimiento y la acumulación capitalista. El plan informa pero no aconseja, como pudiera parecer se ha pretendido con la transformación del plan a la directriz, de corte más indicativo.

Oyarzun (2016) apunta que a la cuestión informativa está ligada la temporalidad, marcada por la inmediatez de una información cuyo interés es efímero actualmente de duración diaria. Cada día aparecen noticias nuevas. Esto es visto como el efecto directo de una técnica que centra esfuerzos en reducción de distancias y tiempos; con un menor interés por experiencias de larga duración en favor de intereses que se crean diariamente. Mediante esta forma de proceder se van creando los intereses correspondientes. *Desde el punto de vista temporal, la noticia no es otra cosa que su actualidad: efímera en sí misma (o, en todo caso, provista de una duración que la producción de actualidad regula), se sostiene sobre el sistema general de la información, lo único que es propiamente constante* (cursiva del original). ¿No es similar a lo que se enfrenta la planificación? Encontramos un sistema territorial general que cabe entender como constante en el marco del cual operan acciones vinculadas a intereses efímeros y cambiantes que termina por dificultar, más que contribuir, al desarrollo de tal sistema general, por supuesto en contra de la lógica de la experiencia entendida como percepción y participación en los acontecimientos<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Tal vez lo territorial esté impregnado del valor de eternidad que plantea Benjamin, una cierta lógica arcaica basada en la historia de un lugar que parece que ha dejado de contarse con el paso del tiempo. Si Benjamin habla de la figura del gran narrador, desde una perspectiva podría plantearse la noción de la gran narración. Y ello nos lleva a la idea de lo inolvidable, que de acuerdo con Oyarzun (2016) no se presenta en *El narrador*, pero que recuperamos en tanto lo inolvidable tiene su rol como espacio de resonancia que persiste al fin y la clausura que aplicamos a lo territorial como algo inolvidable, que resiste y por tanto es

Lo que refuerza esta idea de la planificación como narración que cuenta con los planes como herramientas que no pueden pretender la supresión de lo territorial y su gran narrativa. De ahí esa diferencia entre una defendida continuación, narrativa, frente a la continuidad, de planes sucesivos, muchas veces inconexos y desterritorializados.

En última instancia todo depende de esta defensa de la perspectiva comunitaria y la voluntad de esta sociedad colectiva que sucumbe ante la fuerza de convocatoria de lo mágico, de lo ancestral, y que podemos vincular con el poder socio-simbólico ligado al territorio. Una cuestión, la territorial, que necesariamente debe considerar la integración de la cuestión antrópica y la ecológica.

Citamos en extenso (Oyarzun, 2016): *Hacer habitables unas regiones en que hasta ahora habita la locura. Adentrarse con el hacha aguzada de la razón y sin ver a derecha ni a izquierda, para no caer en el espanto que nos seduce desde la profundidad de la selva. Todo suelo debiera ser hecho una vez habitable por la razón, depurado de la maleza del delirio y del mito. El delirio y el mito encadenan al ser humano a la repetición de la violencia, cerniendo por doquier la faz aterradora de la naturaleza. Pero la magia liberadora de quien dispone del cuento, no pone en juego a la naturaleza de un modo mítico, sino que es la alusión a su complicidad con el hombre liberado* (cursiva del original).

Dicho cuento es la planificación, la cual es precisamente la forma de adentrar en el territorio primero desde la Razón, y posteriormente, la acción transformadora de la base material de este.

La noción de proyecto la hemos vinculado al hablar de planificación con una figura mediante la cual favorecer la lógica de inversión propia del planteamiento económico neoliberal. Ahora recurrimos a ella para tratar de exponer como, frente a la lógica del narrador anónimo de Benjamin, el cual identifica el referenciado autor como una voz anónima previa a toda literatura que permite articular a la comunidad, aparece la narración del individuo, que trata de hacerse extensible a la comunidad restante mediante su proyecto. Es una práctica realmente extendida. Algo de eso encontramos en la planificación, cuando en lugar de ser esta la que se incardine con la narrativa del territorio y sus gentes se convierte en un plan entendido como un proyecto, más o menos personalizado, ya sea el técnico que lo elabora o la institución que lo solicita, negando así la voz a un territorio ahora convertido en proyecto.

## **6.2. Una primera aproximación a Bélgica y su configuración**

Indica Van den Broeck (2019) que entender la política de desarrollo espacial en Bélgica implica, de forma similar a lo que sucede en España, al estudio de los sistemas de planificación que cada una de las regiones (resultantes tras la transición de un Estado unitario a un Estado federal asimétrico) plantearon tras la adquisición de las competencias exclusivas en la materia.

---

recuperable a pesar de los tiempos que corren. Y esto tiene que ver con la diferencia sustancial que existe entre continuación frente a una más habitual continuidad.

Al respecto hay que apuntar que mediante la idea de modelo de Estado se alude a la forma mediante la cual se establecen las relaciones entre sus elementos constituyentes: territorio, población y poderes; siendo España un ejemplo de Estado unitario regional<sup>90</sup> mientras que el caso belga que ahora nos ocupa responde a un Estado complejo federal<sup>91</sup> (Olcina y Farinós, 2017).

Olcina y Farinós (2017) señalan que el modelo de Estado no es algo fijo, sino que es susceptible de evolucionar, y el caso belga lo evidencia. No obstante, lo previamente expuesto no capta la peculiaridad de un caso como el belga que hay que observar con cautela tal, y como nos recuerda De Cueto (2009). Precisamente son sus peculiaridades las que hacen necesario observar su evolución con precaución, si se pretende extraer algún aprendizaje. Según indica el autor, el Estado belga se aleja de las características comunes propias del federalismo, en el que no deja de enmarcarse aunque lo acoja de forma *sui generis*. Resulta hipercomplejo, asimétrico, en continua evolución, centrífugo de disociación, de superposición, bipolar y consociacional. Todo ello en respuesta a una realidad social compleja, marcada por la heterogeneidad cultural, religiosa, ideológica y lingüística. Un estado plurinacional en el que se ha conseguido un mínimo equilibrio, no necesariamente perfecto, pero cuanto menos funcional, entre el mantenimiento y actuación a nivel estatal y a nivel regional en base al principio de subsidiariedad como hilo conductor del proceso que implica que *todo lo que pueda ser resuelto a un nivel político inferior no debe ser transferido a un nivel de gobierno más elevado* (cursiva del original) (De Cueto, 2009).

Desglosa dicho autor algunas de las características del Estado belga. Sobre la naturaleza centrífuga de disociación y de superposición del esquema federal, Bélgica, junto a Austria, se evidencian como modelos contrapuestos al caso paradigmático de Suiza como federalismo de asociación en el que las entidades soberanas originales deciden constituirse de forma voluntario como alianza confederal que deviene posteriormente en un Estado federal. En el caso belga, como lo sería el español, el proceso es inverso al suizo, siguiendo una dinámica centrífuga de disociación. Esto es, un proceso de federalización de un Estado unitario preexistente en el que el poder político queda repartido entre un poder central y unas entidades federales, en el caso belga comunidades y regiones, en el que cada cual dispone de instituciones políticas propias con un conjunto de competencias exclusivas asignadas para el ejercicio en su ámbito de influencia.

La cuestión de fondo es efectivamente el debate que gira alrededor de la cuestión de la nación, y si esta, y esto es aplicable tanto para el caso español como para el belga, es una realidad histórica indiscutible o forzada a costa de la negación de nacionalidades preexistentes; y ambas posturas cuentan con partidarios y detractores. Nuevamente la

---

<sup>90</sup> El Estado central concede una mínima autonomía en la gestión administrativa a las regiones político-administrativas que lo conforman; las cuales pueden desarrollar competencias de gestión y/o ejecución, así como legislativas, adquiriendo el rango de regiones constitucionales en tanto presentan una cierta autonomía política. Esto lleva a que exista, desde una perspectiva funcional, una cierta semejanza con los Estados federales

<sup>91</sup> La diferencia fundamental entre el federalismo y el confederalismo radica en el grado de renuncia a su previa soberanía a la hora de conformar el Estado. Los federales conforman una constitución única en tanto existe la voluntad de integración en un nuevo Estado frente a una lógica unionista que la que no hay renuncia alguna a su soberanía y competencias dentro de la lógica confederal donde la ausencia de una constitución se aplica la lógica del acuerdo.



cuestión que terminaría por marcar la evolución del Estado belga, y que durante mucho tiempo parecía que iba a ser el detonante de un proceso de federalización, si no de ruptura directamente, la lengua. Como plantea De Cueto (2009), son las comunidades lingüísticas francófona y neerlandesa las que van a llevar al Estado belga a la federalización.

En 1899 la presión flamenca no solo era activista sino que tuvo su correspondiente presencia en la arena política al instaurarse el sistema de escrutinio proporcional que permitiría reequilibrar el reparto de fuerzas favorable a una élite francófona. Era la antesala de la constitución de la lengua como problema político de primer orden que se manifestaría, ya a mediados del siglo XX, con la resistencia de la región valona a la aceptación del bilingüismo. Esto daría lugar a un refuerzo de las posturas nacionalistas flamencas con una evolución posterior complicada y que no podemos abordar pues se escapa a las finalidades del presente texto. Baste con apuntar lo recogido por De Cueto (2009) al respecto de una tradición todavía presente en el partido *Vlaams Belang*.

Siguiendo a De Cueto (2009), consecuencia de lo anterior, las fronteras lingüísticas devendrían fronteras político-administrativas generando un total de cuatro regiones en Bélgica, tres de las cuales son unilingües (la francesa, la flamenca y la de habla alemana), más el caso particular de Bruselas que se constituye como bilingüe y donde el francés y el flamenco coexisten de manera equilibrada. El éxito de esta distinción motivaría al movimiento flamenco a impulsar un proceso de federalización que reconociera su particularidad diferencial y les otorgara una mayor autonomía administrativa. La región valona también haría fuerza para avanzar hacia la federalización, aunque su motivación sería la situación de crisis económica prolongada que vendría arrastrando la región a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Si la unificación no fue fruto de un entendimiento compartido, el proceso de federalización sí respondió al mutuo acuerdo entre las partes; fundamentalmente la valona y la flamenca. No era compartido, sin embargo, el modelo escogido. En el caso de la región valona se defendía una federalización acorde con una lógica regionalista/racionalista como forma de alcanzar un autogobierno socioeconómico que les permitiera salir del estado de crisis continuado (en un contexto de luchas de clases continua). Por su parte, el bando flamenco se escudaba en argumentos de corte nacionalista-cultural como premisa para la institución de su territorio como nación propia. La solución, apunta De Cueto (2009), es el desarrollo de un excepcional, por su originalidad, federalismo de superposición. Esto es consecuencia del reconocimiento simultáneo de la doble naturaleza operativa que se encuentra en el Estado Belga: la comunitaria y la regional. Lo cual se traduce en dos tipos de entidades, o instituciones, federadas; las comunidades y las regiones. Las cuales llegan a superponerse en jurisdicciones territoriales muy similares, pero ejerciendo competencias diferentes.

La lógica federalizante, apunta De Cueto (2009), radica en el principio de territorialidad (*ius solis*), tratando de atribuir a las entidades federadas el poder de actuación sobre un territorio determinado y la totalidad de individuos que habitan en dicho espacio, independientemente de cuestiones culturales. Con una noción de lo territorial muy política, asociando territorio como espacio de aplicación del poder. Por su parte, la lógica federalizante comunitaria se fundamenta en el principio de personalidad (*ius personae*). Sobre la base de este principio, las entidades federadas encajan con las comunidades

compuestas por las personas que comparten ciertos rasgos culturales, (en el caso belga lingüísticos), con la posibilidad de intervenir a su favor. Con una aproximación también territorial que sin embargo obvia la dimensión política vinculada al ejercicio del poder desde la administración. En el caso belga aplican ambas, pero por separado y no como una aproximación conjunta de base territorial que le es inherente, entendido lo territorial *lato sensu* al concepto, y por tanto con potencial integrador. Esto se traduce en la ya indicada evolución asimétrica en las estructuras administrativas de nueva creación derivadas del proceso de federalización.

El lado flamenco impulsó el carácter comunitario-cultural del federalismo, fusionando las instituciones regionales y comunitarias, mientras que la contraparte valona ha priorizado, y consecuentemente reforzado, la dimensión regional-territorial. Concluye De Cueto (2009): *“Bélgica ha sabido organizar sobre el mismo territorio una de las construcciones institucionales y esquemas federales más complejos y originales del mundo que permite expresarse a múltiples voluntades políticas, y que coexistan dos juegos de colectividades federadas con diferentes competencias e intereses”* (cursiva del original).

La actual constitución belga reconoce al Estado como federal compuesto por comunidades y regiones. A lo que añade De Cueto (2009) que en realidad representa un proceso de federalización que se ha venido desarrollando progresivamente (encuentra en la revisión constitucional de 1970 su base y se va consolidando progresivamente mediante las sucesivas reformas estatales de 1980, 1988, la fundamental de 1993 y la de 2001). Un proceso fruto del éxito de la voluntad política por dar respuestas a conflictos territoriales verdaderamente complejos, pero sin caer por ello en malas praxis por las partes, en tanto su principal postura fue la concesión mutua. Todo lo contrario de la situación vivida en España caracterizada por la confrontación de entidades imparables e inamovibles.

En el caso belga, curiosamente, generaría una mayor conflictividad la configuración de la región de Bruselas-Capital, en tanto carecía de reivindicaciones iniciales y sería el resultado del acuerdo entre valones y flamencos. Constituyéndose finalmente tres regiones (Flandes, Valonia y Bruselas-capital) y tres comunidades (germanófono, flamenca y francófono) con reconocimiento constitucional.

Del proceso de federalización se deriva un reparto competencial en el que a las regiones se les otorga competencias exclusivas en asuntos socioeconómicos (lo que De Cueto (2009) denomina materias localizables, tales como la planificación, que nos interesa en el marco de la tesis, las restantes políticas sectoriales). Por su parte, las comunidades, entendidas inicialmente como comunidades culturales, adquieren las competencias relativas a educación, política cultural y lenguas, así como lo que De Cueto (2009) denomina materias personalizables. En el nivel federal permanecerán algunas competencias que no podían limitarse a las regiones por separado.

Hecho el reparto competencial se inició el proceso de constitución institucional, estableciéndose, de acuerdo con De Cueto (2009), un gobierno autónomo en cada región y una asamblea legislativa para el desarrollo de sus competencias exclusivas. Sus miembros serán elegidos de forma directa, salvo los casos concretos de las comunidades francófono y flamenca para reforzar la autonomía de sus Consejos regionales, evitando que su formación se base en parlamentarios del nivel federal. Esto supone una de las particularidades de un modelo que, a diferencia de otros ejemplos de sociedades plurales

donde el doble mandato es habitual y bien visto en tanto se considera que facilita el proceso de acomodación de intereses en este tipo de consociacionalismo, en el caso belga opta por reforzar a unas entidades federales que eran en última instancia las promotoras del proceso, y que por tanto reivindicaban tanta autonomía como les permitiera la fórmula elegida. De ahí que sean la complejidad y la asimetría, como concluye De Cueto (2009), las principales características del modelo belga.

El modelo asimétrico, más allá de un reparto desigual de competencias, encuentra en la región flamenca, apunta De Cueto (2009), la peculiaridad de haber fusionado en 1980 las instituciones regionales y las comunitarias en una institución regional conocida como Comunidad Flamenca (*Vlaamse Gemeenschap*), erigiéndose el gobierno regional flamenco como un único poder responsable de la gestión de todas las materias competenciales, tanto regionales como comunitarias. Dicho proceso de confirmación de un único poder no cabe entenderlo como una fusión sino como la absorción comunitaria cultural de los aspectos regionales con el fin de potenciar la primera de las dimensiones federales (Brassine, 1997; citado en De Cueto, 2009).

Una vez establecido el diseño institucional de las nuevas entidades federales se establecieron una serie de figuras complementarias de entre las que destaca la creación de la Corte de Arbitraje, como nuevo órgano jurisdiccional responsable de dirimir los posibles conflictos competenciales que pudieran aparecer entre los diferentes niveles de gobierno, y todo un entramado de comités ministeriales, conferencias intergubernamentales y procedimientos de consulta y acuerdos de cooperación destinados a desarrollar una ambiciosa estructura de cooperación y concertación multinivel, vertical entre el Estado y las regiones y comunidades, así como horizontal entre las regiones y comunidades (De Cueto, 2009). Cuestiones que representan para España una tarea pendiente (véase Farinós, 2018b).

No cabe duda de que se trata de un modelo complejo y complicado con el que De Cueto (2009) se muestra crítico, inclusive plantea que este se enfrenta a su potencial desaparición al carecer de una configuración como tal más allá de una defensa contra los Países Bajos en el XIX hoy en día innecesaria. La respuesta federal sería insuficiente para terminar con las pretensiones independentistas flamencas y su contraparte, la valona, el *rattachismo*, que aboga por la adhesión de su territorio a Francia.

La consecuencia, para De Cueto (2009) es que la sociedad siempre se siente parte de una minoría agraviada, por razones pasadas o presentes, en una situación irresoluble que deriva en frustración.

Con todo, por el momento, la existencia de numerosas herramientas consociacionales han permitido el desarrollo de una cultura política en la que el compromiso y el consenso entre grupos etno-nacionales prevalece. Algo en lo que ha jugado un papel fundamental como referencia el principio del *Bundestreue* del derecho público alemán, que hace que la autoridad federal o las entidades federadas tomen en consideración los intereses de terceros en el ejercicio de sus competencias propias. El factor de cohesión, de acuerdo con De Cueto (2009), ha sido prevalente en detrimento del de autonomía. Sin embargo, no ha conseguido que desaparezcan las tensiones en una cultura política que, aunque basada en el consenso y el compromiso, presenta más elementos centrífugos que

centrípetos; a lo que ha contribuido una menor migración entre regiones, dificultando la construcción de puentes sociales más proclives a una coexistencia compartida.

### **6.3. Un breve repaso a la planificación espacial en Bélgica**

#### **6.3.1. Sobre la aplicación de la planificación**

De acuerdo con Van den Broeck (2019), la planificación en el conjunto de Bélgica ha evolucionado desde un sistema centralizado, pensado para el desarrollo de políticas de desarrollo urbano y regional, derivando a partir de 1970 hacia una progresiva descentralización primero y federalización después. Con ello, la región de Flandes adquiere la competencia en materia de planificación, entre otras. Y con ello, señala Van den Broeck (2019), se inicia un proceso de transición desde un modelo de estado del bienestar keynesiano que se verá sometido a una reestructuración postfordista.

Siguiendo a Van den Broeck (2019), durante cinco décadas, entre 1920 y 1970, la política de planificación espacial belga nace y se desarrolla en un Estado centralizado que va configurando su modelo de estado del bienestar. Tras la segunda Guerra Mundial, este adopta un modelo propio dentro de la lógica del keynesianismo en el que se producía un incremento en paralelo de las ganancias fruto de una mayor productividad y los aumentos salariales y del poder adquisitivo de la población. Esto se tradujo en un Estado basado en la producción en masa de productos manufacturados y un gran consumo de los mismos. Jugarán un papel fundamental los préstamos garantizados por el Estado, así como las exenciones fiscales, subsidios, etc. Desde el punto de vista social, el caso belga, indica Van den Broeck (2019), se caracterizó por un modelo de sociedad apoyado en la familia y con una evolución que transitó desde un catolicismo liberal capitalista hacia una sociedad socialdemócrata cristiana.

Esto va a condicionar la práctica de la planificación, que tendrá que lidiar con las consecuencias de unas políticas con claro impacto espacial asociado. Sirvan de ejemplo el subsidio a la compra de viviendas familiares durante la década de 1940, o unas políticas de infraestructuras que fomentan el desarrollo de un extenso sistema ferroviario y de carreteras asociadas al desarrollo de grandes áreas industriales (Van den Broeck, 2019). Por ello surge la ley de planificación espacial de 1962 (*Wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw*), que supone un punto de inflexión, al tratar de conjugar los intereses gubernamentales, los de los sectores económicos, propietarios y los planificadores del periodo previo a la II Guerra Mundial. Será, como apunta De Decker (2011), la primera normativa en la materia en tanto la previa del año 1946 apenas tuvo impacto asociado.

Dicha norma, de acuerdo con Van den Broeck (2019) proponía un sistema de planificación basado en una batería de figuras de planificación jerárquicas, con desarrollo en cascada, y un sistema de permisos de planificación. Una legislación que permitió formalizar y estandarizar la planificación local hacia un modelo único, muy ligado a la lógica de los permisos de planificación, a la par que dio comienzo al desarrollo de una serie de planes subregionales. Generó cierto recelo en los sectores económicos y los propietarios, que temían perder sus derechos adquiridos durante la etapa previa y pretendían mediante la citada legislación obtener una cierta seguridad jurídica. Los planes

subregionales son la pieza fundamental de un sistema de planificación que evidencia que dicho nivel es, no solo en España (véase Farinós *et al.*, 2018a), el nivel más sensible para la ordenación territorial.

Estos surgen, en el caso belga, mediante la normativa de 1962, como respuesta a una ocupación territorial descontrolada y caótica que hasta cierto punto no se pretendía resolver. Prueba de ello, señala De Decker (2011) es cómo el propio ministro responsable de aprobar la legislación lo hacía considerando que nunca tendría futuro una política de regulación de los usos del suelo, y por ello no se limitarían en exceso las nuevas zonas residenciales.

Con todo, la citada ley de 1962 (*Wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw*) conseguía finalmente materializar una norma de planificación ligada a los ámbitos urbanos, pretendida desde tiempos previos a la Segunda Guerra Mundial. Aunque mantenía una forma de proceder ligada a los permisos de planificación que se venía desarrollando desde el siglo XIX, y cuya influencia, véase Albrechts (1999, 2001b), se ha mantenido vigente durante largo tiempo<sup>92</sup>. Cabe resaltar que efectivamente se heredaba esta lógica de los permisos de planificación, pero no se mantenía como tal, pues la norma del año 1962 debía ser evaluada por nuevos departamentos creados a varios niveles de la administración con tal finalidad; como también se desarrollaron nuevos sistemas de apelación y sistemas de control sobre esta actividad.

Señalan Van den Broeck *et al.* (2014) que al amparo de la citada normativa se comenzó con la tarea de desarrollar una serie de instrumentos de planificación de ámbito subregional con los que dotar de cobertura a la totalidad del país, contando en la segunda mitad de la década de 1960 con 48 borradores de planes que venían a reforzar el freno al rápido crecimiento del número de permisos de asignación. Unos permisos de asignación que estaban precisamente garantizados por la ley de 1962. Pasada una década, mediante real decreto (*K.B. van 28 december 1972*) se trató de estandarizar y homogeneizar estos planes de ámbitos subregionales, adquiriendo entre 1974 y 1983 el estatus de planes de regulación de los usos del suelo con una escala asociada 1/25.000, legalmente vinculantes (Van den Broeck *et al.*, 2014). El paralelismo con el caso español no deja de ser curioso, pues al igual que la ley de 1956 fracasó en su vocación de tramitar instrumentos de ámbito supramunicipal, con puntuales matices como recoge Benabent (2006) y que en cualquier caso no puede considerarse como experiencias exitosas, tampoco la ley de 1962 desarrollo ningún tipo de plan de ámbito nacional o regional a pesar de contemplarlos.

Indica Van den Broeck (2019) que la planificación subregional se materializó en la década de los 1970, momento de aprobación de los diferentes planes de regulación de usos del suelo legalmente vinculantes que debían dotar de cobertura a la totalidad del territorio belga como herramienta de soporte para el desarrollo de unas ya de por sí desproporcionadas áreas para vivienda y actividades económicas. Aspiración similar a la pretendida por la ya comentada ley de usos del suelo del año 1956 en España, que sin embargo no tuvo éxito más allá de la escala local (Benabent, 2006).

---

<sup>92</sup> Cabe aclarar que los permisos de planificación aluden a los permisos que en el marco de los planes locales (que para el caso español equivaldrían a los instrumentos de planeamiento de la política urbanística) habilitan nuevos desarrollos en espacios ya construidos.

Esta década comprendida entre 1970 y 1980, apunta Van den Broeck (2019), supuso el inicio de la progresiva reestructuración económica a consecuencia de la crisis del fordismo y la progresiva incorporación de los planteamientos neoliberales que tendría lugar desde 1980 hasta la primera década de los 2000. Esto se tradujo en un nuevo régimen de acumulación basado en una nueva lógica productiva ligada al sector servicios, y en un giro de la política social ahora más claramente centrada en el aspecto económico; entre otros con una producción de alta gama basada en la demanda flexible o la producción sin existencias. También tuvo repercusiones desde el punto de vista social, perdiendo vigencia el modelo familiar transitando hacia una sociedad más plural y fragmentada con tendencia hacia la individualización en la que aparecen nuevos actores políticos en una sociedad que debía enfrentarse a los retos hasta el momento inéditos, por desapercibidos, como la crisis ecológica, las migraciones o nuevas crisis económicas.

Pero es el proceso de federalización en el que se embarca Bélgica el elemento fundamental que va a suponer una notable transformación de la política de planificación espacial. Así, tras el proceso de devolución competencial iniciado en la década de 1980 se mantuvo durante un tiempo el mismo modelo establecido por la ley del año 1962. De hecho, durante la década de 1980 apenas se llevó a cabo una modificación en 1984 para facilitar el desarrollo excepcional de áreas de construcción en zonas que no habían estado previamente designadas como tal (van den Broeck, 2019).

De las múltiples modificaciones a la que fue sometida la normativa de 1962 en 1980, Van den Broeck *et al.* (2014) destacan la conocida como el ‘mini’ decreto de 1984 (*Decreet van 28 juni 1984 houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw*). Mediante el mismo se brindaban más oportunidades a los propietarios de tierras para la construcción en parcelas que no estaban designadas para ello (urbanizables, por usar términos propios del urbanismo español). La escala supramunicipal (nacional, regional y subregional) no tendría actividad en este periodo. Con una escala 1/1.000 como término medio, muchas municipalidades desarrollaron con éxito una planificación local y sub-local de usos del suelo.

Sin embargo, la cuestión de los usos del suelo iba cediendo protagonismo progresivamente en favor de una lógica más próxima a la planificación estructural. Era la consecuencia del rechazo que en la década de 1970 había tenido, por parte de la comunidad de planificadores, la idea de que los planes subregionales se vieran reducidos a instrumentos de regulación de los usos del suelo destinados a establecer el uso de cada parcela del territorio; ya que esto traía como consecuencia que los propietarios de las parcelas desarrollan transformaciones en la búsqueda de sus propios intereses y no acorde a un objetivo compartido. Considerando que la rigidez de los planes era la que motivaba tales conductas, se comenzó a trabajar en instrumentos de planificación más flexibles.

Desde un punto de vista empírico, la década de 1980 evidenció la ineficacia de unos instrumentos de regulación de los usos del suelo que no eran capaces de satisfacer las demandas que desde diferentes sectores tenían lugar, y que llevaron a una serie de prácticas de localización espacial irregulares que no eran ni funcionales ni eficientes ni sostenibles con el paso del tiempo (Van den Broeck *et al.*, 2014).

Se experimentó un cambio notable con la llegada de la década de 1990, momento en el que el gobierno flamenco desarrollaría su propio sistema de planificación. Primero suspendiendo los permisos del año 1984 una década después de su implementación; posteriormente desarrollando su propio decreto en materia de planificación en 1999, periodo en el cual se fueron desarrollando diversas normativas sectoriales en materia ambiental, de infraestructuras y transportes, de vivienda o de desarrollo rural (Van den Broeck, 2019).

Unos cambios fundamentales en tanto el decreto flamenco que dio lugar a la primera normativa en materia de planificación formalizó un estilo de planificación estructural de corte ecologista y emancipatorio que respondía a la lógica de la planificación estratégica, que se venía concibiendo en la teoría desde la década de 1970 y que durante esta última década del siglo XX alcanzaba su mayor auge. Además, establecería las bases para una renovación de los planes de regulación de los usos del suelo procedentes de la normativa estatal que, progresivamente, debían ser reemplazados. Sin embargo, el contexto institucional no iba a resultar favorable a estos cambios que llegaban en 1999, ya que durante los años 2000 los sucesivos gobiernos conservadores iban a modificar lo establecido por la normativa de 1999, para regresar a la lógica de los sistemas de permisos, cada vez más flexibles y sin control asociado. De acuerdo con Van den Broeck (2019), todo el sistema de planificación a partir del siglo XXI se ha convertido en un ejercicio de defensa de la propiedad privada... lo que entendemos semejante a lo que viene sucediendo en la planificación territorial española, inclusive en las más recientes actualizaciones normativas.

La escala local había sido el laboratorio de pruebas para estos renovados enfoques estructurales, llevando a que en 1996 el parlamento de Flandes aprobara el Decreto de Planificación Espacial (*Decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996*). Constituye la base para la política espacial de la región, la cual se basada en un sistema a tres niveles que comprendían los ámbitos regional, provincial (5 en la región) y las municipalidades (308 en la región); todos obligados a desarrollar planes estructurales que incluyeran una visión, estrategias y propuestas de acción para los territorios sobre los que operaban.

De acuerdo con Van den Broeck *et al.* (2014) a los planes estructurales debían acompañarles una serie de planes de implementación espacial con el objetivo de reemplazar progresivamente los planes basados en la norma nacional de 1962. Estos nuevos instrumentos se veían como formas de regulación de los usos del suelo de más flexibles. En este contexto se desarrolla, en 1997, el plan espacial estructural de Flandes. Una transición desde lo nacional hacia lo regional, que tendría sus efectos a nivel legal. En 1996 la ley de 1962 y los cambios que gradualmente se le habían ido realizando quedarían recogidos en un único decreto (*Decreet betreffende e ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996*). Dicho decreto tendría una vida paralela a su coetáneo regional (*Decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996*), y ambos tendrían una vida compartida a partir de 1999, cuando se aprobó el decreto de planificación espacial (*Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*). Integraba el sistema de planes estructurales y los planes de implementación espacial para la regulación de los usos del suelo, legalmente vinculantes pero con una mayor flexibilidad, de origen flamenco, junto con un sistema de permisos basado en la

normativa nacional, aunque más restringido en lo que al desarrollo en zonas no destinadas a tales fines se refiere.

Al amparo de esta norma, y con un plan estructural de ámbito regional ya desarrollado, se comenzó la tramitación de los planes estructurales provinciales y los de ámbito local; así como planes de implementación espacial en cada uno de los niveles administrativos para el remplazo, al menos parcial, de los planes subregionales heredados. Cabe destacar que mientras que el Estado centralizado había fracasado en la pretensión de dotarse de un marco de planificación de lo nacional a lo local (como también fallara España en su día) la política regional lo había conseguido. Además en un orden jerárquico lógico, en tanto se daba cobertura a la totalidad del territorio y sobre éste se iba desarrollando el resto de los instrumentos de planificación en las diferentes escalas.

Esto último cabe entenderlo como un éxito relativo, algo que también debe tenerse en cuenta para el caso español, pues, como efectivamente apuntan los citados autores, la normativa de 1999 fue sometiendo a la norma precedente de apenas tres años antes<sup>93</sup>, a una serie de cambios que sin alterar radicalmente lo fundamental (pues mantenía en mayor o menor medida el sistema de los planes estructurales, los planes de implementación espacial y los permisos de planificación), iba a restar flexibilidad a los instrumentos encaminados a la regulación de los usos del suelo y a potenciar los desarrollos en zonas no predefinidas con tal finalidad. Además de limitar la acción conjugada de los planes estructurales y los planes de implementación espacial que, recordemos, habían adquirido la función de regulación de los usos del suelo. Esto llevaría a un nuevo texto legal de síntesis en 2009, conocido como el ‘código de la planificación’, responsable de la regulación actual de la planificación en la región. Cabe añadir, además, que el gobierno cambiaría el plan estructural de Flandes, que posteriormente acaparará toda nuestra atención, en 2003 y en 2010 con la finalidad de incrementar las posibilidades de desarrollo económico a escala local. A la que sumar una tercera revisión que para 2014 se encontraba en tramitación.

En la actualidad la planificación espacial está marcada, de acuerdo con Van den Broeck (2019), por el código de 2009 en el que se integra un sistema muy flexible de permisos de planificación, un modelo de planificación estructural burocratizado y regulaciones de seguimiento corto en proyectos espaciales complejos. En 2014 se conjugará con el sistema de permisos propio de la legislación medioambiental. Ello en un contexto en el que la lógica de la nueva gestión pública iba a contribuir a fragmentar nuevamente las políticas gubernamentales y a tender hacia una semi privatización, acompañada desde 2010 de un incremento de un localismo fuerte que defendía una mayor autonomía municipal y la búsqueda de cooperación intermunicipal en reacción a la lógica provincial predominante. A modo de síntesis, apunta Van den Broeck (2019): *En Flandes, después de un período de planificación espacial ecologista y emancipadora en la década de 1990, las políticas de desarrollo espacial neoliberales se han vuelto predominantes desde 2000: los intereses del sector del desarrollo y los propietarios están respaldados por un sistema permisivo de permisos de planificación, la planificación ambiental está amenazada, las políticas rurales se dirigen principalmente a la agricultura industrial, las políticas orientadas al automóvil vuelven a predominar y las políticas urbanas parecen provocar*

---

<sup>93</sup> Recordemos que era de 1996 y el plan estructural regional de 1997.



*la segregación social. El resultado es la acumulación de riqueza y la continua suburbanización* (cursiva traducida del original).

### 6.3.2. Sobre la filosofía (o su ausencia) detrás de la planificación belga

De acuerdo con Van den Broeck *et al.* (2014), la cuestión legal, aunque relevante, no cabe hacerla protagónica, más allá de ser la base a partir de la cual centrar la atención en las dinámicas históricas que condicionan la planificación, las fuerzas sociales que hay detrás del marco legal, los instrumentos asociados. Algo que se echa en falta en ocasiones en los estudios que se centran en materia de planificación territorial en España, donde la cuestión social queda un tanto olvidada.

Siguiendo a Van den Broeck *et al.* (2014), la perspectiva al respecto del estado actual de la planificación no es especialmente positivo; considerando que la administración carece de una idea clara de acerca de cómo desarrollar la planificación en el futuro. Esto es fruto de la indecisión al respecto de cuál de las formas de proceder que hasta el momento se han ido alternando debe establecerse como el modelo de referencia.

Adoptan Van den Broeck *et al.* (2014) un enfoque institucional, lo que los lleva a considerar los instrumentos de planificación y los sistemas de planificación que los amparan como prácticas que se desarrollan en un ámbito institucional determinado y no como medios técnicos que operan con una finalidad predeterminada. Su interés pretende ir más allá de los análisis instrumentales, que únicamente se centran en conocer la eficiencia y efectividad de los sistemas de planificación de una forma en realidad cuantitativa (de cumplimiento de objetivos), para pasar a ver cómo estos sistemas de planificación y sus instrumentos operan en la sociedad.

De ahí la necesidad de una consideración histórica que se ha llevado a cabo en el apartado precedente. Unas dinámicas que, en opinión de los autores, no son sino unas aproximaciones generales de las dinámicas sociopolíticas y socioeconómicas que tuvieron lugar durante la transición del modelo del Estado del bienestar hacia el modelo liberal de mercado en Bélgica.

Lo cual requiere de algunos apuntes complementarios. Primero ligado al enfoque de una planificación que ha ido variando en su planteamiento, para lo que Albrechts (2002) facilita una herramienta explicativa de gran interés como es el trabajo de Ackoff (1981, citado en Albrechts, 2009), para quien existen cuatro posibles respuestas que se pueden dar desde las políticas territoriales:

- **Inactivas.** Dicha forma de proceder supone no intervenir, dejando que sean las dinámicas predominantes las que marquen el desarrollo territorial. Son las previas a la normativa de 1962 en Bélgica, o la que hemos encontrado mayoritariamente en España hasta la llegada del siglo XXI. Explican cómo es posible que existan políticas de planeamiento y planificación durante la década de 1990 y primera de los años 2000 que no impidieron que se desarrolle la especulación urbanística en tanto esta era la dinámica y corriente principal de la economía, a la que se sumaban las restantes políticas.

- **Reactivas.** Una forma de proceder basada en la aplicación de medidas correctoras de una situación de partida negativa que condiciona el desarrollo a futuro de una política territorial más pendiente de un tiempo pretérito que futuro. Es la etapa en la que se adentra Bélgica a partir de 1962 y la que podemos encontrar en España tras los efectos de la burbuja inmobiliaria.
- **Preactiva.** La atención ya se centra hacia el futuro, para el cual se presentan una serie de alternativas que sin embargo están muy condicionadas por el punto de partida presente, que termina por evidenciarse cómo un condicionante lo suficientemente poderoso, en ocasiones de forma pretendida, como para evitar transformaciones sustanciales. **Esta sería la etapa actual de la ordenación del territorio en España.**
- **Proactiva.** Estado más avanzado en el que se plantea una imagen a futuro, viable, pero no por ello renunciando a una componente utópica, y los mecanismos y herramientas para avanzar en tal dirección según una lógica adaptativa que permita reajustes conforme se va desarrollando lo planificado. Fue la que durante un breve periodo de tiempo operó en el caso de la Región de Flandes.

La propuesta de Albrechts (1999) cabe entenderla como una ruptura con una forma de entender y desarrollar la planificación heredera de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, en la que el enfoque de planificación de marcada influencia británica y estaba basado en el diseño funcional del espacio urbano a reconstruir; y que iban a condicionar unos planes de regulación de los usos del suelo fundamentados en una planificación a futuro para una determinada área en la cual la administración establecía una serie de regulaciones a partir de una representación gráfica del espacio a futuro.

El punto de partida era, como hemos señalado, la ley de 1962, que añadía un sistema de planes jerárquico y multinivel para complementar un sistema de regulación de los usos del suelo con una antigüedad de 150 años, basado en los ya explicados permisos de planificación. Pero, además, representa el resultado del acuerdo entre diferentes colectivos que entendía la planificación de formas muy diversas. Desde los planificadores de la pre-guerra que entendían la planificación como una forma de interferencia colectiva en la organización espacial, pasando por los propietarios de tierras que entendían la planificación como una herramienta para la salvaguarda de sus derechos como propietarios, al sector económico que veía en la planificación una política económica encaminada al desarrollo regional y contribuir al Estado del bienestar. Pero tal conjugación de intereses no tendría lugar a través de los planes sino de los permisos de asignación, que la normativa contemplaba en tanto la preocupación que prevaleció fue la de garantizar el desarrollo de los derechos de los propietarios sobre sus terrenos; siendo estos el colectivo más numeroso de los previamente aludidos.

El enfoque era, de acuerdo con Albrechts (1999), reactivo; y es que la pretensión de construcción a futuro se vería limitada por la libre utilización de los indicados permisos y la necesidad de frenar el deterioro, especialmente ambiental, que esto estaba causando. Más allá de los efectos y el proceso previamente explicado, lo que interesa resaltar es que para Albrechts (1999) esta forma de entender la planificación no resulta operativa. No

porque no deba regularse el uso del suelo, sino porque la lógica teórica detrás de la forma de proceder en materia de planificación no resultaba operativa.

La planificación, siguiendo a Albrechts (1999), venía a complementar, y por tanto se vio condicionada, por un sistema socioeconómico fordista, motivando que los representantes del sector manufacturero tuvieran recelo de un sistema de planificación con el potencial de frenar la expansión de nuevos desarrollos destinados a la actividad productiva. Un interés generalizado y que queda patente en un periodo marcado por el desarrollo de políticas económicas sectoriales que se autodenominaron leyes de expansión económica. En definitiva, un contexto que era favorable y por tanto se apoyaba en una lógica expansionista que hiciera de la planificación la herramienta que permitiera habilitar zonas para el desarrollo de actividades transformadoras del territorio. Siendo al final la política sectorial, en concreto la de infraestructuras, la que va a servir de puente entre las iniciativas de expansión económica y la planificación de usos del suelo a través de un plan sectorial; situación que también ha venido sucediendo de forma habitual en España. Dejar en manos de la planificación sectorial de infraestructuras la política de desarrollo territorial era una forma de garantizar las pretensiones desarrollistas, en tanto el plan de infraestructuras se concibió para garantizar la productividad y mejorarla en la medida de lo posible, dotando de la infraestructura que fuera necesaria, así como la conexión con las principales vías de comunicación.

La regulación de los usos del suelo, que se fundamenta en la lógica de la zonificación, extrapola de la situación actual de un territorio su estado y usos una imagen a futuro en la que determinan para la totalidad del espacio objeto de ordenación el que serán las futuras actividades que pueden llevarse a cabo. Se trata de instrumentos por tanto pasivos y no de implementación, la cual queda pendiente para una segunda etapa, que en ocasiones no se llega a producir; sobre todo teniendo en cuenta, como apunta Albrechts (1999), que en muchas ocasiones no existe en el planeamiento un objetivo explícito a tiempo determinado para el desarrollo de acciones concretas que además suponen establecimiento de prioridades y condicionamiento presupuestarios. Quedan como meras reglas para un juego que no siempre llega a jugarse. A lo que añadir una tramitación complicada por la alta dependencia de una aprobación administrativa que les otorgar un rango equiparable al de la administración, y consecuentemente se dificulta cualquier modificación que desee realizarse en tanto esta sigue el procedimiento de reemplazo como si de un nuevo marco legal se tratara.

Apunta Albrechts (1999) que en esta lógica expansionista radica la posterior transformación de los borradores de planes subregionales en planes legalmente vinculantes; todo bajo el mandato de un gobierno cristiano demócrata. La intención: frenar el crecimiento de permisos tramitados y mejorar la coordinación en materia de usos del suelo. Se evidencia una dualidad de posturas entre el sector privado, favorables a la lógica desarrollista, y un sector público que trataba de mejorar la protección de espacios naturales en la región de Flandes, la más industrializada del país. Esto se tradujo en algo tan sencillo como el cumplimiento de lo previsto en la planificación. La construcción de nuevas zonas residenciales se limitó a las zonas habilitadas con tal finalidad, al igual que las actividades manufactureras de nuevo desarrollo solo tenían cabida en los espacios concebidos con tal finalidad.

Esto, sin embargo, no carecía de conflictividades. Los sectores favorables a la lógica de los permisos defendieron su utilización, manteniéndose desde la administración este sistema, ahora bajo el control de una nueva y extensa administración dedicada a la cuestión de la planificación espacial desde la escala nacional a la local, pasando por la provincial, tratando de que los principales grupos sociales se ampliaran más allá de los sectores interesados en los permisos. Lo que se tradujo en una nueva dialéctica entorno a la planificación entre defensores y detractores del sistema de permisos, que ahora contaban con la posibilidad, y esto es de gran interés, de manifestarse gracias a la creación desde la administración de las arenas necesarias para ello (la gran tarea pendiente en el caso español). Consideraban que los permisos solo tenían una vocación puramente económica, y por tanto, eran demasiado permisivos. Se constituían como grupos en contra de tal forma de entender la planificación los actores pertenecientes al movimiento ecologista, la comunidad de planificadores, los agentes de desarrollo comunitario, responsables de educación comunitaria y el sector a la izquierda del partido democrático cristiano.

Con todo, en los borradores de los planes subregionales, señala Albrechts (1999), se podían encontrar características que habían quedado en un segundo plano; confiando en que la recuperación de la perspectiva estructural de la planificación permitiera integrar las diferentes funciones socioeconómicas y sus dinámicas frente a una cierta tendencia individualista cada vez más patente. Esto se tradujo en una serie de experimentos en diferentes municipalidades flamencas, y llevaría en última instancia a la creación de las bases para el desarrollo de un primer borrador de plan estructural para la región flamenca que debían llevar a cabo una serie de académicos vinculados a la planificación y algunas consultoras.

Cabe entender la recuperación del interés por la cuestión estructural como parte de los efectos derivados de la crisis del modelo fordista de producción y la progresiva federalización que comenzaba a producirse en el país. Sin embargo no tendría mayor desarrollo, pues la inercia adquirida llevó, como recoge Albrechts (1999), a buscar respuestas a tal crisis en un sistema de permisos que recobraría vigencia en la organización especial de la región flamenca. Se regresó pues a la lógica de facilitar el desarrollo de transformaciones de índole residencial o económica en zonas no destinadas a tal uso. Algo potenciado con un nuevo gobierno regional de coalición entre liberales y el ala derecha de los cristianos demócratas, con ministros liberales en materia de planificación en el ámbito estatal que hacían de la lógica desarrollista su seña de identidad. Situación agravada con el abandono de las políticas de renovación urbana en clave social que venían defendiendo y tratando de desarrollar los mismos actores que defendían la planificación en clave estructural. La consecuencia directa fue el debilitamiento de las instituciones que abogaban por una planificación estructural. Por ello tuvieron que discurrir 13 años desde los primeros borradores de plan estructural en Flandes de 1983-1984 al primer plan aprobado en 1997. No así a escala local, donde los experimentos iniciados continuaban desarrollándose, creando una progresiva masa crítica que defendía una planificación de esta índole (Albrechts, 1999).

Con la entrada de un gobierno de coalición de centro izquierda en Flandes, conformado por el Partido Socialdemócrata, los demócratas cristianos y los nacionalistas flamencos, señala Albrechts (1999), abrieron una oportunidad a la recuperación de una planificación

estructural en una región que la había abandonado por completo en cualquier escala superior a la local. El desarrollo de una planificación ambiental previamente menos relevante y que iría adquiriendo una mayor relación con una planificación espacial a la que aportaría argumentos en su defensa supondría un impulso; lo que y nuevamente representa una cuestión que debiera ser de especial interés para el caso español. Sumado todo a la aparición de escándalos derivados de malas praxis con el sistema de permisos que motivarían la defensa de un plan estructural entendido como barrera de contención a estas malas praxis.

Esto haría que aquellos defensores de un plan estructural que habían perdido toda capacidad de influencia la irían recuperando progresivamente, e irían ampliando al perfil de actores involucrados, ahora incluyendo los departamentos de planificación de las municipalidades, académicos, consultoras, corporaciones supramunicipales, movimiento ecologista, etc. Incluyendo, y esto es un factor a nuestro juicio fundamental, el apoyo político de los dos sucesivos gobiernos de centro izquierda previamente aludidos, y dos ministros estatales muy proactivos en materia de planificación; uno de ellos previamente responsable de la política ambiental en Bélgica durante la década de 1980. Esto culminaría con la aprobación del decreto de 1996 que plantearía el nuevo sistema subsidiario de planes espaciales estructurales y una nueva generación de planes de regulación de los usos del suelo; además a todos los niveles de la administración, de la regional a la local pasando por la provincial. De manera complementaria, se establecían mayores restricciones para el sistema de permisos.

El plan estructural de Flandes, de acuerdo con Albrechts (1999) intensificó la relación existente con los diferentes sistemas de planificación que afectaban a la organización espacial de la región. Una reacción en contra del consumo de suelo motivado por los procesos de suburbanización cada vez mayores, motivados por iniciativas como los instrumentos basados en la lógica de los proyectos. Nuevamente aparece una cuestión que debiera tenerse en cuenta en el caso de España, como es el hecho de que planes de índole estratégico y de desarrollo regional serían desarrollados a imagen y semejanza de un plan estructural, que actuaría como marco de referencia y permitirían la aplicación de fondos europeos de desarrollo para la reestructuración económica de determinadas áreas. Ciertamente, con una vocación de desarrollo económico, que sin embargo encontraba en la procedencia europea de los fondos una influencia en pos de la integración y coordinación; amén de un carácter territorial muy propio de finales de 1990 en el ámbito europeo, que parece que progresivamente ha ido quedando relegado a un segundo plano. Interviniendo la lógica estructural de una forma mucho más clara en una escala local, donde estos planes estaban directamente involucrados.

El plan estructural sería el comienzo de un breve periodo en el que la planificación estructural gozaría de buena salud (Albrechts, 1999), y único momento en el que la planificación estaría respaldada por una filosofía determinada, que sin embargo terminaría por abandonarse. Este impulso se materializó con el Decreto de Planificación Espacial de 1999 que permitió a la administración flamenca generalizar los procesos de planificación, tanto en la escala provincial (contando cada una de las cinco provincias con su correspondiente plan) como en la local (el 80% de los términos municipales contarían también con su correspondiente plan). Esta consideración resultaría engañosa, pues solo la perspectiva cuantitativa, relativa a la cantidad de instrumentos de planificación, no

refleja los resultados obtenidos por dicha política, siendo, como apunta Albrechts, 1999), muy diversa la calidad y resultados asociados de dichos planes.

No debe pasarse por el alto que este aumento de instrumentos de planificación da lugar a una reacción clara por parte de determinados sectores, particularmente los propietarios de terrenos, que van a considerar la política de planificación una interferencia excesiva de la administración. Por ello se generan críticas hacia un plan estructural que es visto como excesivamente burocratizado, cuya su propuesta de conceptualización del espacio a futuro se ponía en entredicho (Albrechts, 1999). Algo favorecido por el cambio del gobierno hacia el centro derecha, primero por la coalición liberal socialdemócrata en 1999 y la posterior coalición liberal cristiano demócrata, que comenzarían a desarrollar iniciativas relativas a la planificación de una forma paralela con el claro objetivo de favorecer intereses particulares de determinados grupos como los propietarios de tierras, el sector económico, etc. que terminarían por romper con el compromiso adquirido entorno a un Plan Estructural que comenzaba así su declive (Albrechts, 1999).

Como consecuencia del impulso realizado por los propietarios de tierras a través de acciones legales, esto iría acompañado, señala Albrechts (1999), de una nueva relajación del sistema de permisos y desinterés por la regulación de los usos del suelo impulsada por el decreto de 1999, en favor de la dinámica de libre desarrollo de actividades en zonas no previstas con tal finalidad. Algo que Van den Broeck *et al.* (2014) vinculan al proceso generalizado a nivel global en dicho momento de la lógica de las políticas neoliberales orientadas hacia la lógica del mercado y el interés de los propietarios en el desarrollo de las políticas.

Durante una década se vinieron realizando los cambios en el modelo de planificación para ajustarlo a estos cambios socioeconómicos en los que se concebía y desarrollaba la planificación, dando lugar al ‘Codex’ de planificación espacial de 2009 que integraría a los modelos previos, favoreciendo la lógica liberal a través del sistema de permisos, restringiendo la perspectiva estructural precedente y dando prioridad a los proyectos estratégicos. Esto último cobraría especial protagonismo a partir de la década de los 2000, cuando se desarrollaría una política urbanística orientada al desarrollo de proyectos que no sirvieron para resolver los procesos cada vez más notables de gentrificación. No solo la apuesta por los proyectos suponía una ruptura con la lógica estructural de la planificación, sino que la organización del espacio recaería en esta primera década del siglo XXI en las diferentes políticas sectoriales, con sus propios instrumentos, sus procedimientos y formas de proceder, y con total carencia de relación con el plan estructural antaño vigente.

Una sectorialización que nos lleva a recuperar la idea ya aludida de que la gobernanza, per se, no es necesariamente positiva, pues da cabida a prácticas y nociones muy dispares, como las ocurridas entre 2003 y 2006 en la zona de estudio, en la que la región flamenca potenció dicha sectorialización en base a las nociones de buena gobernanza asociada a la lógica de la llamada nueva gestión pública. Por ello consideran Van den Broeck *et al.* (2014) que este periodo se caracteriza por una fragmentación del sistema de planificación flamenco, que cabe entender no como un sistema sino como el agregado de instrumentos sectoriales que comparten su interés, aunque como se ha indicado desde una lógica sectorial, por la cuestión de la organización espacial.

Plantean Ven den Broeck *et al.* (2014) cuáles son los retos a futuro de una planificación en la región flamenca, extrapolables al caso español. Una de las cuestiones consideradas como especialmente exitosas y que cabe vincular al desarrollo del plan estructural, es el desarrollo de una serie de departamentos dedicados a la cuestión de la planificación en las diferentes administraciones públicas; exclusivamente de planificación, frente al modelo español ya criticado previamente en este texto en el que es la planificación la compañera de viaje de otras competencias que suscitan un mayor interés a las que parece que la planificación debe rendir pleitesía y facilitar su fin.

Igualmente, aunque fuera de forma breve, se consiguió una cierta cultura de la coalición y el pacto entorno a una figura de planificación que debía ser coproducida. Como también fue un periodo en el que se alcanzó una integración entre políticas sectoriales, (aunque el grado, las formas y la finalidad puedan ser discutibles); así como un cierto equilibrio entre las pretensiones económicas y las perspectivas de protección ambiental.

Sin embargo, como en algún momento sugería el director de esta tesis, la planificación adolece, y parece que no solo en España, de la maldición de Sísifo (Farinós, 2013), regresando una y otra vez a puntos de partida superados por momentos, que no terminan de llegar a ser de no retroceso. Advierten Van den Broeck *et al.* (2014) que uno de los grandes retos para la planificación en la región flamenca es volver tener que lidiar con los propietarios privados; ahora interesados por la planificación en tanto sus derechos termina por prevalecen y condicionar el desarrollo de la política pública. Lo que implica el abandono de las perspectivas de poder desarrollar una planificación de índole estructural y el mantenimiento y potenciación de la figura de los proyectos estratégicos. Quedando una planificación más autónoma, entendiendo por autonomía la pérdida de capacidad de actuación como herramienta de integración y de condicionante para el desarrollo de las restantes políticas sectoriales, cada cual operando acorde a sus perspectivas e intereses.

Una planificación que iría perdiendo una de las grandes señas de identidad de un modelo flamenco que tuvo la lógica estratégica, ‘al estilo Albrechts’ sobre la que profundizaremos, su gran característica. Abandonada ahora en favor de la búsqueda de una operatividad e implementación que deriva en inmediatez y atención a los intereses particulares, crítica que ya hemos realizado para la planificación en España con anterioridad en esta tesis. Una pérdida de lógica estratégica asociada al giro menos estructural, por no decir nulo, en favor de un interés por la regulación de los usos del suelo y la búsqueda de la zonificación como finalidad de una planificación que solo trata de lograr acuerdos sobre estas cuestiones.

#### *6.3.2.1. Sobre la conformación de alianzas interesadas en la planificación*

De acuerdo con Albrechts (1999), las razones que han motivado conflictividad en el marco de la planificación en el caso belga giran en torno a tres relaciones dialécticas: capital-trabajadores, ateos y católicos y francófonos-neerlandeses. Cuestiones que van a actuar como premisa para la construcción de lealtad de grupo y que van a estar en la base de los orígenes de los conflictos cuando su identidad, cultural y/o material, se vea amenazada por otro grupo, y esto se traslada a la dimensión política. Esto, colige Albrechts (1999), es la base que permite explicar un mapa político belga que como venimos apuntado, se caracteriza por su notable complejidad, motivado por un orden

cambiante e inestable resultante de estos tres campos de tensión que a su vez se entrelazan formando solidaridades de grupo que van a marcar las prioridades en los procesos de toma de decisiones.

Siendo además fundamental para poder comprender unos gobiernos de coalición que desde la perspectiva española pudieran resultar llamativos, aunque tienen todo el sentido en un caso como el belga en el que, como reflejan De Vries y Van den Broeck (1997, citados en Albrechts, 1999), los partidos tienden a una centralidad en sus posturas como consecuencia de ser el resultado de la expresión de diferentes redes. Estos ejerciendo además como atractores de los conflictos sociales, que después trasladan a las arenas políticas; aunque dichos problemas no tengan que ver con la postura política oficial de dicho partido. Con una particularidad: apunta Albrechts (1999) que las funciones administrativas que de forma más habitual son propias del gobierno, en el caso belga se transfirieron a grupos políticos, claro ejemplo es el pago de la prestación por desempleo. Lo cual condujo al acceso directo o indirecto a muchos bienes públicos que fue el germen para el desarrollo de un clientelismo y un mecenazgo que adquiere especial protagonismo en la política belga.

Y esto tendrá su consecuente repercusión en una planificación que verá condicionada así la formulación de los planes, la entrega de permisos y el control final del proceso. Concluye Albrechts (1999): *La evolución del entorno construido fue y está controlada por una planificación basada en el beneficio, que, a su vez, toma muchas formas. Además, las agencias que tienen que oponerse a este desarrollo fracasaron o incluso fortalecieron esta tendencia* (cursiva del original). Se trata de una forma de proceder realmente perversa en la que la participación de un partido político o un sindicato es razón para la promoción personal, y formas de clientelismo que hacían que determinados políticos contaran con una base de funcionarios favorables a su actuación, y por tanto proclives a los expedientes que les fueran llegando.

### 6.3.3. Escolio sobre institucionalismo

Pieter Van den Broeck (2011) plantea como metodología para el estudio de la evolución de la planificación la perspectiva institucional ya que esta permite conocer los instrumentos y sistemas de planificación en el marco de las dinámicas institucionales. Su aproximación a la evolución de la política de planificación se fundamenta en la identificación de los actores clave en el marco de las dinámicas institucionales y los procesos de diseño de los instrumentos de planificación. Adoptando un enfoque de institucionalismo cercano al modelo sociológico de corte crítico, con interés por la cuestión de la aproximación estratégico relacional que desarrollan en otros textos.

Lo que los lleva a considerar los instrumentos de planificación y los sistemas de planificación que los amparan como prácticas que se desarrollan en un ámbito institucional determinado y no como medios técnicos que operan con una finalidad predeterminada. Su interés, y este debe calar en España pues es lo que caracteriza a los estudios en materia de ordenación del territorio, pretende ir más allá de los análisis instrumentales que únicamente se centran en conocer la eficiencia y efectividad de los sistemas de planificación de una forma en realidad cuantitativa, de cumplimiento de



objetivos, pero son crítica asociada a como estos sistemas de planificación y sus instrumentos operan en la sociedad.

Por este interés en abordar, aunque sea brevemente, la relación entre la planificación territorial y el institucionalismo en este epígrafe. Siguiendo a Sorensen (2017), la teoría institucionalista cuenta con un largo recorrido que ha motivado su influencia en múltiples ciencias sociales, pero con una muy reciente aproximación al ámbito de la planificación territorial, con la que mantiene una incipiente relación a potenciar, en tanto las instituciones y su diseño juegan un papel fundamental para una planificación que aspire al desarrollo de territorios más justos, habitables y sostenibles.

Y es que como señala Sorensen (2017), tanto las urbes, como los territorios en general, representan espacios altamente institucionalizados, con una complejidad creciente ante el mayor número de interrelaciones de dispar naturaleza que tienen lugar.

A este respecto, entra en juego una planificación que ha sido responsable del diseño de múltiples instituciones que nacen con el fin de gestionar los procesos y transformaciones urbanas/territoriales; siendo complejo conjugar las teorías institucionalistas con las de la planificación por la múltiple procedencia teórica de las primeras que pueden derivar en contradicciones (Sorensen, 2017)<sup>94</sup>.

Se trata, en última instancia, y como objetivo compartido por cada una de las diferentes que abordan la cuestión institucionalista, de un intento de explicar la forma mediante la cual las instituciones configuran el comportamiento social, cómo se gestan las instituciones y sus procesos de cambio, y las relaciones entre estructura y agencia. Con los correspondientes matices posteriores que aportará cada corriente.

El **método de selección racional** aboga que sean los actores, individualmente, los que traten de maximizar su beneficio acorde con sus intereses. Las instituciones las constituyen determinados grupos con el objetivo de superar problemas compartidos, obteniendo además una cierta certeza y reducción de riesgos. Las instituciones resultantes imponen una serie de conductas mediante unas reglas de obligado cumplimiento, bajo pena de sanción en caso de incumplimiento. Por tanto, las instituciones son creaciones que surgen de un proceso deliberativo formado por actores racionales, siendo dichas instituciones susceptibles de desaparecer si no resultan eficientes (acorde a una lógica de competición mercantil).

Frente a este modelo, en el que las normas se crean tras la constitución de la institución, encontramos **el modelo sociológico**, en el que se parte del reconocimiento de una serie de normas y significados compartidos que condicionan los comportamientos individuales. Las instituciones no son necesariamente el resultado de un proceso deliberativo, aunque sí es posible tal alternativa particularmente ligada a los procesos de innovación en materia de gobernanza, sino que más bien es la adaptación a una realidad preexistente que reconocen.

---

<sup>94</sup> Algo que resalta también Healy (2006) al indicar que es imposible conjugar la ontología de la economía neoclásica y su individualismo metodológico (propia de un institucionalismo racional) con el institucionalismo sociológico y el histórico (distinción clásica en tres ramas como apuntan Hall y Taylor, 1996; citados en Sorensen, 2017).

El último de los enfoques, el **histórico**, conjuga aspectos de los dos previos para indicar que la conformación de las instituciones es la consecuencia de la evolución histórica de los conflictos y acuerdos que se dan en una sociedad, cuyo comportamiento estará condicionado tanto por normas de obligado cumplimiento y las relaciones de poder existentes, como por las preferencias sociales y las interpretaciones asociadas. En este enfoque, en el que las teorías del equilibrio juegan un papel fundamental, las instituciones surgen durante momentos críticos consecuencia de la presión externa. En los periodos críticos que inducen al cambio, las instituciones juegan una función marcada por la lógica de la *path dependency*, mediante la cual van introduciendo cambios incrementales.

De acuerdo con Moulaert y Jessop (2006) (citado en Sorensen, 2017), más allá de las indicadas diferencias, toda aproximación institucionalista proporciona información relevante para la comprensión de la relación existente entre estructura y agencia y su rol en los procesos de cambio sociopolítico. Y es que las instituciones materializan la capacidad de los agentes para la transformación de las instituciones a corto plazo, y eventualmente, y a una escala temporal mayor, la transformación de las estructuras; entendidas estas como propiedades sociales que permanecen inalterables durante determinados periodos.

¿Cómo inciden las diferentes ramas del institucionalismo en la planificación? La escuela de la elección racional trata de desarrollar modelos basados en la motivación y acción política individuales con posible agregación. Lo hace sobre una base teórica ligada a los postulados de la economía neoclásica, la teoría de juegos y las teorías del equilibrio (en defensa de las preferencias de los agentes y la búsqueda del incremento de sus beneficios), pero en el marco de la lógica institucionalista, y por tanto ligada a procesos colectivos (Sorensen, 2017). Y su aproximación a la planificación tiene que ver con la introducción de mecanismos de coordinación ajenos al mercado para la reducción de costos en las empresas gracias al incremento de certeza, de reducción de riesgos y proporción de mejor información (véase Coase, 2008; citado en Sorensen, 2017).

Termina aplicando en el marco de la planificación física de usos del suelo, en relación con los costos de transacción en el marco de la planificación física de usos del suelo (Alexander, 1992 y 2001, citado en Sorensen, 2017), en contraposición a las ideas del Estado del bienestar y su apuesta por una planificación pública que permitiría corregir los fallos derivados de la lógica de mercado. Esto le valdrá las críticas de algunos autores, entre ellos Pierson (2004, citado en Sorensen, 2017), quien indica que este enfoque no tiene en cuenta el nivel macro de la estructura social y la comprensión de los procesos en el medio y largo plazo. Algo que sí es tomado en cuenta por la aproximación histórica al institucionalismo. Su premisa fundamental es que las instituciones emergen y se desarrollan en procesos históricos concretos, que son mejor entendidos si se presta cuidadosa atención a los tiempos y secuencias mediante los cuales se producen los cambios institucionales de mayor impacto y las dinámicas que tratan de reforzar la continuidad (Sorensen, 2017).

Desde esta perspectiva histórica, la existencia de tal fenómeno de *path dependency* implica que los procesos de cambio evolucionario no resultan eficaces para la transformación de una situación previa que tiene la suficiente fortaleza para inducir al

cambio debido al propio proceso de retroalimentación que la sustenta<sup>95</sup>. Plantea Sorensen (2017) que *no es que las instituciones se congelen y no cambien, sino que las elecciones contingentes que se toman al principio de un proceso pueden excluir una amplia gama de posibilidades, al tiempo que habilitan otras* (cursiva del original).

Esto adquiere un gran valor analítico, pues como se colige de North (1990, citado en Sorensen, 2017), en el marco de una determinada institución no siempre se opera mediante la elección de la mejor alternativa; lo cual se traduce en la larga duración de determinados regímenes institucionales como el capitalismo, que sin embargo ya se ha probado que resultan inviables a largo plazo en su forma de producir. Y harán que toda idea transformadora no genere especial interés inicialmente, limitando su explicación a la existencia de unas coyunturas críticas de origen externo al régimen institucional vigente que producían una ruptura entre periodos de estabilidad (Sorensen, 2017). Aunque, paradójicamente, como señala Thelen (2003) (citada en Sorensen, 2017), la mayoría de los cambios institucionales tienen lugar no en los momentos de coyuntura crítica, menos frecuentes, sino mediante procesos incrementales aunque con potencial transformador.

A diferencia del enfoque de la elección racional previamente tratado, el interés desde la perspectiva histórica está más ligado al poder político y cómo este se relaciona con la formación, continuidad y cambio de las instituciones, las cuales no son vistas como espacios para la coordinación sino como espacios de conquista para establecer, en tanto instrumentos con tal finalidad, las políticas redistributivas de los recursos, que en realidad se reparten desigualmente dando lugar con ello a actores colectivos asimétricos<sup>96</sup>.

Solo atendiendo a las instituciones como objetos de disputa, se puede entender el rol que juegan el poder y los conflictos en los procesos de formación y cambio institucional.

Esta lectura nos interesa más que la de la elección racional, pues reniega de la lógica consensual que conlleva en tanto ya no se considera a las instituciones como el resultado de la agregación de intereses sino que las entiende como la consecuencia de conflictos políticos previos que han derivado en un determinado régimen institucional en el que se reconocen procesos de exclusión de determinadas formas de acción que no son bien vistas.

En cuanto al institucionalismo sociológico, este no procede de las ciencias políticas, sino que tiene su origen en la sociología organizacional de la década de 1970; ampliando el horizonte de las dos otras corrientes al dar cabida a sistemas de símbolos o marcos morales, y en general marcos de significado que condicionan la actividad humana, entendiendo las instituciones como herramientas que permiten a los actores comprender e interpretar situaciones particulares (Sorensen, 2017). De nuevo puede ayudar a explicar las razones por las cuales las instituciones adoptan formas y procedimientos que no representan la mejor alternativa posible, a partir de la idea del isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1983; citados en Sorensen, 2017), que es consecuencia de la

---

<sup>95</sup> La cuestión a este respecto ya la hemos planteado con anterioridad cuando hemos aludido a las consecuencias de los procesos de selección de alternativas.

<sup>96</sup> Mahoney (2010, citado en Sorensen, 2017), apunta que toda institución privilegia a determinados actores sobre otros, inclusive cuando la pretensión sea la neutralidad; lo cual tiene efectos claros como puedan ser la defensa que los beneficiarios de un determinado régimen institucional lleven a cabo en tanto su cambio puede implicar su pérdida, o que aquellos sectores que ostentan el poder hagan uso de esta condición para desarrollar o favorecer aquellos arreglos institucionales que les sean favorables.

dinámica generalizada de ajuste a las normas establecidas dentro de las cuales crear formas legítimas de trabajo. Legítimas en tanto encajan con los modelos establecidos.

La influencia de la perspectiva sociológica en materia de planificación ha ido de la mano de Healey (2006), quien ha contribuido significativamente a la concepción del institucionalismo sociológico. Una de ellas es la interpretación productiva de la reformulación del dualismo estructura/agencia de Anthony Giddens, el cual integra en su propuesta de planificación comunicativa la lógica del institucionalismo, sugiriendo, apunta Sorensen (2017), que los individuos no están simplemente limitados por las instituciones en tanto son responsables de su reproducción continua y por tanto pueden actuar con el fin de inducir al cambio. La postura de Healey refuerza dentro de la planificación a una escala local en tanto permite institucionalizar nuevas normas e ideas con mayor facilidad como consecuencia de la comprensión que del espacio de vida tienen los actores locales. Acorde con la autora, los individuos son actores que operan en el marco de entornos sociales y culturales concretos, en un proceso de aprendizaje continuado acerca de la reproducción institucional y la potencial capacidad de reinención de sus estructuras. Una idea central a partir de la cual trabajar en la construcción de capital social y la capacidad institucional mediante la planificación, a la que vincula con la innovación social y la gobernanza, que entiende como formas de revitalización democrática.

Tanto la aproximación institucional de la elección racional como la sociológica han tenido una especial influencia en lo que a la planificación se refiere; pero Sorensen (2017) insiste en la necesidad de prestar atención a un institucionalismo histórico, que ha tenido un menor protagonismo y por ello es el que más interés nos ha suscitado.

#### *6.3.3.1. Institucionalismo histórico.*

Siguiendo a Sorensen (2015), cinco cuestiones justifican que se preste atención al institucionalismo histórico:

- La existencia de coyunturas críticas contingentes en la formación de instituciones
- La retroalimentación positiva institucional y su deriva hacia una *path dependency* y a patrones ramificados de desarrollo institucional
- La desigualdad inherente a la actividad redistributiva de las instituciones que estructuran la oportunidad política y la movilización
- El privilegio a determinados actores y acciones frente a otros en el marco de los procesos de cambio institucional incremental mayoritarios.
- Las complementariedades institucionales y los procesos de coevolución que conforman y contribuyen al mantenimiento de una notable variedad entre sistemas de planificación.

De acuerdo con Sorensen (2017) *los sistemas de planificación urbana pueden entenderse como conjuntos multifacéticos de instituciones que regulan la producción, el uso y el cambio del espacio urbano. Estos conjuntos de instituciones se desarrollaron durante períodos prolongados, tanto durante las principales "coyunturas críticas" de la*

*innovación institucional, como el desarrollo de la planificación moderna en respuesta a la crisis urbana del siglo XIX, y durante períodos más prolongados de cambio progresivo y evolutivo* (cursiva traducida del original).

Esto es aplicable a la cuestión territorial que no solo abarca la cuestión urbana sino la integración de tal fenómeno a nivel territorial, tomando en consideración por tanto el ámbito rural; ambos con una matriz territorial compartida. Curiosamente la consideración de que las instituciones son desiguales en sus impactos distributivos al proporcionar mayor beneficios a determinados actores ayuda a comprender las razones por las cuales la cuestión urbana se ha consolidado como fenómeno depredador de lo territorial y su ámbito rural con el cual mantiene una vinculación que no puede obviar; con dificultades para introducir modificaciones en tanto las posiciones de poder, que ya hemos apuntado, son usadas en clave defensiva para evitar alteraciones, dificultan los cambios significativos tendentes a la lógica de la cohesión territorial.

Sorensen (2017) plantea la utilización del enfoque del institucionalismo histórico como una herramienta de gran ayuda para la comparación y el análisis de las diferentes formas de desarrollo materializadas a través de las diferentes trayectorias evolutivas que han seguido unos diversos sistemas de planificación.

Esto tiene que ver con el hecho de que las instituciones ligadas a la planificación presentan genealogías de poder propias y características de funcionamiento específicas. Amén de seguir determinados procesos de cambio que ayudan a entender la notable diversidad que pueden llegar a alcanzar, y que cabe entender como el resultado de los conflictos políticos recurrentes en los que continuamente hay procesos dialécticos entre el desarrollo de la acción acorde a las reglas del juego y la pretensión de transformación. Alcanzando momentos contingentes de máxima tensión que en todo caso no son las únicas razones por las cuales cambian estos espacios. Permitiendo, si se apuesta por este enfoque institucionalista histórico, contar con una herramienta analítica orientada a dar respuesta a cuestiones como ¿Qué se puede lograr con la planificación? ¿Cómo afectan las dinámicas políticas a la diferenciación de enfoques de planificación en diferentes lugares? ¿Cómo han afectado los enfoques las circunstancias y el momento del desarrollo de las instituciones de planificación en diferentes jurisdicciones? ¿Cómo han permitido las instituciones de gobernanza trayectorias particulares de desarrollo institucional en diferentes jurisdicciones? ¿Cómo podemos explicar instituciones de planificación profundamente variadas y duraderas, y por qué hay tanta variación en los impactos distributivos de la planificación en diferentes jurisdicciones? ¿Cómo los efectos de retroalimentación positiva refuerzan algunas trayectorias de cambio institucional más que otras? ¿Qué aspectos de los sistemas de planificación están abiertos a reformas y por qué es tan difícil el diseño institucional?

Profundizamos en esta cuestión siguiendo a Taylor (2013) quien apunta que las personas estudiosas de la planificación requieren de herramientas que les permitan explicar de qué manera se producen variaciones entre diferentes territorios en los que la planificación ha seguido diferentes modos o estilos acorde también a su propio marco legal e institucional.

Esto resulta llamativo para un caso como el español al cual, habitualmente, se le atribuye en tanto consecuencia de su reparto de competencias asociado, la existencia de 17 formas de aplicar la política de ordenación del territorio. Las diferencias son más bien matices.

Como concluíamos en Farinós (coord.) (2020) los sistemas de planificación, en tanto de origen compartido, son similares. Un trabajo en la línea de la aplicación del institucionalismo histórico en el estudio de la planificación con el fin de conocer el cómo y por qué las prácticas de planificación están cambiando, y cómo esto sigue su propia evolución en cada uno de los lugares y momentos específicos.

Esto nos lleva a un concepto como es el de la cultura de la planificación, siendo frecuente criticar que en caso de España se carece de esta. De acuerdo con Knieling y Othengrafen (2009) (citados en Taylor, 2013), la cultura se utiliza recurrentemente para explicar las dinámicas de cambio y situaciones resultantes en determinados lugares y momentos; pero como categoría opera como una suerte de cajón desastre que ha terminado por socavar la tradición analítica de este tipo de estudios.

De ahí el valor, propone Taylor (2013), del institucionalismo, en tanto oferta un conjunto de diversos enfoques que permiten comprender la estabilidad, cambio y procesos causales en los sistemas socioeconómicos<sup>97</sup>. Además de ser de especial interés para un ámbito como el de la planificación en el que, como señala el referenciado autor, es frecuente encontrar casos de búsqueda de mejores prácticas que sirvan de inspiración; y que explicaría esta generalización de la técnica de la zonificación a nivel internacional (véase Logan, 1976; citado en Sorensen, 2013) sin que esto responda a un criterio fundamentado teóricamente sino que cabe entender como un proceso de traslación de prácticas consideradas exitosas<sup>98</sup>.

Respecto del concepto de cultura de la planificación, Taylor (2013) le encuentra dos deficiencias. La primera es su imprecisión terminológica, debido a que opera como concepto paraguas en el que tienen cabida fenómenos de muy diversa índole, lo que le lleva a perder capacidad analítica. Cabe reflexionar si la cultura de la planificación es algo que induce a transformaciones, y por tanto representa una variable independiente, o por el contrario es una variable dependiente a la hora de abordar los procesos de transformación representando un objeto de influencia. La segunda deficiencia tiene que ver con la imprecisión sobre si alude a las normas compartidas de los planificadores y otros actores ligados en los procesos de desarrollo espacial (una suerte de cultura organizacional), o, de manera alternativa, a las normas y valores del conjunto de la sociedad (una aproximación acorde con la idea de cultura social).

Del cruce de estas dos cuestiones se obtienen las siguientes alternativas:

---

<sup>97</sup> Particularmente el histórico en tanto se desliga de la lógica del racionalismo atomista y la sociedad-centrismo del conductismo, el sistema-generalizaciones a nivel de estructural-funcionalistas, las presunciones pluralistas de autoequilibrio del sistema y estabilidad, y el etnocentrismo de las teorías de etapas lineales de modernización y desarrollo

<sup>98</sup> Esto nos resulta de interés teniendo en cuenta que nos encontramos haciendo un estudio comparado con el caso belga. No se pretende pues emular la experiencia de la planificación en Lovaina para el caso español sino conocer las claves teóricas que operaron en su momento. Hacer uso de la yuxtaposición de casos particulares sirve para un ejercicio comparativo de índole descriptivo, pero no permite conocer la forma mediante la cual los sistemas de planificación difieren en cada momento y lugar.

**Tabla 5.** Las dos dimensiones de la cultura de la planificación

	<b>Cultura organizacional</b>	<b>Cultura social</b>
<b>Variable independiente</b>	Ligada a autores como Healey o Faludi, aquí ya referenciados, para quienes las tradiciones de planificación nacional influyen en las prácticas y resultados de planificación profesional y desarrollo espacial y, en Europa, en la formulación de políticas espaciales supranacionales.	Planteada por autores como Sanyal, Waterhouse o la propia Healey en textos más reciente, quienes consideran que las instituciones de planificación y las prácticas profesionales están arraigadas en una cultura social que organiza los significados y las relaciones del sector público y privado con la tierra, la propiedad y el estado.
<b>Variable dependiente</b>	La postura de autores como Friedmann o Tewdwr-Jones quienes consideran que la cultura de la planificación está siendo reestructurada por fuerzas macroestructurales o la integración europea.	De acuerdo con Taylor (2013), nadie ha argumentado que la cultura de la planificación ejerce una influencia independiente significativa en la cultura política más amplia.

*Fuente: Traducido y adaptado a partir de Taylor (2013)*

La cultura de planificación formaría parte de una cultura política o social más amplia; no pueden estudiarse los instrumentos y técnicas de planificación como algo descontextualizado sin arraigo en el territorio que se trata de ordenar.

Knieling y Othengrafen (2009) plantean que es necesario un modelo de planificación cultural que relacione las características formales e informales del sistema de planificación con el contexto institucional en el que se desarrolla, sus tradiciones legales y administrativas, la forma de relación con el mercado y la sociedad civil, etc.

A pesar de estas imprecisiones ligadas a la noción de cultura, renuncia a su utilización, sino que se asocia a la perspectiva del institucionalismo histórico para aproximarse a la cuestión cultural desde el estudio de las instituciones formales en las que tiene lugar la producción y reproducción cultural, en tanto permite una mejor comprensión de las dinámicas de estabilidad y el cambio que pueden estar modeladas por sus características estructurales (Taylor, 2013).

Por su parte, la perspectiva histórica del institucionalismo centra la atención en las instituciones de gobierno y las reglas formalizadas y las convenciones informales asociadas a ellas, reconociendo una relativa autonomía del aparato estatal frente a la sociedad civil, mostrando cómo la configuración de las instituciones privilegia a determinados intereses y cursos de acción sobre otros. Lo que tiene, desde nuestro punto de vista, clara relación con una planificación con el potencial de crear determinadas configuraciones que de aplicarse supondrían un cambio en la forma de proceder al favorecer intereses y cursos de acción alternativos a los hegemónicos actualmente.

Insiste Taylor (2013) que este enfoque, más centrado en instituciones formales e informales de gobernanza, no implica pasar por alto la influencia que ejercen las ideas, discursos y otras variables macroestructurales. De hecho, reconoce el rol de las ideas

sobre medios y fines como fundamentales para los procesos de creación institucional; a la par que las instituciones formales reproducen y difunden ideas políticas. En todo caso, el sentir generalizado, por ello cerrado el debate al respecto, es que las ideas no son instituciones y por tanto cabe considerarlas de manera separada, como marcos motivadores para la movilización a la acción incluyendo, y esto es particularmente interesante, la acción encaminada hacia el cambio institucional.

Desde el punto de vista del comportamiento político ha quedado demostrado que los miembros de las sociedades socializan orientando su actividad hacia objetos políticos y sociales superiores que actúan con independencia de las preferencias e intereses individuales; pero considerar que la configuración y las actividades del Estado y las instituciones representa únicamente la expresión de la cultura nacional representa un ejercicio de reduccionismo del potencial de cambio de una cultura. Lo que resulta especialmente pernicioso en aquellas cuestiones que hace tiempo se han descubierto como negativas o disfuncionales, a la par que no considera qué mecanismos institucionales operan en los procesos de reproducción y transformación, minimizando por tanto la impugnación política.

#### **6.4. Sobre la planificación y el planificador en el pensamiento de Louis Albrechts**

Louis Albrechts conjuga en su trabajo la perspectiva del académico y la del *practitioner* gracias a que en la década de 1990 pudo llevar a la práctica parte del trabajo que venía desarrollando en el ámbito universitario; poniendo de manifiesto la relevancia tanto de la planificación como de la figura del planeador como vehículos para la transformación social (Albrechts, 1999).

Siguiendo a Albrechts (1999), el planificador no es pues la figura del técnico que desarrolla una documentación que servirá de base para la toma de decisiones. Este presenta un rol político claro mediante el cual puede ser el motor social para la incorporación de la ciudadanía en la adopción y desarrollo de las políticas, pasando esta última de un rol pasivo a uno activo; lo cual hace que el planeador no solo sea motor social, sino también agente de cambio en tanto este puede actuar como catalizador de determinadas iniciativas y procesos políticos que ganan así protagonismo en la agenda política.

Además trasciende a la más habitual negociación y constitución de grupos de interés para presionar en la toma de decisiones, puesto que el planificador puede servir para el desarrollo de estrategias basadas en el soporte comunitario y la adopción de medios de actuación compartidos.

Recuerda Albrechts (1999), que con independencia de los intentos por dotarse de un sistema de ordenación territorial, Bélgica es, en lo que a la construcción de su espacio se refiere, el resultado de un proceso de *laissez-faire* que favoreció que una determinada élite tuviera la voz y por tanto dirigiera el proceso de desarrollo espacial. Algo que es extrapolable al caso español, donde el proceso de *laissez-faire* no está tan ligado al desarrollo del espacio como a su desordenación; rompiendo con la estructura territorial preexistente, particularmente durante la década de 1990.



En ello tiene un papel fundamental el hecho de que, señala Albrechts (1999) *la propiedad individual de la tierra, los intereses personales, la adhesión a ciertas redes sociales, los grupos de presión y otros factores de carácter mezquino son evidentemente más importantes que las construcciones teóricas* (cursiva traducida del original). **De ahí nuestra defensa, reiteradamente expuesta, de que es fundamental una consideración teórica que antecede a la puesta en práctica de la planificación territorial. Sin olvidar que priorizar la teoría no implica ignorar la cuestión pragmática la cual debe integrarse en dicho proceso teórico; es decir, teniendo en cuenta los procesos en los que opera, no siempre coincidentes con los modelos ideales de la teoría, particularmente teniendo en cuenta que entran en juego los valores e intereses de los diversos grupos involucrados y las interacciones y consecuentes conflictos que de ello se deriva.**

Se abre así una lectura de la planificación interesante que trata de conjugar, como plantea Albrechts (1999): a) un ejercicio de diagnóstico sobre unas condiciones estructurales (y que como tales se imponen condicionando el funcionamiento socioeconómico) que derivan de las tendencias macroeconómicas, sobre las que ya existen experiencias de control intervencionista antagónicas a las posturas más liberales que tampoco han resuelto la cuestión a la perfección; con b) una necesidad de pragmatismo que permita abordar aquellas cuestiones viables que hagan de la planificación algo capaz de implementarse, pues *planificar sin implementación, en un sentido amplio, es una pérdida de tiempo y dinero* (cursiva del original). Cuestión esta, la de la viabilidad de los objetivos, que como veremos en el punto 7.4. de esta tesis, puede entenderse, en tanto acto político, de una forma más amplia de lo que inicialmente pueda parecer; y que haga de lo viable algo condicionado a lo material y no a lo político.

De lo que no cabe duda es que, desde ya hace más de dos décadas, carece de sentido seguir insistiendo en la lógica de un sistema de zonificación para la regulación de los usos del suelo que ya para entonces estaba obsoleto (Albrechts, 1999), y que motivó el impulso hacia renovadas formas de planificación, intervencionista, sí, pero con una reflexión asociada que le permita actuar de una forma más directa y coherente con la realidad para lograr el objetivo de un adecuado desarrollo social. Una realidad compleja marcada, señala Albrechts (1999), por la coexistencia de los diferentes intereses competitivos de los diferentes grupos, organizados o no, en relaciones de poder variables, que debe considerarse dentro de la planificación; y que es con lo que el planeador debe lidiar.

Esto implica que una política de planificación viable para este tipo de contextos deba fundamentarse en una dialéctica sinérgica entre las propuestas estructurales de lógica *top-down* y el respeto a las particularidades locales y su participación acorde con un sentido *bottom-up*; la cual, por cierto, puede tener la capacidad de inducir a cambios estructurales. Advierte Albrechts (1999), y tal vez el caso español sea un claro ejemplo de ello, que una perspectiva centralista muy marcada, con un enfoque de arriba hacia abajo, sin la debida participación de escalas inferiores, puede derivar en una pérdida del respeto hacia la pluralidad que conforma la sociedad. Por supuesto, una excesiva lectura *bottom-up* conlleva efectos perniciosos como subestimar, si no directamente negar, la necesidad de integrarse en las macrotendencias estructurales. De ahí la importancia de un sistema de planificación que dote de cobertura a la totalidad del espacio, en el caso de Flandes, la región, provincias y municipalidades; en el caso de España, el Estado, las autonomías y

la escala local (provincias y municipios); considerando además la escala europea y su construcción compartida.

Con todo, el cambio más relevante continúa siendo a nivel teórico, como el propio Albrechts (1999) reconoce. *En la práctica, la nueva teoría a menudo se reducía a un procedimiento que limitaba la planificación a una serie de pasos formales. En otras palabras, dentro de la nueva jerga formal se utilizaron los mismos puntos de vista arcaicos. La mayoría de las veces, la nueva teoría no condujo ni a una profundización ni a un cambio en el contenido de la planificación espacial, ni se puede decir que haya alterado las estructuras de poder y decisión existentes* (cursiva traducida del original). Se puede observar como lo que debería ser un cambio revolucionario de acuerdo con la teoría, queda preso de la lógica de cambios incrementales tendentes al equilibrio puntuado, condenando a la planificación a su forma de proceder más institucionalizada y aceptada, aunque infinitamente menos interesante.

Frente a esta deriva reactiva, muy ligada al desinterés por aplicar lo teórico en la práctica cuando esto supone no una justificación de lo existente sino una voluntad de cambio y mejora, Albrechts (2010) reivindica que *¡Más de lo mismo no es suficiente!*; para a continuación preguntarse *¿Cómo podría la planificación espacial estratégica ser fundamental para hacer frente a los desafíos futuros?* (cursiva traducida del original). Un cambio que como plantea Albrechts (2010) debe entenderse como la suma de un gran número de acciones, que comprenden desde las individuales, las grupales y las institucionales, que conllevan un cambio en la forma de aceptar y llevar a cabo cambios en las formas de actuar. Esto lo identifica como ‘salir de la caja’, aludiendo a la necesidad de ir más allá de lo conocido, esa salida de la caverna para enfrentarse a una realidad con renovadas herramientas.

Pero ello requiere, y aquí radica la dificultad de la cuestión, renunciar al poder asociado con el statu quo, ello en un momento en el que las reflexiones sobre cómo se (re)distribuye y asignan los recursos y la forma de ejercerse los poderes regulatorios, tanto estatales como mercantiles, nos llevan a considerar potenciales cambios a varios niveles; sin olvidar que las modificaciones introducidas no pueden pretender hacer posible la consecución de todo lo deseado (Albrechts, 2010). El autor nos recuerda que las condiciones y las limitaciones estructurales sobre lo que es y lo que no es posible vienen marcadas por el pasado y el presente. Lo que nos obliga a lidiar con la historia y superarla, haciendo del cambio una forma de proceder mediante la cual, y dentro de unos límites, lo que podría llegar a ser se impone a lo que es con el fin de transformar este presente en un futuro mejor.

Supone un giro realmente interesante ya que rompe con una forma de proceder ampliamente establecida, en la que no hay alternativas efectivas al presente. El enfoque estratégico contribuye a esta forma de proceder en la que se trata de evitar caer en un determinismo que impida avanzar hacia alternativas que mejoren la forma de proceder a nivel socioterritorial. Esto implica, sin olvidar el contexto en el que se trabaja y por tanto los valores socioculturales allí presentes y con los que una sociedad está históricamente comprometida, la creación de una realidad futura que va más allá de las soluciones ya conocidas marcadas por las tendencias actuales existentes.

Una postura anticapitalista (que se colige de Albrechts, 2010), pues se opone a la forma general de proceder pensada para dar respuestas políticas que únicamente abogan por una mayor ampliación de la capacidad de mercado a la espera de un crecimiento futuro; presa de intereses creados, amparados en conceptos, discursos y prácticas con la finalidad de justificar tales formas de proceder cuando, tal y como señala Hames (2007, citado en Albrechts, 2010), no se puede mantener el estilo de vida que ha prevalecido hasta el momento. Afirma el autor que no somos presos del pasado y tenemos una responsabilidad con el futuro que nos obliga a pensar en nuevas alternativas.

Y en este proceso entran en juego los planificadores, que como catalizadores del cambio, deben ser conocedores de las dinámicas prevalentes de forma que tengan la capacidad de encontrar los medios e instrumentos que permitan materializar estas alternativas utópicas (Albrechts, 2010). Lo que requiere una constante adaptación a una realidad social y física intrínsecamente cambiante y transformadora (Chia, 1999; citado en Albrechts, 2010). Por tanto proceder de manera alternativa no sería algo excepcional sino una norma que permite adaptarse a la cambiante realidad. Lo que no va en detrimento de un objetivo a largo plazo que sirva como elemento cohesionador de las propuestas y las acciones a realizar en el marco de la planificación.

Según Albrechts (2010), los cambios a los que debemos hacer frente no pueden resolverse desde una lógica (neo)conservadora ni basarse en las tradiciones teóricas que defienden la planificación de base técnico-legal, como la que por cierto mantiene su vigencia en el caso de España. Un alegato claro en defensa de la lógica proactiva que la planificación tradicional no puede plantear, pues su forma de proceder, ligada al establecimiento de escenarios acorde con la normativa vigente y la situación presente le condicionan; lo que a lo sumo le permite una lógica preactiva que le resta el potencial transformador y emancipatorio.

Esto tiene consecuencias claras en el entendimiento de una planificación que, como señala Albrechts (2005a, 2005b), no es un concepto analítico, sino que representa una práctica sociohistórica concreta que forma parte indivisible de la realidad social, y por tanto está en la política al tratarse de tomar decisiones. Algo de lo que no puede escapar, pues debe hacer que los valores y éticas sean transparentes en el proceso, aunque no sea como tal política, pues la planificación no debe tomar las decisiones finales.

¿Pero qué se entiende por prácticas transformativas? Para Albrechts (2010) no se hace referencia a algo novedoso (muchas de estas cuestiones ya se venían abordando bajo la noción de agenda transformadora), aludie, en general, a aquellas prácticas mediante las cuales resolver los problemas estructurales de la sociedad, haciendo uso de la construcción de imágenes o visiones sobre como debiera ser el futuro, articulando así una serie de propuestas para alcanzarlo. Y esto parte de la negación de que la forma de proceder presente es la mejor, y por tanto se aboga por una renovada forma de actuar que necesariamente pasa por apostar, en algún momento determinado, por un cambio revolucionario frente a los procesos evolucionarios más frecuentes y que condicionan el desarrollo de la acción a la continuidad.

Esto también implica reconsiderar la forma mediante la cual se (re)distribuyen y asignan los recursos y las relaciones de poder vigentes. De manera que **la condición, lo que podría ser, se impone a la situación de partida para estructurar las acciones a futuro,**

**adquiriendo esta pretensión transformadora que se defiende en este trabajo.** Lo cual tiene una consecuencia ontológica clara que Albrechts (2010) desarrolla a partir de Chia (1995), indicando que se pasa de una ontología del ser, que privilegia el estado final, a una ontología del devenir, en la que se enfatizan las acciones, los procesos, las relaciones, lo novedoso. Insistiendo en que no se trata, en cualquier caso, de abogar por la lógica de las posibilidades infinitas que nos permitiera conseguir cualquier cosa. En realidad, se trata de romper con la lógica de cualquier determinismo que haga que las condiciones del pasado y el presente, actuando como limitaciones estructurales, marquen lo que es y no posible; siendo necesario que estas sean desafiadas. Señala Albrechts (2010): *El transformador inventa o crea prácticas -en relación con el contexto y los valores sociales y culturales con los que un lugar o sociedad en particular está comprometido históricamente, como algo nuevo más que como una solución a la que se llega como resultado de las tendencias existentes* (cursiva del original). Esta conexión con los valores sociales y culturales que se encuentran en un lugar o sociedad particular son las que nos permiten conectar este enfoque con Žižek (2020b) que nos apuntaba que la transformación puede darse tanto hacia futuro como mediante una recuperación pasada<sup>99</sup>.

Según Albrechts (2010), existe una amplia gama de ideas acerca de lo que implica un cambio estructural. Al respecto de lo cual señala que para la consecución de tales pretensiones (por separado o, de forma más ambiciosa, como parte de un cambio estructural de conjunto), es necesario movilizar todos los recursos sociales posibles con el fin de transformar las arenas políticas para no quedar simplemente absorbidas como pretensiones en las actuales arenas. Esto requiere que las instituciones presenten un entendimiento compartido sobre la dirección a futuro que se debe seguir, acorde con las nuevas ideas y estrategias, permitiendo avanzar en tal sentido hasta alcanzar una institucionalización que permita que el cambio forme parte de la estructura, sistemas, normas sociales, valores compartidos, y por tanto de la cultura. Aunque estos estén continuamente sometidos a la presión reaccionaria que trata de evitar a toda costa cualquier transformación.

Concluye Albrechts (2010) que solo cuando las ideas y formas de pensar encaminadas hacia la transformación estructural consiguen acumular el poder necesario para convertirse en rutinarias pueden llegar a sedimentarse en el terreno cultural que actúa como sostén de los procesos en curso y de combustible para nuevos procesos de progreso. Siguiendo a Hamdi (2004; citado en Albrechts (2010), un cambio transformador solo

---

<sup>99</sup> Esta idea es recurrente en la obra del esloveno y procede directamente de Heidegger, quien como el propio Žižek (2010) recoge, plantea en “*Ser y tiempo*” una estructura ex-táctica de la temporalidad del *Dasein* entendida como el movimiento circular que va del futuro al presente a través del pasado. Con una doble lectura. Una primera, más habitual si se quiere, que alude a un movimiento en el que yo, a partir del futuro ligado a las posibilidades existentes, me remonto al pasado analizando el tejido de la situación histórica y en la que me puedo encontrar a mí mismo, y desde la que me comprometo con mi presente para realizar estas posibilidades futuras. Y que encaja ciertamente bien con el funcionamiento de la planificación que para la consecución de objetivos a futuro realiza un estudio del pasado para fundamentar sus acciones presentes. Permitiendo la posibilidad de una segunda interpretación ligada a la idea de Heidegger de que el futuro es algo que ‘ha sido’ (*gewesene*), o más precisamente, que ‘es como si ya hubiera sido’ (*gewesende*); situando el futuro en el pasado no en el sentido de vivir en un universo cerrado en el que solo se pueda repetir lo que ya se ha vivido, sino como una forma radical de apertura del propio pasado en el que las posibilidades ocultas detrás de lo que ha habido pueden recuperarse, repetirse, pero ahora de manera efectiva.

tiene lugar mediante revoluciones instantáneas en contadas ocasiones, ya que de forma más frecuente es fruto de pequeñas evoluciones de la realidad que deriva en un patrón emergente que converge para dar lugar a un momento transformador. Lo que nos lleva a pensar en la idea de la venta de oportunidad como dicho periodo en el que puede darse un momento transformador.

Pero esto no debe verse como una cuestión de pasividad en la que el sujeto revolucionario, a definir, queda esperando a que las condiciones le sean proclives. Todo lo contrario. Se trata, acorde con esta perspectiva, de ir construyendo las condiciones de forma progresiva, para que estas deriven en un momento transformador que permita la inducción al cambio estructural deseado. Para lo cual se requiere de tiempo y dedicación, así como la motivación que mantenga el impulso mediante una serie de actuaciones inmediatas que no solo contribuyan a la creación del momento transformador sino que sirvan para alentar a los actores a perdurar en el intento de cambio. Cuestión que no solo debe permitir mantener el espíritu de cambio en aquellos que trataron de impulsarlo sino también lograr la adhesión de nuevos actores al proceso, que ven los resultados favorables que se vienen produciendo aportando credibilidad a las perspectivas a largo plazo.

Un cambio, insiste Albrechts (2010), que conlleva salir de la zona de confort de los diferentes actores sociales; tanto los vinculados a la toma de decisiones como a la propia ciudadanía, pasando, como no podría ser de otra manera, por los planificadores. Todos ellos enfrentados a un cuestionamiento de sus creencias, el conocimiento práctico preestablecido, y la perspectiva a futuro que puede resultar amenazante. Sobre esto ha insistido (véase Albrechts, 2005a, 2005b) al indicar que esta mirada a futuro, precisamente por su potencial transformador, motiva un regreso a la creencia en el statu quo en tanto, dicho coloquialmente, ‘más vale malo conocido que bueno por conocer’.

Es una cuestión de miedo, como señala Kotter (2008; citado en Albrechts, 2010) la que sustenta la postura reaccionaria. Lógicamente, y esto no pasa desapercibido para Albrechts (2010), no todo el mundo está predispuesto al cambio, no por miedo, sino como posición voluntaria y deliberada; incluyendo por supuesto a las personas dedicadas a la planificación, que no siempre ven con buenos ojos nuevas propuestas y formas de proceder y entender esta cuestión.

Con todo, Louis Albrechts desarrolló su particular propuesta de planificación, estratégica. Y a ella dedicamos los siguientes epígrafes en los que abordar tanto la dimensión teórica de esta como la forma en la que llegó a implementarla en la práctica.

Y el punto de partida gira en torno a la siguiente idea que Albrechts (2010) señala al respecto de sus intenciones a la hora de concebir e implementar su forma de entender la planificación, como es que para él no existía intención alguna de crear una ideología, sino que se trata de una propuesta metodológica, procesal, como viene siendo en las teorías de la planificación de forma preminente desde sus desarrollos iniciales, mediante la cual plantearse una serie de posibles futuros alternativos que mejoren la situación de partida.

Pero ¿tiene sentido concebir una planificación que no sea ideológica?

#### 6.4.1. Algunas aclaraciones al respecto de la ideología

De acuerdo con Pereyra (1976), la noción de ideología está marcada por la multivocidad y la ambigüedad de su significado. Desde la perspectiva epistemológica alude a las representaciones, ideas o creencias no justificadas teóricamente; expresándose estas mediante enunciados no fundados en razones suficientes, y por tanto encontrando justificación en motivos extra-teóricos que tienen que ver con determinados intereses. Es pues un tipo de discurso susceptible de ser desenmascarado como teóricamente falso que se sostiene por su función social. Desde una perspectiva sociológica, la ideología alude a la relación entre un mensaje determinado y la pertenencia respecto a las aspiraciones, objetivos e ideales de una determinada clase social o grupo de agentes agrupados de acuerdo con un determinado criterio. De esta manera la ideología permite describir la relación existente entre un discurso sin ser relevante la veracidad de este como los propósitos y aspiraciones que hay detrás de ello.

La ideología, como concepto, surge en un momento en el que los sistemas de ideas toman conciencia de su propia parcialidad; a la par que se tuvieron que enfrentar a formas discursivas alternativas en un contexto que es descrito por Marx como un estado de continuo fluir (Eagleton, 2003). De ahí que se coliga que el propio capitalismo imposibilite cualquier visión única del mundo, incluyendo las que tratan de postularse como alternativas a este, en un momento en el que en los términos de Bajtín (1988) vivimos en un mundo polifónico con una notable diversidad de credos, doctrinas y modos de percepción que se disputan la autoridad y frente a los que resulta necesario establecer una fórmula para su articulación, a nuestro entender desde la planificación.

Para Žižek (2003) la ideología opera garantizando el mantenimiento del capitalismo liberal entendido como un determinado tipo de sistema naturaleza-producción basada en la explotación antrópica de los recursos naturales. Lo cual es visto como una constante irremediable que ha ido oscilando a lo largo del siglo XX entre los extremos fascista y comunista como formas alternativas del capitalismo liberal (véase Eagleton, 2003).

En este contexto, indica Žižek (2003) que por ideología cabe entender la *matriz generativa que regula la relación entre lo visible y lo invisible, entre lo imaginable y lo no imaginable, así como los cambios producidos en esta relación* (cursiva del original)<sup>100</sup>. Encontrando en la planificación, desde nuestro punto de vista, una herramienta mediante la cual constituir dicha matriz. Se hace explícita la cuestión ideológica en el marco de la planificación en el momento en el que se desarrollar un acontecimiento que anuncia una forma alternativa de proceder, vista como una ruptura radical, que sin embargo se inscribe dentro del orden existente.

Cabe aclarar que la lectura que de la ideología plantea Žižek (2003) difiere de la que encontramos por ejemplo en Habermas (véase Eagleton, 2003), ya que para el primero esta debe desligarse de la cuestión representacionista en tanto no tiene nada que ver con

---

<sup>100</sup> Indica el citado autor que *la palabra ideología puede designar cualquier cosa, desde una actitud contemplativa que desconoce de su dependencia de la realidad social hasta un conjunto de creencias orientadas a la acción* (que es la que entendemos alude Albrechts al indicar que su propuesta no pretende ser una ideología), *desde el medio indispensable en el que los individuos viven sus relaciones con una estructura social hasta las ideas falsas que legitiman un poder político dominante* (esta última también presente en Albrechts cuando afirmaba el poder de las expectativas y creencias, en ocasiones falsas, para condicionar al acción humana) (cursiva del original).

la ilusión. No se trata de una representación equivocada, distorsionada, de su contenido social. Que un punto de vista político sea muy exacto, y por tanto sea visto como verdadero, en lo que a su contenido objetivo se refiere no lo hace ajeno a lo ideológico. Y viceversa. Lo que le lleva a la consideración de la verdad fáctica y la tesis lacaniana mediante la cual la verdad tiene la estructura de un relato de ficción.

Al respecto de la razón instrumental, apunta Žižek (2003), esta escapa a la crítica de la ideología en tanto designa una actitud que no es simplemente funcional en relación con la dominación social, sino que más bien actúa como el fundamento mismo de la relación de la dominación. Una ideología no es necesariamente falsa, ya que en lo que a su contenido positivo se refiere puede ser cierta, y muy precisa, ya que lo que importa no es tanto el contenido afirmado como tal, sino el modo como este contenido se relaciona con la posición subjetiva supuesta por su propio proceso de enunciación. Aseverando que la cuestión ideológica queda restringida a la cuestión del contenido, sea este verdadero o falso, especialmente interesante el caso del primero, y el hecho de que este resulte funcional en alguna relación de dominación social tal como el uso del poder o la explotación de una forma no transparente. *La lógica de la legitimación de la relación de dominación debe permanecer oculta para ser efectiva* (cursiva del original) (Žižek, 2003). Siendo el cinismo el punto de partida de una crítica ideológica que lo que debería es evidenciar la facilidad de ocultar la mentira tras la apariencia de la verdad; para lo cual resulta fundamental el cinismo no en su fórmula marxista clásica sino en su lógica actual basada en el ‘lo saben y aun así lo hacen’.

Podemos concluir por tanto que el rechazo a la ideología que realiza Albrechts cabe acotarlo dentro de una postura ideológica irrenunciable. Apunta Žižek (2003) que una de las razones por las cuales tiene lugar el progresivo abandono de la cuestión ideológica es que esta se torna realmente acaparadora, incidiendo también en aquellos aspectos extraideológicos que pierden a sí su función de criterio mediante el cual medir la distorsión ideológica. Por tanto, si lo que se pretende es una postura alejada de lo ideológico se debe ser cauteloso evitando soluciones que se descubren en última instancia ideológicas aun tratando de plantear como no ideológicas posturas basadas en la renuncia de toda realidad extraideológica y apostando por una pluralidad de universos discursivos ligados a ficciones simbólicas nunca reales. Frente a lo cual asumir que toda realidad es ideológica sin renunciar por ello a la crítica de la ideología gracias a la antinomia de la razón crítico-ideológica que nos indica que el lugar extraideológico desde el cual poder criticar la ideología debe permanecer vacío, no ser ocupado por ninguna realidad definida positivamente.

#### 6.4.2. La noción de planificación estratégica en la obra de Louis Albrechts

¿Qué es la planificación estratégica? Se colige a partir de varios trabajos de Albrechts (2001a, 2004, 2006, 2010), que la planificación estratégica es *un proceso socioespacial transformador e integrador liderado por el sector público a través del cual se producen las visiones o marcos de referencia, la justificación de acciones coherentes y los medios de implementación que dan forma y enmarcan lo que es un lugar y lo que podría llegar a ser* (cursiva traducida del original).

Es destacable que hace referencia a la cuestión espacial, lo que alude a la localización de las cosas; matizando Albrechts (2010) que se hace referencia tanto a las estáticas como a las dinámicas. Indicando que, gracias a la consideración de las relaciones espaciales dentro de los territorios, se obtiene la posibilidad de integrar de una forma más efectiva las diferentes agendas sectoriales que entran así en correlación, Como ya hemos apuntado con anterioridad, y ahora se evidencia, lo territorial tiene la componente matricial en la que operan las diferentes cuestiones. Pero no solo tiene el potencial de integración sino también de re-escalamiento de unas agendas que abordan cuestiones multinivel, que van de lo local a lo global, pasando por todas las escalas intermedias, europea, nacional, regional... Lo cual amplía la posibilidad de establecer alianzas y redes entre nuevos actores.

¿Cómo procede la planificación estratégica? Centrando su atención en un número limitado de cuestiones que son estratégicamente clave. Estas se seleccionan a partir de una visión crítica y colectiva del espacio a planificar para aprovechar las fortalezas y superar las debilidades dentro de un contexto de oportunidades y amenazas. Lo cual está marcado por un contexto territorial específico con unas cualidades y activos asociados, tanto sociales, como culturales, intelectuales, así como las cualidades físicas y sociales del tejido urbano y/o regional enmarcado en un mundo globalizado. A este respecto se colige de Healey (2007, citado en Albrechts, 2010) que no es posible entender lugares materiales y nodos sociales tales como la ciudad, la ciudad-región o la propia región, en términos de una jerarquía unidimensional de escalas. Cuestión que nos resulta de interés en tanto el enfoque estratégico puede aplicarse a todas las escalas a las que actúa la planificación y/o el planeamiento.

De hecho, con relación a la cuestión espacial, se colige de Balducci (2008; citado en Albrechts, 2010) la pregunta clave: ¿qué territorio debe considerarse a la hora de abordar los problemas para dar respuestas a la escala adecuada? A este respecto la correlación entre división administrativa y procesos territoriales no es exacta y por tanto la primera no resulta funcional siempre. Dentro de la lógica de la planificación estratégica la división territorial es flexible, y se ajusta no a la cuestión administrativa necesariamente, aunque pueda resultar coincidente con esta, para amoldarse a las tendencias, fuerzas y recursos existentes, identificando y reuniendo a los actores públicos y privados afectados.

La planificación estratégica pretende la participación amplia, mediante una gobernanza multinivel, y diversa, en unos procesos de planificación que deben prestar especial atención a las organizaciones de la sociedad civil, que hablarán por los ciudadanos comunes en lugar de grupos de intereses especiales y todos aquellos que puedan tener, directa o indirectamente, un interés en un proceso de planificación estratégica. A este respecto planteamos algunas aclaraciones. Los procesos de participación pueden ser más directos conforme más detallada es la escala. La escala local facilita una participación más directa que trabajar a nivel metropolitano, regional o estatal. Inclusive lo local en ocasiones, como en las grandes urbes, queda demasiado extenso y dicha acción directa está restringida a la actuación a nivel de barriadas. De ahí este interés por organizaciones de la sociedad civil que deben desarrollarse en el marco de una planificación que recupere el tejido asociativo para que resulte más complicado la no consideración de determinados sectores de los procesos de toma de decisiones, canalizados estos, preferiblemente, en un proceso de planificación que acorde con la lógica estratégica proporciona un marco de



referencia que orienta y dota de justificación y legitimidad a actuaciones específicas; tratando de construir nuevas ideas y procesos que puedan llevar a estructuras institucionales de nueva creación a generar nuevas formas de entendimiento, organización y movilización social. Todo ello dentro de la lógica de la aplicabilidad desde el corto al largo plazo, con un proceso constante y continuo de monitoreo, evaluación, retroalimentación, ajustes y revisiones de las actuaciones.

¿Por qué apostar por el enfoque estratégico? La razón es doble. Además de una respuesta contingente a fuerzas más amplias, también representa una fuerza activa en pos de la transformación estructural; de ahí que la propuesta no es concebida, conectando con toda la cuestión ideológica previamente desarrollada, como neutral en sus posturas en relación con las cuestiones de clase, de género, edades, razas o etnias.

Esto lleva a la cuestión del trato que en el marco de la planificación debe otorgarse a los valores, significado y juicios, y a cómo estos afectan a las expectativas individuales sobre que es deseable y como es una buena sociedad. A partir del texto de Ogilvy (2002) Albrechts (2010) plantea que sin la consideración de los valores se puede caer en una lógica de un cierto relativismo que será pernicioso, pues actuará como justificación para el todo vale. Ello en un proceso como el de la planificación estratégica que centra gran parte de sus esfuerzos en tomar decisiones complejas sabiendo que no se puede abarcar la totalidad de cuestiones que reclaman atención y por tanto resulta fundamental organizar las actuaciones para su desarrollo organizado sin perder de vista la pretensión de transformación estructural. Esto implica elección, valoración y juicio en los que basar las decisiones que den respuestas a los fines establecidos mediante las herramientas correctas, no en un sentido estrictamente instrumental. Recordemos que la perspectiva temporal ligada a esta planificación ha supuesto un cambio ontológico que ahora centra su atención en un porvenir que debe simbolizar una serie de mejoras carentes en el presente.

Respondidas las tres preguntas, aporta Albrechts (2010) algunas características complementarias que debe presentar una planificación estratégica y que permiten entender, a grandes rasgos, las características de este enfoque.

Lo primero es que el plan, entendido como producto final, debe verse como un análisis crítico de los principales procesos y dinámicas estructurales que configuran el espacio a planificar. Una visión marco que sea realista, dinámica y tendente a la integración intersectorial, con vocación indicativa para las acciones tanto a corto como a largo plazo, para las cuales es fundamental el compromiso de asignación de un presupuesto y el desarrollo de una estrategia de implementación flexible. Siendo esta vocación voluntaria e indicativa la que se ha visto como una forma de actuar en detrimento de la hegemonía estructural que, como ya hemos apuntado, opera mediante el marco legal y estatal.

La implementación de este tipo de planificación requiere el establecimiento de compromisos creíbles que habiliten a la participación y generen un vínculo claro y explícito mediante un convenio espacial colectivo, recordando que la planificación estratégica no representa un concepto unitario o procedimiento singular que pueda replicarse en diferentes espacios; alude a una serie de conceptos, procedimientos y herramientas que son lo que debidamente adaptados deben operar en los lugares donde se implemente para poder obtener los resultados deseados.

Indicando Albrechts (2010), y esto es una característica a nuestro juicio verdaderamente reseñable, que la planificación estratégica debe conjugar la teoría sustantiva y la procedimental de la planificación, de forma que se invita a tratar de manera conjunta el qué y el cómo de la planificación frente a formas teóricas previas que como hemos ilustrado, se han centrado excesivamente en las formas dejando de lado los debates en torno al contenido de la planificación, anclada en el caso español en la lógica de la zonificación. Frente a esto, la lógica de la planificación estratégica aboga por un contenido que debe estar ligado a las cuestiones que se han seleccionado en el proceso de planificación. La obtención de los resultados depende tanto del sistema de planificación como tal como de las condiciones territoriales en las que dicho sistema opera; unas condiciones subyacentes que incluyen las limitaciones estructurales, las actitudes políticas, la cuestión de la cultura de la planificación a la que previamente hemos hecho referencia, etc.

Todo ello en un proceso que no puede entenderse dentro la lógica lineal en la que la planificación se desarrolla de manera fluida entre las diferentes fases (cada estilo de planificación tiene las suyas), sino que es un proceso creativo y dinámico en el que es constante y continuo el reajuste y reconsideración. Esto permite algo poco frecuente en nuestros tiempos, la corrección, el reconsiderar el camino emprendido para mejorar los resultados. Hay que insistir en que una transformación estructural requiere, para ser exitosa, de una visión sensata y basada en un proceso de aprendizaje útil que genere conciencia de las ventajas y necesidad de dicho cambio; motivando que adquiera especial protagonismo el concepto de ‘visionado’ (traducido del original *envisioning*), mediante el cual Albrechts (2010) explica, en tanto procesos de aprendizaje, como conseguir que tenga lugar la transformación deseada.

Mediante la noción de visiones se alude a una serie de futuros posibles que contienen de manera implícita o explícita alguna razón por la cual la sociedad civil debería tratar de avanzar en tal sentido; anticipando que si el nombre alude a lo previamente expuesto, la acción, el visionado, alude al proceso de planteamiento de dichos futuros alternativos. La carencia de esta visión compartida señala Kotter (1996; citado en Albrechts, 2010), hace que las actuaciones, aun pretendiendo ser transformadoras, deriven en un listado de acciones que a pesar de tener buenas intenciones son inconsistentes y movilizan en diferentes direcciones; lo que implica que el cambio, de llegar a producirse será más tardío o lo que sucede de forma más habitual, nunca llegue a producirse. Precisamente la función de la visión es la de reunificar a varios actores, tantos como sea posible, para dar respuesta a retos ahora compartidos tras retar las creencias más arraigadas de cada cual (ya sea como individuo o como parte de un colectivo) acerca de que es y por qué es importante y prioritario. Motivando una dirección de actuación específica en la que integrar a los diferentes sectores e intereses asociados y recordando que el sacrificio por parte de los actores solo tendrá lugar si estos consideran viable tanto la transformación sugerida como la consecución de los objetivos previstos.

Como ahora iremos apuntando, son notables las diferencias entre la lógica del proceso propuesto por Louis Albrechts y el del modelo territorial, más asentado y frecuente que desde la ordenación del territorio se aplica en el caso del Estado español.

Apunta Albrechts (2010) que las visiones, o marcos de referencia, no se encuentran a la espera de su descubrimiento sino que dependen de su construcción mediante un proceso dialéctico de retroceso y pronóstico gracias al cual los individuos, preferiblemente agrupados, plantean visiones de situaciones futuras lo suficientemente claras y poderosas para despertar el interés por la acción en dicho sentido, con la vocación de que estas deriven en una realidad. Esto rompe con la lógica del modelo territorial definido por un equipo técnico que, en el mejor de los casos, incorpora una aportación ciudadana de forma indirecta, en tanto traducida a un enfoque de racionalidad instrumental prevalente.

Nueva diferencia. Las visiones no deben concebirse como descripciones estáticas de futuros posibles entre los que elegir. Como plantea Senge (1990, citado en Albrechts, 2010), no se puede confrontar una realidad dinámica y compleja mediante un lenguaje pensado para la resolución de problemas estáticos y simples. Es cierto que la cuestión del modelo territorial y las visiones comparten el hecho de que deben adecuarse a un contexto territorial específico en el que hay unas dinámicas políticas, culturales, económicas, sociales, y una estructura y relaciones de poder determinadas. Sin embargo, mientras que la visión se fundamenta, sin ignorar la situación de partida, en la perspectiva del futuro, el modelo territorial queda condicionada por esta situación de partida la cual nunca llegará a superar por completo.

Siguiendo a Kotter (2008, citado en Albrechts, 2010), y frente a una lógica relativamente conservadora del modelo territorial, la ambición de la visión debe ser tal que sin renunciar a su viabilidad requiera de superar las formas de proceder establecidas en tanto de lo contrario se condena a un resultado poco novedoso. Así como el hecho de que una visión, aunque sustentada en un conocimiento científico sólido, debe ser fácilmente comunicable; además de conectar con los valores locales en los que se debe implementar. Rompiendo con la lógica, aquí ya criticada, de hacer uso de un lenguaje muy técnico como forma de legitimar una serie de medidas que alejan de la planificación a la gran mayoría de la sociedad civil.

Aquí encontramos una de las cuestiones fundamentales a la hora de plantear una reconsideración en la forma de entender y desarrollar la política de ordenación del territorio en España. Indica Albrechts (2010) que el proceso de visionar futuros deseables no trata de realizar predicciones claras sobre el futuro eliminan la incertidumbre, sino que se trata de buscar la forma de operar de la mejor manera posible dentro de un contexto en el que inevitablemente va a existir la incertidumbre. Representa pues una predisposición basada en la creatividad y la anticipación como formas de inducir a la acción en un determinado sentido basado en la esperanza de sus resultados y la voluntad por conseguirlos (Godet, 2001; citado en Albrechts, 2010). Algo muy alejado de una realidad como la española en la que la idea de modelo territorial trata precisamente de eliminar la incertidumbre, de ahí el interés por la cuestión de la seguridad jurídica. Más concretamente la incertidumbre acerca de la compra de terrenos para la realización de actividades físicas en el marco de un modelo socioeconómico como el español en el que no se concibe el crecimiento sin la transformación física del territorio; la cual se pretende blindar, asegurando derechos y beneficios privados, a través de una planificación servil que se aleja de la pretensión emancipadora. Esta lectura es excluyente con una gran parte de la sociedad que no comparte los mismos valores y criterios. Frente a lo cual cobra relevancia lo planteado por Albrechts (2010) al indicar que *los valores y las imágenes de*

*lo que una sociedad quiere lograr no se generan de forma aislada, sino que se construyen socialmente y se les da significado y validación por las tradiciones de creencias y prácticas; se revisan, reconstruyen e inventan a través de la experiencia colectiva* (cursiva del original).

Para concluir que este proceso de visionado es un proceso colectivo que concierne a futuros para cuya consecución, en coherencia con la idea de colectividad, requieren de una amplia participación de actores, entendiendo que no son una lista de deseos o peticiones sino un compromiso con la realización de acciones encaminadas a una determinada finalidad compartida, actuando así como ese elemento guía que moviliza a la sociedad en un sentido determinado y claro.

Barkin *et al.* (2019) exploran la noción de sociedad post-capitalista como alternativa a las transiciones hacia el socialismo como respuesta al capitalismo tardío actual que defienden otros autores como Drucker (1993) o Mason (2016) (ambos citados en Barkin *et al.*, 2019). Aludiendo con tal término a la intencionalidad para el desarrollo de una sociedad ligada a una transformación social que va más allá del capitalismo; siendo un proyecto comunitario que se desarrolla fuera de los circuitos del capital, sin implicar la constitución de sociedades autárquicas. No son ajenas a la realidad capitalista preponderante con la que conviven y que comprenden, inclusive han formado parte de ella ya sea individual o colectivamente, pero tras un posicionamiento político firme se plantea un cambio social que motive la transformación social por cuya viabilidad Albrechts (2010) se preguntaba.

Según Barkin *et al.* (2019), estas sociedades post-capitalistas presentan la base de su sustento económico en la tierra, entendida esta como un bien colectivo de apropiación para la comunidad. Se necesita un fuerte arraigo territorial para hacer posible el desarrollo de este posicionamiento político fuerte. El territorio no es concebido como mercancía sino que representa, con claras resonancias en las premisas de la economía ecológica en la que se inscriben los citados autores, la fuente de desarrollo fundamental de la comunidad; además de su valor histórico, cultural, social y natural que sirva de base para la construcción de una identidad colectiva. Algo que tiende a producirse de forma más inmediata en aquellos espacios en los que ha sido necesaria la lucha para la defensa del territorio.

Esto conduce a una reflexión acerca del papel del Estado. Siguiendo a Grant (2009, citado en Barkin *et al.* (2019) la actividad institucional no es neutra, sino que tiende a favorecer a determinados sectores sobre otros en función de quién controle la institución. El Estado no será la excepción, pues en su concepción marxista este representa el instrumento de opresión de una clase sobre otra, lo que hace que nunca pueda ser una entidad neutral. Este ha perdido protagonismo en los procesos revolucionarios en tanto, como apunta Holloway (2002, citado en Barkin *et al.* (2019), este no es más que uno de los tantos nodos de una compleja red de relaciones capitalistas que han hecho esta institución dependiente, por tanto carente de autonomía.

Efectivamente, estas sociedades post-capitalistas suponen una ruptura con la lógica de la racionalidad económica causante de la individualidad en favor de la lógica comunitaria que derive en una mentalidad cívica, dando así respuesta a la inquietud de Albrechts (2010). Esto supone una reconsideración de la idea del contrato social en favor del acuerdo social en un sentido comunitario (véase Villoro, 2003; citado en Barkin *et al.*

(2019). Lo que lleva a Hinkelammert (2010) a apuntar que de esta manera la noción de contrato social va acompañada de la noción de solidaridad y por tanto se abre la posibilidad de la inclusión de la ética, en tanto la acción mercantil se subordina a la acción social.

Todo esto tendrá consecuencias en la forma de entender la figura y funciones del planeador; los cuales, para Albrechts (2010), en el proceso de visionado, deben mantener una postura neutral para no restringir el potencial creativo a la hora de formular, diseñar y construir conceptos y discursos por parte de la sociedad civil. Adquieren así el rol de facilitador a la hora de resolver los retos, correspondiéndoles plantear cómo puede solventarse y de que múltiples maneras, captando el impulso social y ofertando alternativas que permitan la acción. Esto conecta con la idea de *aísthesis* y lo expuesto a partir de Dussel (2020) en el punto 8.6., en tanto el maestro belga plantea que los planificadores deben pensar más allá de la lógica habitual y ser creativos y abandonar las formas de proceder previas. Para avanzar hacia renovadas formas creativas de solución; las cuales, entendidas como un proceso de creación deben someterse a la demanda popular.

Cuando se les ha identificado como motores del cambio no necesariamente debe entenderse como la consecuencia de su acción inmediata sino como facilitadores del acceso a la sociedad civil a los procesos de toma de decisiones.

#### *6.4.2.1. Sobre la transformación y el sujeto responsable*

En relación con las modalidades y los procesos de transformación social y los actores que motivan dicha transformación, Barkin *et al.* (2019) indican que en el marco del pensamiento marxista tradicional se alude a esta cuestión a través de la noción del sujeto revolucionario y su revolución consecuente. Una noción que no responde a un perfil único, sino que cabe entender como multiforme, de manera que, en función de quién encarne la figura del sujeto revolucionario, diferentes serán los caminos y los resultados de la transformación. Su surgimiento, apuntan Barkin *et al.* (2019), ya no será la respuesta a un poder que se ejerce entre seres humanos, sino por la necesidad de asociarse la humanidad para dar respuesta a la necesidad de un cambio estructural impuesto por una variación climática que acentúe los problemas de abastecimiento de recursos básicos. Abogan por una reconsideración de las relaciones ser humano-naturaleza y de las territorialidades en las que dicha relación renovada se verifica.

Para definir al sujeto revolucionario, Villoro (2010, citado en Barkin *et al.* (2019), señala algunas ideas ya recogidas en esta tesis, como que una revolución supone una transformación radical, aportando un nuevo proyecto que rompe con la continuidad histórica de una sociedad, y que es llevada a cabo mediante acción colectiva, no necesariamente asociada a procesos violentos. La motivación para realizar tal proceso revolucionario no serían factores naturales, sino consecuencia de una estructura de dominación que deriva en un rechazo por parte de los dominados a tal situación. No obstante, el término no se restringe a la cuestión política, donde la violencia ha estado de una forma más claramente involucrada, sino que también, así lo hacen constar los autores, se habla de revoluciones científicas, tecnológicas, y podríamos añadir artísticas. Todas ellas comparten como rasgo definitorio el salto hacia una transformación de la vida social.

Son, dentro del pensamiento marxista, la herramienta predilecta mediante la cual alcanzar la transformación de la organización social.

Por ello resulta clave entender quién es el sujeto que debe llevar a cabo este proceso revolucionario. Para Barkin *et al.* (2019) la respuesta es rápida desde una perspectiva ortodoxa, pues únicamente se contemplaría al proletariado, siendo el criterio de definición del sujeto revolucionario la pertenencia a una determinada clase social. Es una forma reduccionista de aproximarse a la cuestión, en tanto elimina a otros posibles agentes revolucionarios con capacidad de participar en el proceso. Se aboga así por un marxismo crítico que implica la consideración de diversas posibilidades de revolución y, por tanto, sujetos que la llevan a cabo. Parte del reconocimiento de la desaparición de la clase proletaria en su sentido original, ahora difuminada en una gran multiplicidad de relaciones sociales y laborales; siendo frecuente la no adhesión a dicha clase de individuos sometidos a nuevas formas sociales de producción, en las que la explotación se cree superada, en las que las diferencias salariales son consecuencia de las diferentes capacidades resultantes de la formación del trabajador.

Y esto lleva a la siguiente conclusión. La idea del sujeto revolucionario no alude a un individuo, sino que alude a una clase social, colectiva, organizada; y que ahora no lo está. Dificulta esta unificación la enajenación completa de unos individuos cuyos deseos, conocimientos y necesidades están gobernados. Lo que ha valido la crítica del cinismo como estado actual que sigue dificultando toda reunificación que, sin embargo, encuentra en Gramsci (véase Noguera, 2011) una posible respuesta. De acuerdo con el filósofo italiano, la revolución es primero que nada un hecho filosófico, y por tanto un acto pedagógico con la capacidad de dotar a la sociedad civil de pensamiento crítico. Un proceso de aprendizaje que ligamos a la planificación, y que no se lleva a cabo precisamente por la exclusión de determinados sectores sociales a los que se mantiene ajenos a todo proceso emancipatorio por interés antirrevolucionarios. Concretamos esta postura más adelante una vez definido el sujeto revolucionario.

Acorde con Barkin *et al.* (2019), el sujeto revolucionario debe concebirse desde la comunidad. *El anhelo de transformación social que persiste en el imaginario de aquellos que no han renunciado al sueño de una sociedad emancipada, contribuye a la identificación de un sujeto capaz de restaurar la insatisfactoria realidad y que, además, trasciende a la relación proletaria características del capitalismo. Es un sujeto que nace y se reproduce en la colectividad: la comunidad* (cursiva del original). Es por tanto la comunidad el sujeto revolucionario, en tanto esta permite la agrupación de los individuos, ya no como parte de una clase sino en torno a la comunidad, lo que habilita la incorporación de mayor rango de perfiles, sin renunciar por ello a la entidad personal, pero estableciendo una serie de valores comunes que guíen la acción<sup>101</sup>. Recurren los citados autores al pensamiento marxista más clásico para abordar la cuestión. Parten de la idea de que las sociedades que fundamentan sus relaciones sociales de producción fuera de la lógica de la propiedad privada pueden funcionar a través de relaciones extraeconómicas, lo que conlleva la imposibilidad de considerar al individuo como ajeno

---

<sup>101</sup> Al respecto de la constitución de comunidades en base a procesos de identificación, cabe ser cauteloso, pues como recuerda Judith Butler (2021), *la identificación puede implicar un potencial destructivo cuando un grupo establece lazos de identificación que dependen de la externalización de su propio potencial destructivo* (cursiva del original).

a la comunidad. Esto implica que las únicas formas de apropiación posibles son las comunales y no las ligadas a la propiedad privada individual.

Apuntan Barkin *et al.* (2019) que la concepción del sujeto revolucionario desde la comunidad es una forma de trabajo con el excedente económico que socava el silogismo de la centralidad del mercado, para avanzar hacia un sistema de planificación, incluida la cuestión de la producción, que permita una adecuada gestión de los recursos para su impacto en el desarrollo colectivo. Ofrecen una posibilidad a la elección social sobre qué aspectos prioritarios deben atenderse, abriendo la posibilidad a que en la toma de decisiones entren en juego dos aspectos habitualmente excluidos al comportamiento económico como son la reciprocidad y la ayuda mutua.

Así, la figura del planificador puede vincularse con la del sujeto revolucionario, no tanto por su acción como transformador de la sociedad en función de su criterio sino precisamente por ser el facilitador y mediador que tiene la capacidad de constituir redes sociales comunitarias que se constituyan como sujetos revolucionarios en tanto pretendan reconsideraciones en las formas de producción y reproducción social. Cuentan con voz mediante una planificación que les da cabida en los procesos de toma de decisiones.

No es una postura tan alejada a la que plantea Albrechts (2010) cuando indica que la figura del planeador no es la del político tradicional basada en el desarrollo e implementación de decisiones personales, modelo todavía relativamente vigente, sino que su tarea es la de empoderar a la sociedad civil para hacer de la política una cuestión más democrática, participada, deliberativa y agonista. Una figura, la del planificador, a la que el referenciado autor otorga dos capacidades fundamentales para avanzar en el sentido indicado; el poder y la imaginación.

Al respecto del poder, esto es consecuencia de sus conocimientos, base a partir de la cual poder trabajar con un colectivo al que será capaz de comprender y desarrollar su potencial más allá de los sistemas establecidos de políticas, administraciones, instrumentos, relaciones sociales... Solo mediante el citado conocimiento se tendrá el poder de atracción necesario para que la sociedad se sume a una planificación que les fuerza a salir de sus formas de proceder habituales. Esto da paso a la segunda de las características, la imaginación, pues si el conocimiento es clave para poder analizar y conocer la situación de partida, la imaginación es clave para el desarrollo de formas de proceder alternativas debidamente argumentadas para que se constituyan como fuerzas impulsoras del cambio. Una imaginación que Albrechts (2010) equipara a un músculo en tanto de su utilización recurrente se deriva su fortalecimiento.

Esto conecta con la tradición utópica contemporánea, ligada a la figura de Harvey (2000), apuntando que en la utopía hay una dimensión radicalmente nueva a desarrollar dentro de unos valores que abogan por la calidad espacial y la sostenibilidad. Recayendo en los planificadores la tarea de hacer de la calidad espacial, la sostenibilidad, la equidad y la justicia, y hacer que estén presentes a lo largo de todo el proceso de planificación, ya que estas cuestiones, según Albrechts, no son accidentales sino el fruto de su persecución y desarrollo intencionado.

La propuesta de Albrechts (2010) de prácticas transformadoras parte del hecho de que más de lo mismo, entendiendo por lo mismo más mercado y más tecnología, para la

resolución de los retos estructurales a los que se debe hacer frente, no es funcional ni resolutivo. El reto es mayúsculo pues las prácticas transformadoras están limitadas como consecuencia del impacto que producen social e individualmente. Lo que supone una reconsideración, de acuerdo con Hamilton (2004, citado en Albrechts, 2010), de los gustos, prioridades y sistemas de valores individuales. Lejos de ser personales estos están manipulados por la lógica de los mercados, que ejercen la resistencia al cambio, tanto de forma explícita como mediante el desarrollo de ficciones simbólicas que condicionan la actuación social. De ahí la importancia otorgada a la cuestión de la visualización como respuesta innovadora a los discursos hegemónicos.

#### *6.4.2.2. La componente procedimental de la planificación estratégica*

La planificación estratégica no puede entenderse únicamente como una declaración de buenas intenciones. Detrás de su concepción radica un notable desarrollo teórico, del que ahora destacamos la componente procedimental a partir de Albrechts (2004). Se parte de la premisa de que la planificación representa el espacio predilecto para el desarrollo de soluciones a problemas complejos gracias a la capacidad de combinar la creación de visiones estratégicas; lo que implica el diseño de futuros compartidos y la promoción de activos comunes, con acciones a corto plazo. Esto requiere de una forma de proceder que le permita tal desarrollo, conjugado con los correspondientes procesos de rendición de cuentas dentro de un marco temporal y presupuestario y con la creación de una conciencia sobre los sistemas de poder.

Una forma de proceder que, de acuerdo con Albrechts (2004), no surge de la nada, sino que deriva del resurgir de una forma de proceder que durante 1960 y 1970 fue derivando a los sistemas de planificación comprensiva multinivel que alcanzaría en la década de 1980 el punto álgido del proceso de retroceso del enfoque estratégico. A consecuencia del desinterés por la planificación de los sectores conservadores, muy ligados a la rama liberal, y el escepticismo de una cada vez más popular tradición posmoderna que considera que el progreso no es planificable. Esto hizo que tuviera lugar el auge de los proyectos como forma de dar respuestas a los problemas de las zonas deprimidas, tanto a nivel urbano como regional, con el fin de reactivarlas, así como que se pusiera un excesivo foco de atención sobre la regulación de los usos del suelo.

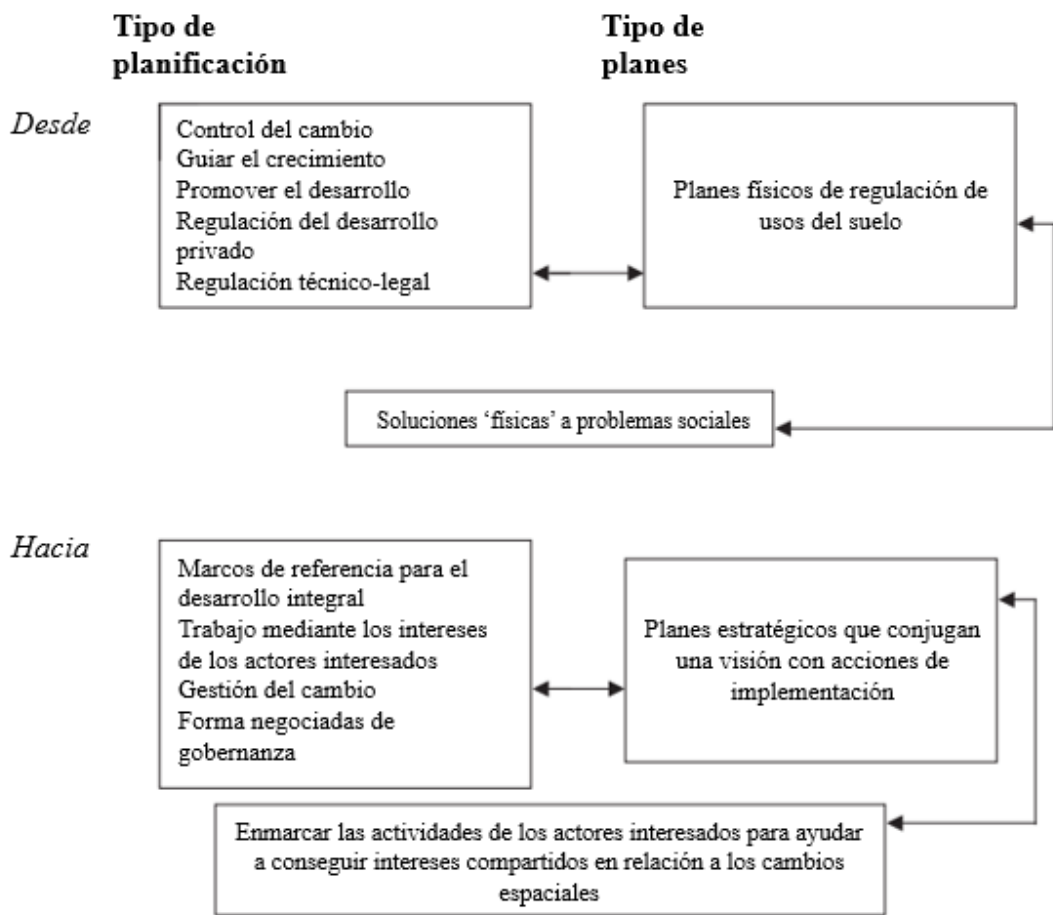
Aceptando que la planificación estratégica, reconoce Albrechts (2004), no puede entenderse de forma unitaria (en tanto no existe una forma única y mejor de desarrollarla), si se puede extraer algunas ideas generales de una propuesta que parte de reexaminar la planificación en general y la estratégica en particular, para agregarle una dimensión adicional ligada a los valores, enfoques y procesos que desarrolla.

Lo que no deja lugar a dudas es que, señala Albrechts (2004), la planificación estratégica se desmarca de la tradicional planificación regulativa de los usos del suelo, al respecto de la cual señala que representa una forma de proceder muy sencilla y con poco potencial de respuesta más allá de dotar continuidad con la realidad existente. No en vano plantea Albrechts (2004) que su tarea es dar respuesta a las demandas de crecimiento de una forma ordenada en el espacio, acorde con las necesidades de ubicación, intensidad, forma, cantidad y armonización para los diferentes usos del espacio. Pero no considera que esta sirva para establecer cambios sustanciales.



Por supuesto reconoce que esta es una aproximación general a una cuestión que tiene un desarrollo mucho más variado en el seno de la Unión Europea, en la que se encuentran ejemplos de legislaciones en la materia (que se remontan a principios del siglo XX) para dar respuesta a los crecimientos urbanos que tenían lugar. Esto da lugar a una notable variedad de praxis como consecuencia de las diferencias culturales, institucionales y legales, pero también la especificidad de los propósitos para los que se introdujeron originalmente los sistemas formales de planificación espacial. Con una consideración tradicional que hacía que la lógica estratégica, considerada poco concreta y escasa capacidad de detallarse en acciones determinadas, quedara restringida a niveles supralocales; aunque Albrechts (2004) señala que esto se ha ido corrigiendo con el paso del tiempo y el enfoque estratégico también estará presente en el ámbito local.

**Figura 17.** Transición desde una planificación de usos del suelo hacia un enfoque estratégico



*Fuente: Traducido y adaptado a partir de Albrechts (2004)*

La regulación de los usos del suelo encuentra en la figura del Master Plan su principal herramienta de actuación, con especial atención a los municipios y a las regiones urbanas funcionales. Estos instrumentos tienen un carácter regulatorio y son legalmente vinculantes, cuya modificación pasa, habitualmente, por el reemplazo con otro plan. Con

un matiz en función de si el sistema en cuestión es vinculante o discrecional. El primer caso, el de España, implica que lo contenido en el plan debe desarrollarse. Lo ilustra Albrechts (2004) indicando que sería el equivalente al plano de un arquitecto para el desarrollo de una casa, conteniendo las instrucciones precisas y detalladas de las actuaciones a desarrollar en un periodo de tiempo. La lógica discrecional, propia del sistema británico (Albrechts, 2004), en contraposición, implica que cada decisión está sujeta a la discreción administrativa y política. Lo que supone una diferencia en algo que aquí ya hemos insistido como es que **en los sistemas vinculantes el interés y el esfuerzo se centran en la búsqueda de la seguridad jurídica, frente a una notable ausencia de certidumbre propia del sistema discrecional**. La planificación de usos del suelo tiene como principal finalidad evitar desarrollos en zonas que no corresponden, más que para garantizar que las actuaciones realizadas resulten de utilidad y funcionalidad; es la confirmación de la reactividad frente a una deseada proactividad.

Con todo, apunta Albrechts (2004), la planificación, en general, también la ligada a la regulación de los usos del suelo, ha estado condicionada por el rechazo que esta ha generado en otras políticas sectoriales, que con mayor recorrido y aceptación no consideraban lógico someterse a **una política de nueva creación que no ha contado**, no solo en España, como muestra Kreukels (2000) (citado en Albrechts (2010)), **con los recursos presupuestarios y técnicos que evitarían que la planificación fuera sabotada**.

Esto nos lleva a preguntarnos si cabe entender a la ordenación del territorio como una política, o más bien tendría sentido hablar de una metapolítica. Un término que Duque (2013) presenta de forma sintética de la siguiente manera: *la metapolítica consiste justamente en eso; en no meterse en política, sino en situarse a su lado o más allá de ella, pero sin perderla de vista* (cursiva del original). A este respecto, siguiendo a Duque (2013), la idea de la metapolítica recupera de Max Scheler la pretensión de educar en nuevos valores a una clase culta que debía sustituir a una clase política sujeta a valores caducos e inoperantes; y de Gramsci la idea de un proceso pedagógico en el marco de la sociedad civil, que precediera al reemplazo de la clase política sujeta a dichos valores caducos e inoperantes.

De acuerdo con Buela (2012), la premisa de la metapolítica es la desacralización de la cultura dominante. Lo que permite debilitar su potencial político y favorecer que tenga lugar un reemplazo hacia una renovada política hegemónica. Aunque esto, paradójicamente, supone un ejercicio político que invalida una idea de metapolítica sin política. Esto motiva una segunda aproximación al concepto resultante de la convergencia de las corrientes hermenéuticas y analíticas. Mediante ellas se trata de diseccionar las opiniones políticas preconcebidas, a través del análisis del lenguaje político y renunciando al presupuesto metafísico de la filosofía analítica; lo que la convierte en una justificación del statu quo predominante. Lo que lleva a su vez a una tercera acepción, enmarcada en la lógica del tradicionalismo, que la posiciona como la metafísica de la política.

Buela (2012) concluye que la metapolítica va más allá de la política, buscando su última razón de ser, el fundamento no-político de la política; compaginando así de manera simultánea una dimensión filosófica y una política. **Entendemos que esto encaja con**

**una planificación que por eso genera rechazo, en tanto da sustento filosófico a la actuación política, y cuando dicho sustento supone un cambio en la lógica de las acciones hegemónicas, motiva que desde otras políticas con mayor arraigo y más consonantes a lo deseable por el statu quo, la vayan condicionando para amoldarla a lo esperado.**

Un cambio que, en el marco de la planificación, trataría de romper con una tradición de planificación física dura que, como se colige de Hart (1976, citado en Albrechts, 2004), no veía dando respuestas a los objetivos que se marcaba; resultando la dureza de los planes una consecuencia directa de un mayor énfasis en la naturaleza legalmente vinculante de unos instrumentos que estaban predestinados a proporcionar seguridad jurídica, pero que eran incapaces de ajustarse a una realidad compleja y cambiante. Se trataba de resolver problemas de índole socioeconómico, que requieren de otro tipo de intervenciones públicas, mediante únicamente actuaciones sobre los aspectos físicos. Mención aparte merecen los más que deficientes procesos de participación en un procedimiento de elaboración de los planes concebido fundamentalmente como técnico que adolece de coproducción ni inclusión, que no otorga voz a los sectores sociales más débiles (con la excepción que resalta Albrechts (2010) del caso finlandés, con una gran tradición participativa asociada). Una planificación estratégica que estará marcada por una vocación de implementación que puede hacer que fácilmente se caiga en una lógica de proyectos estratégicos de la que Albrechts (2004) se desliga señalando las diferencias existentes entre ambas:

**Tabla 6.** Diferencias entre los proyectos y los planes

	<b>Proyectos</b>	<b>Planes</b>
<i>Objeto</i>	Material	Decisiones
<i>Interacción</i>	Hasta su adopción	Continua en el tiempo
<i>Perspectivas futuras</i>	Cerrado	Abierto
<i>Elemento temporal</i>	Cerrado	Abierto
<i>Forma</i>	Plano	Actas e informes
<i>Efecto</i>	Predeterminado	Marcos de referencia

*Fuente: Traducido y adaptado a partir de Albrechts (2004)*

Una de las características fundamentales de la propuesta que realiza Albrechts (2004) es la pretensión normativa para la planificación estratégica. De acuerdo con Albrechts *et al.* (2003), Healey concibe la planificación como proceso social, Kunzmann como proceso liderado por el sector público. Albrechts aboga por una conjugación sintética de ambas cuestiones, para indicar que la planificación estratégica debe entenderse como un proceso de índole social encaminado a la producción de una visión; en el que la pretensión normativa, que necesariamente va a condicionar a la cuestión procedimental, tiene que ver con la necesidad de trabajar no solo acorde al sistema de planificación sino también con las condiciones subyacentes que se aspiran a transformar para que sean favorables a la planificación.

La repercusión procedimental deriva de la necesidad de equilibrar las relaciones entre las dos vertientes teóricas clásicas de la planificación, el cómo y el qué, claramente

favorables a la primera de las cuestiones, y frente a lo que Albrechts (2004) insiste en la necesidad de (re)introducir la racionalidad sustantiva (propia de Mannheim) y la racionalidad del valor (propia de Webber) como respuesta a la pura racionalidad instrumental predominante. Tanto los valores de una sociedad como la imagen de lo que se quiere llegar a ser definen en el proceso de planificación. Estos se generan de forma aislada, sino que cabe entenderlos como parte de un contexto específico en el que adquieren un significado concreto; validándose por tradiciones, tanto prácticas como credenciales, que se revisan y reconstruyen a través de la experiencia colectiva<sup>102</sup>.

Señala Weeks (1993, citado en Albrechts, 2004), que habrá tantas visiones como tradiciones y colectividades; aunque la clave radica en la desigual posibilidad de participar en la construcción final de dichas visiones y su posterior y consecuente desarrollo<sup>103</sup>. Esto hace que el proceso de planificación en clave estratégica sea visto como un espacio de lucha democrática que trata de garantizar la transparencia en las transacciones gubernamentales, ofertar la correspondiente rendición de cuentas tanto de la administración como de los planificadores, así como dar voz a la ciudadanía durante el proceso de una forma equilibrada para evitar, o al menos minimizar, las estructuras de poder desiguales. El papel del planificador en este proceso no es tanto instrumental como de guía, actuando como una fuerza activa que garantice que se cumplan los requisitos previamente aludidos; con especial atención a los intentos por hacer uso del poder en pos del interés personal y/o privado.

La propuesta de Albrechts (2004), a nivel macroestructural, está claramente influida por la evolución que el modelo del Estado del Bienestar belga. Experimenta una transición desde la lógica del gobierno como movilizador del sector público y como proveedor de respuestas a los retos socio-territoriales<sup>104</sup> hacia una lógica de la gobernanza entendida no como la renuncia al sector público, y al papel de la administración, sino como la apertura a una mayor movilización social. En un sentido amplio y plural sin temor a la consecuente conflictividad derivada de la contraposición de intereses, metas y estrategias por otra parte inherente a los procesos de desarrollo territorial ilustrados por Balducci y Fareri (1999, citados en Albrechts, 2004). Eso fuerza a la necesaria búsqueda de respuestas colectivas y no a la tradicional lógica de respuesta unitaria propia de los albores de la planificación.

Esto supone una reconceptualización del proceso que ilustramos de forma esquemática a partir de Albrechts (2004):

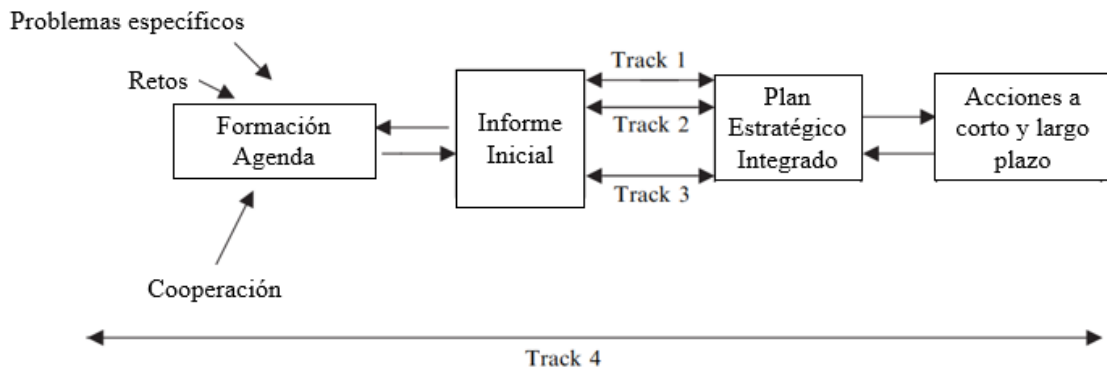
---

<sup>102</sup> De ahí la razón de incluir una racionalidad del valor que actúa como contrapeso a la lógica de la extrapolación del pasado hacia un futuro en el que se mantiene el statu quo. Es la premisa fundamental para el desarrollo de la visión que debe marcar las acciones, siempre susceptible dicha visión de ser corregida y adaptada a las circunstancias cambiantes en las que opera y partiendo de la comprensión del pasado del que ahora se trata de desligar.

<sup>103</sup> Existen individuos y grupos con mayores recursos y poder, que dentro de la lógica institucional ya explicada, les permite garantizar la viabilidad de su propuesta.

<sup>104</sup> Término que puede llegar a verse como pleonasma en tanto el territorio es por definición social, y por tanto puede ser redundante hacerlo explícito, aunque también necesario ante el exceso de atención a su vertiente material pero poco a la simbólica y las relaciones que entre ellas tienen lugar.

**Figura 18.** Macroestructura del proceso de planificación estratégica de Albrechts



*Fuente: Traducido y adaptado a partir de Albrechts (2004)*

Se presenta una forma de proceder en la que de forma dialéctica se conjugan, en clave sinérgica, los desarrollos estructurales de arriba hacia abajo con la singularidad propia que motiva los desarrollos en dirección opuesta. Como apuntan Albrechts y Swyngedouw (1989, citado en Albrechts, 2004), los enfoques unidireccionales conllevan, en el caso de provenir desde arriba, subestimar el potencial de conocimiento local históricamente evolucionado y acumulado, mientras que en el sentido opuesto se corre el riesgo de infravalorar el rol que juegan las macrotendencias estructurales.

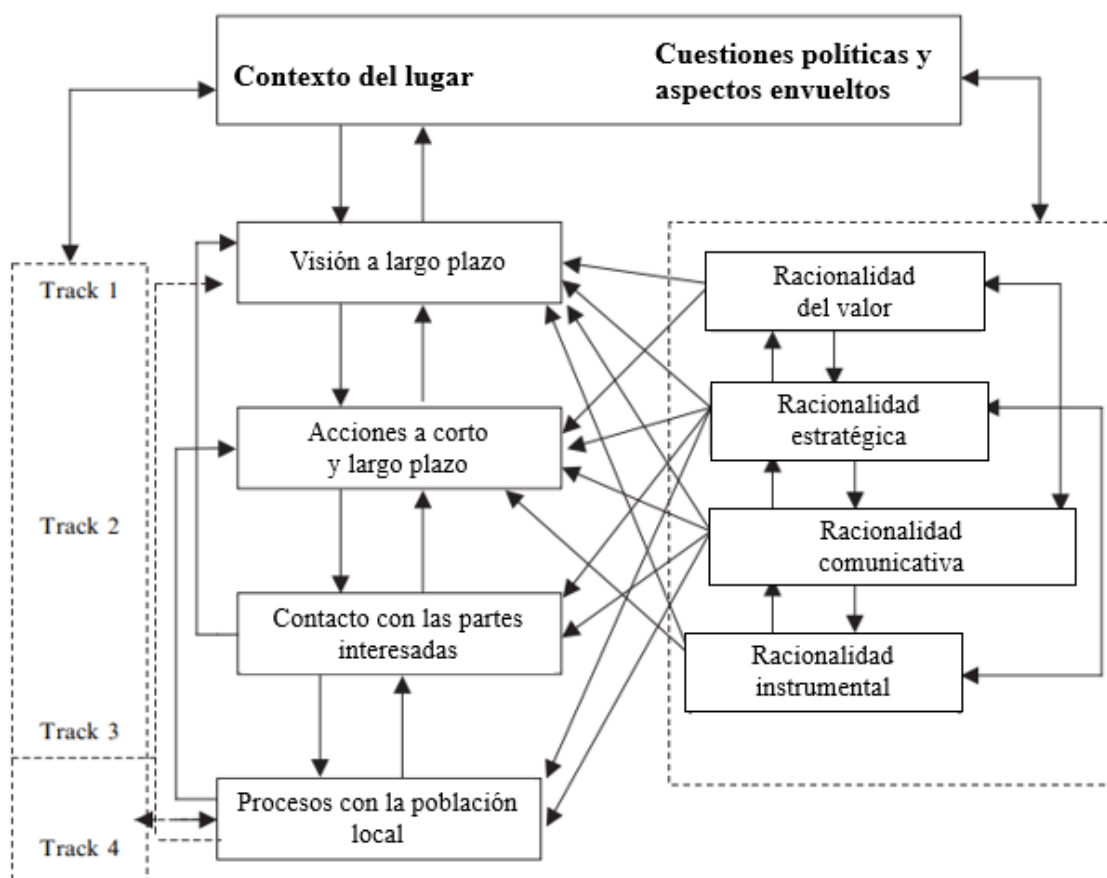
Entendemos que cuando Albrechts (2004) indica que no es posible hacer todo lo que hay que hacer, se refiere a la realización de todas las acciones simultáneas, por ello la lógica estratégica implica la ordenación de las acciones en función de su prioridad. Sin olvidar que es fundamental la implementación de lo planificado, a lo que contribuye esta filosofía de organización de las actuaciones para evitar un colapso que derive en la inacción. De lo que se trata es de no seguir haciendo aquello que se ha hecho hasta el momento, pero acorde con una lógica proactiva, es fundamental trabajar para avanzar hacia formas alternativas de proceder. El desarrollo del tejido social, fundamental, y su conexión con las autoridades políticas evidencia una acción que rompe con la forma de proceder habitual, representando una acción a desarrollar en el corto plazo y que no requiere de la frecuente transformación del espacio que prosigue a la aprobación de los planes.

Una vez esclarecido el nivel macroestructural, profundiza Albrechts (2004) en la forma de actuar en el marco de la planificación, para lo cual plantea su modelo denominado *four-track approach*; motivado por la interrelación en el marco de la planificación cuatro tipos de racionalidades.

La racionalidad valorativa está ligada al proceso de diseño de futuros alternativos; la racionalidad comunicativa, al aumento de actores que deben participar en el proceso; la racionalidad instrumental se mantiene en tanto aportación técnica para garantizar el mejor resultado; y la racionalidad estratégica es la que permita lidiar con las relaciones y estructuras de poder existentes. Efectivamente estas cuatro etapas pueden entenderse, como de hecho hace el propio Albrechts (2004), como vías de trabajo encaminadas a la construcción de la visión en la primera etapa, la concreción de las acciones a corto y largo plazo, la participación de los actores clave en el proceso (ligado a aquellos afectados

directamente por las acciones a llevar a cabo), y un proceso permanente, ligado en especial a la escala local, para la implementación de las acciones y su seguimiento. Sin que esos procesos deban interactuar de forma lineal entre ellos.

**Figura 19.** *Four-track approach* y la integración de las diferentes racionalidades



Fuente: Traducido y adaptado a partir de Albrechts (2004)

La primera de las etapas, profundizaremos en cada una de ellas, es la que, de acuerdo con Albrechts (2004), tiene como tarea principal desarrollar la visión a largo plazo. Para lo cual intervienen la racionalidad comunicativa, pues dicha visión de debe desarrollar de forma consensuada, y la racionalidad de valores, en tanto está ligada a su implementación en un espacio concreto en el que existen una serie de elementos históricamente comprometidos. *La creación de una visión es una acción consciente y con un propósito para representar valores y significados para el futuro* (cursiva del original). Como consecuencia del desarrollo de la visión entra en juego en esta primera etapa la racionalidad estratégica, en tanto en la conjugación de valores y significados surge la oportunidad de actuar en contra de las estructuras y relaciones de poder prevalentes que se opondrán a cualquier cambio potencial, que sin embargo se torna imparable cuando la masa social lo acepta de manera colectiva. Así se evita que lo utópico del planteamiento quede como irrealizable gracias al pensamiento crítico que debe estar presente en el procedimiento. No lo detalla el autor, pero gráficamente se evidencia la inclusión de todas

las racionalidades en la creación de la visión, incluida la racionalidad instrumental, que debe de actuar como contrapeso para garantizar la viabilidad de la visión y por tanto su potencial implementación.

Una implementación que empieza a concebirse en una segunda etapa en la que Albrechts (2004) es muy conciso para indicar que en esta se plantean las acciones a desarrollar para dar paso a la adquisición de los compromisos que garanticen la implementación del contenido del plan con el fin de generar la confianza en la visión construida.

Lo que nos lleva a la tercera etapa, que el autor reconoce como una de las debilidades de la planificación, tratando de ponerle remedio a partir de la construcción de redes, de tejido territorial, porque este no tiene lugar de forma espontánea sino que debe construirse. Una etapa muy sensible del proceso al ser el momento en el que entran en juego las dimensiones sustantivas, organizativas e instrumentales, tanto legal como presupuestaria. De ahí la importancia de las racionalidades estratégica, que garantice el equilibrio entre las relaciones de poder en el procedimiento, y comunicativa, para que puedan llegarse a acuerdos sin caer en los conflictos asociados a esta lógica habermasiana.

La última de las etapas es una continuación de las tareas iniciadas en la etapa inmediatamente anterior en la que se ha comenzado a desarrollar un tejido asociativo, ahora ampliado para poder incluir a la totalidad de la ciudadanía en la toma de decisiones. Se trata de un proceso de intercambio de valores, intereses e inquietudes que favorece el aprendizaje colectivo que, como plantea Albrechts (2004), constituye un reservorio de capital social e intelectual.

El producto final del proceso es un plan conformado por un análisis de los principales procesos que configuran el espacio objeto de consideración, para el cual se diseña una visión marco, integrada e indicativa, y normativa, para el largo plazo, a desarrollar mediante acciones a corto y largo plazo, gracias a la presencia de un tejido asociativo dotado de presupuesto y una estrategia de implementación asociada. Supera la mera planificación de la contingencia gracias a la inclusión de la racionalidad de valores. A lo que añadir la cuestión normativa, resultante del desarrollo de una especie de contrato social que cabe entender como acuerdo territorial colectivo (entre planificadores, ciudadanía, sector privado y los diferentes niveles de gobierno) sobre aspectos que van de lo moral a lo administrativo pasando por lo financiero<sup>105</sup>.

Pero, señala Albrechts (2004), son necesarias unas condiciones iniciales para que la planificación estratégica pueda ser exitosa. Es fundamental tener clara la estructura de poder existente, así como las responsabilidades y mandatos adquiridos durante el proceso. En la mano de algunos actores clave puede radicar la consecución de consensos o desacuerdos durante el proceso. Por ello, en las etapas claves del proceso, los actores relevantes deben tomar consciencia de que existe una distribución desigual de poder a lo largo de todas las etapas de la planificación. Cobra así especial relevancia la racionalidad estratégica de los actores, tanto individuales como grupales, pasando por los

---

<sup>105</sup> Las arenas políticas serán los vehículos de actuación colectiva, no restrictivos ni excluyentes, sino como espacios de verdadera participación, resonando en esta consideración el trabajo de Flyvbjerg (2002) sobre las relaciones de poder en el marco de la planificación, a sabiendas, como Albrechts (2004) reconoce, que el modelo por sí solo no cambian las estructuras de poder; aunque abre las puertas a ello si durante el proceso se centran los esfuerzos correspondientes para lograr esta formación y repolitización social.

institucionales y los corporativos, que estiman la viabilidad de alcanzar sus objetivos en relación con los intereses de terceros, en ocasiones en términos de competición, y cuya fórmula de resolución, acorde con Albrechts (2004) es la racionalidad comunicativa. La intención es evitar que el proceso esté dominado por expertos y actores poderosos de forma exclusiva, lo que conlleva la cesión voluntaria de parte de su capacidad de coacción en favor de sectores que inicialmente cuentan con una menor capacidad de influencia asociada. Esto se traduce en la voluntad de aceptación de las decisiones resultantes de un proceso que ha establecido un tejido asociativo inicialmente desequilibrado, ahora recompensado, y que da lugar a una decisión comunitaria que no necesariamente beneficia al actor individual sino al colectivo.

¿Dónde radica la cuestión emancipatoria del proceso planteado por Albrechts? A ello dedica un texto (Albrechts, 2003) en el que profundizamos como antesala a valorar el resultado actual del proceso, que el propio autor presenta pasados cerca de 25 años desde que logró que su consideración teórica se materializara en la práctica.

#### *6.4.3. La componente emancipatoria en el enfoque estratégico*

De acuerdo con Albrechts (2003a), una forma de planificación emancipadora es la que gracias a la conjugación de las cuatro racionalidades previamente presentadas es capaz de afrontar la cuestión de las relaciones de poder que tienen lugar en la sociedad. Algo que puede entenderse inherente a la planificación, siguiendo a Forester (1989, citado en Albrechts, 2003a), en tanto un planeador no puede ignorar las estructuras y dinámicas de poder que operan en un espacio a planificar, ya que de su comprensión y consideración se puede mejorar la acción colectiva y avanzar hacia el empoderamiento social.

Esto último es condición obligatoria para la consecución del cambio estructural pretendido, revertiendo con ello las situaciones de desigualdad existentes en varios sentidos. La planificación resulta la herramienta idónea que dota de contenido al potencial cambio estructural, además de avanzar en dicho sentido gracias a un mejor uso de los medios y recursos disponibles en un contexto marcado por los desacuerdos y las conflictividades constantes y continuas.

A este respecto Butler (2021) señala que la resolución tradicional de los conflictos se llevaba a cabo mediante el uso de la violencia, que desaparece en tanto se producen los cambios deseados en la manera de conformarse los diferentes grupos sociales. Unos grupos sociales que una vez establecidos como una comunidad, a la que denomina una alianza de muchos débiles, tiene la capacidad de hacer frente y salir victorioso frente al uso de la fuerza que ejerce un individuo con una condición ventajosa. Si dicha alianza se establece, se transita hacia un nuevo régimen que deja atrás la coacción violenta, atendiendo a las demandas mayoritarias, siempre que sean razonables, que se constituyen como ley. Pero dicha situación solo es posible si tiene lugar una condición psicológica; si se desarrolla un sentimiento comunitario como verdadera fuente de fortaleza para impulsar el cambio. Esto tiene que ver con la conjetura que Albrechts (2003a) plantea acerca de que la unión de la comunidad no depende de una subordinación colectiva a un líder ideal sino como respuesta a dicho líder, generalmente tiránico.



En este sentido Žižek (2020b) alerta de los efectos de la lógica del rey filósofo de Platón llevado a la práctica, frente al que la comunidad se revela para establecer leyes e instituciones comunes que sean aplicables tras su desaparición. Surgiendo nuevamente la cuestión del antagonismo. Señalará Butler (2021) que la construcción de la comunidad, por tanto responde a intereses compartidos. Lo que nos invita a pensar en una comunidad en sentido amplio, conformada a su vez por diversas comunidades de intereses que son las que entran en juego en el marco de la planificación. Conforme el poder, que no la violencia, se redistribuya circulando en combinaciones más amplias, los miembros que conforman la comunidad estarían más propensos a actuar en base a principios de solidaridad (Butler, 2021). Estos son fundamentales en el marco de la racionalidad estratégica que plantea Albrechts (2004), invitando a pensar que si en el marco de la planificación se produce de entrada dicha redistribución del poder, se están creando las condiciones idóneas de partida para avanzar en el sentido planteado.

Pero no es un planteamiento sin fisuras. Butler (2021) alerta del riesgo de que la violencia estalle en el seno de la comunidad como consecuencia del enfrentamiento entre facciones, o en caso de tratar de realizar un proceso revolucionario contra el Estado o el poder soberano (lo que puede conducir a los efectos del nacionalismo, en lo que no entraremos en detalle). Lo que si nos interesa es la cuestión de la psicología de grupos, desde la que dicho autor plantea la cuestión al rechazo del nacionalismo y sus euforias, y la cuestión de la base orgánica de la naturaleza humana, que debemos aceptar; especulando para ello sobre la posible evolución de las masas gracias a la educación y el cultivo de los sentimientos solidarios no ligados con el nacionalismo. La situación ideal, así lo plantea Butler (2021), es aquella en la que cada miembro de una comunidad ejerce el autocontrol y lo hace precisamente reconociendo que la preservación de la vida es un bien que debe ser valorado por todos. Lo que implica que los miembros, por igual, al aplicarse dicho autocontrol en pos de la preservación de la vida, abren la posibilidad a la democratización del juicio y el pensamiento críticos de manera independiente a los extremos del superyó. Un autocontrol que es lo que está pidiendo Albrechts (2004) en el marco de la racionalidad estratégica, particularmente a aquellos actores más poderosos que participan en un proceso comunitario. Dicho proceso cultural y de aprendizaje, constituyente de la vida comunitaria, entendemos que se puede producir en el marco de la planificación. Quedando únicamente para concluir con la primera de las referencias la aclaración al respecto de la imposibilidad de desaparición de la lógica de la destructiva en tanto inherente a la naturaleza humana. Al respecto Butler (2021) apunta efectivamente que este solo puede resolverse dirigiéndolo hacia sí mismo, haciendo del odio la herramienta contra el odio. Y se anticipa a las críticas cuando apunta que eso no implica que no se pueda hacer uso de la violencia como respuesta a una situación de subordinación o frente a un régimen injusto. *Ciertamente, la agresión y el odio siguen en pie, pero ahora están dirigidos contra todo aquello que debilita la posibilidad de extender la igualdad y que pone en peligro la persistencia orgánica de nuestras vidas interconectadas* (cursiva del original).

Indicando Albrechts (2003a), y entendemos que con buen encaje con lo planteado en el punto 2.2.6. de esta tesis al respecto de las relaciones entre modernidad y posmodernidad, que la pretensión emancipatoria requiere de hacer explícitas las relaciones de poder frente a las cuales desarrollar la racionalidad estratégica que adquiere así especial protagonismo como puente entre las tradiciones comunicativas y las posmodernas. Se aborda las

relaciones de poder que tienen lugar en el marco de la planificación sin renunciar por ello al planteamiento a futuro de índole normativo, pero con vocación de aplicabilidad y transformación de la situación de partida.

La cuestión del poder en el marco de la planificación es ineludible como lo es en cualquier proceso de toma de decisiones (Young, 1990; citado en Albrechts, 2003a); lo cual debe enmarcarse en una sociedad y/o contexto institucional determinado. Y eso lleva a Albrechts (2003a) a poner el foco de atención en dos cuestiones paralelas como son los fenómenos estructurales que derivan en la exclusión de determinadas personas de los procesos de toma de decisiones, así como las propias relaciones de poder que tienen lugar en el tratamiento de determinados temas en sus correspondientes escalas. Cuestión esta última, la de las escalas que, en relación con el poder, lleva a los trabajos de Moulaert (2001), y Swyngedouw (1997) (ambos citados en Albrechts, 2003a). Plantean que los procesos de glocalización actuales, es decir, la traslación de procesos culturales, económicos y ecológicos a escalas globales frente a las que contraponerse como respuesta desde la organización local, favorece a grupos de interés institucionalizados y al sector privado; con el consecuente deterioro del control democrático y la pérdida de voz de los actores poco organizados.

Por ello para que la planificación sea emancipadora, lo verdaderamente necesario no es la supresión del poder sino su correcta utilización en tanto el poder, entendido como una forma de control sobre la vida de uno y del medioambiente, puede ser utilizada para habilitar y emancipar o para oprimir, dominar y excluir (Albrechts, 2003a). Añade el autor que el poder no es monolítico, ya que se encuentra distribuido entre múltiples actores, y lo que debe preocupar en el marco de la planificación es el poder como la capacidad de acción sobre terceros, sin entenderlo como un atributo de los sujetos. Las posiciones en las relaciones de poder pueden ser intercambiables (Bryson y Crosby, 1992; citados en Albrechts, 2003a), como también la localización y temporalidad de estas relaciones.

#### *6.4.4. Sobre la exclusión y como evitarla en el marco de la planificación*

Partiendo de la premisa de que la existencia de la diversidad implica la necesidad de dar un tratamiento diferente a los diferentes grupos sociales involucrados (algo que de forma implícita ya sucede tal y como evidencia lo planteado en el punto 6.3.3. dedicado al institucionalismo), Albrechts (2003b) insiste en la necesidad de hacer de la planificación una herramienta explícita en tal sentido, que permita a determinados sectores sociales hacer frente a barreras estructurales que condicionan su participación plena en la sociedad. De esta manera, de acuerdo con el citado autor, la diversidad, en el marco de la planificación, es una categoría analítica mediante la cual reconsiderar los procesos de elaboración del plan, toma de decisiones durante el proceso, y su implementación posterior<sup>106</sup>. La participación adquiere el matiz de emancipadora y revolucionaria cuando

---

<sup>106</sup> Cabe aclarar que en el trato de la diversidad no hay una postura inherentemente revolucionaria o emancipadora, sino que tal y como se ha planteado previamente, en una primera instancia se trata de reconocer como humanos a la totalidad de personas que habitan en un territorio al dar voz y por tanto la posibilidad de participar en las acciones comunicativas a través de la planificación.

esta participación de cualquiera de los actores involucrados esté encaminada a inducir los cambios estructurales pretendidos.

Unos cambios estructurales que son la respuesta a una globalización que ha condicionado la atención de unas políticas centradas en la consecución de ciudades y regiones más competitivas en lo económico, lo que ha ido en detrimento de los factores socioculturales que han operado en dichas ciudades y regiones (Sandercock, 1998; citado en Albrechts, 2003b). Y a su vez, ha motivado una serie de movimientos migratorios que obligan a sumar la diversidad en el marco de las políticas de desarrollo territorial, junto a la tradicional diferencia de clase y de género.

El escenario resultante, acorde con Albrechts (2003b), es dual en materia de gobernanza, entre quienes apuestan por la consolidación de las tendencias democráticas pluralistas que abogan por el reconocimiento de la existencia de una amplia gama de partes interesadas, frente a las tendencias tecnocorporativistas que defienden un control de la gestión territorial a través de herramientas de análisis técnico y fórmulas convencionales en las que la administración únicamente interactúa con las organizaciones empresariales y los sindicatos. Si bien esto muestra un escenario hostil para determinados sectores de la sociedad, lo será muy especialmente para los migrantes<sup>107</sup>.

Esto ha supuesto una crítica a la lógica de una democracia representativa, en la que se fundamenta la acción estatal, dado que no da cabida a la totalidad de personas que habitan el territorio sobre el que ejerce su soberanía, en especial los citados habitantes sin ciudadanía y los sectores con menor poder. Ambos se caracterizan por su poca capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones. Consecuentemente, señala Albrechts (2003b), ha tenido lugar un progresivo incremento de las demandas de participación a través de las cuales adquirir esa capacidad de influencia negada; lo cual es visto por los planificadores progresistas y los activistas sociales como la oportunidad idónea para llevar a cabo el cambio estructural que se viene defendiendo a lo largo de esta tesis.

La situación, no obstante, no es excesivamente alentadora, y nos lleva de nuevo a la lógica de las dinámicas de cambio evolucionarias, pues señala Albrechts (2003b) que la tendencia más frecuente cuando se producen cambios en la dirección señalada da lugar a democracias más híbridas en las que la democracia representativa tradicional permite una mínima posibilidad de democracia directa más interactiva. La planificación es uno de los espacios en los cuales puede darse esta mayor expansión de los procesos de participación directa, adquiriendo así voz los colectivos menos favorecidos en lugar de encontrar en esta una práctica encaminada, como tiende a suceder, y España no es la excepción, a minimizar su aportación. Siendo pues un espacio de reivindicación de la mejora de la redistribución de costes y beneficios derivados de la acción pública (Farinós, 2009b). Colige Albrechts (2003b) que *este tipo de enfoque utiliza la participación pública para presentar oportunidades políticas reales, aprendiendo de la acción no solo lo que funciona, sino también lo que importa. El desafío es acceder a condiciones de vida dignas*

---

<sup>107</sup> Porque, como apuntan Douglas y Friedmann (1998, citados en Albrechts, 2003b), la ciudadanía es un concepto político mayoritariamente restrictivo, en tanto solo se concede a aquellas personas que cuentan con la nacionalidad, cualquiera que esta sea y cómo se accede a ella, y por tanto da lugar a una situación de desventaja inicial a todos aquellos sujetos no nacionales residentes en un determinado territorio.

(y asequibles), *medios de transporte, empleo y todo tipo de servicios* (cursiva del original).

La cuestión, más allá del ámbito de la planificación que se postula como solución, tiene una connotación político-social clara. Plantea Albrechts (2003b) el caso de la ciudad de Lovaina, comparable con el que se pueda vivir en algunas zonas españolas como Almería y su mar de plástico. En la ciudad flamenca operó durante siete décadas, entre 1922 y 1992, la minería e industria ligada al carbón, con un progresivo abandono de la población local a este ámbito laboral por sus duras condiciones. La inmigración fue la solución, desde la década de 1960, para poder contar con mano de obra dispuesta a llevar a cabo estos trabajos, fundamentalmente población turca y marroquí que, tras el cierre de la industria carbonera, provocaría una complicada situación para su integración por su situación de desempleo. Algo que inclusive afectaría a las segundas generaciones que no tendrían oportunidades laborales, con un no menos hostil ámbito político en el que, a pesar de representar al 10% de la población a principios de los años 2000, carecían de toda representación en la administración local y otras instituciones<sup>108</sup>.

Frente a este tipo de situaciones, apunta Albrechts (2003b), la respuesta que debe darse es clara. Es necesario un trato específico hacia los grupos y subgrupos diferenciados presentes en un territorio para evitar que se generen aislamiento fruto de las barreras estructurales y culturales que las causan.

Frente a este tipo de situaciones, apunta Albrechts (2003b), la respuesta que debe darse es clara. Es necesario un trato específico hacia los grupos y subgrupos diferenciados presentes en un territorio, para evitar que se generen aislamiento fruto de las barreras estructurales y culturales que las causan. Desde una perspectiva más teórica, complementaria a la previamente aludida con un enfoque más empírico, apunta Young (1990, citado en Albrechts, 2003b) que el tratamiento de la diferencia requiere de una reconsideración del significado de igualdad, ligada a la participación e inclusión de todos los grupos, considerando las necesidades particulares y diferenciales de cada uno, resignificando así el significado de igualdad más allá de una pretensión de juicio indefinido que iguala a las partes sin considerar los matices propios de cada situación.

De nuevo se encuentra en la planificación una potencial solución, lo que motiva que Albrechts (2003b) abogue por **hacer de la diferencia una categoría analítica que se incorpore en la teoría de la planificación**. Considera que para la resolución de la problemática en cuestión es necesario llevar a cabo un proceso de negociación y mediación entre las partes directamente afectadas. Procesos que cabe supervisar con cautela, para evitar que intereses y opiniones que puedan resultar disidentes queden neutralizadas o desaparezcan del debate, siendo interesante la noción de “voz

---

<sup>108</sup> Todo ello agravado por la carencia de los códigos culturales que les permitieran participar en el sistema político de manera efectiva. Lo cual se traduce en desconfianza entre las partes, con una falta de comprensión que deriva en frustración hacia la administración y una sensación subjetiva de inseguridad por parte de los lugareños, que se ha traducido en una polarización entre locales y migrantes que a efectos políticos se tradujo en un incremento de los votos a la extrema derecha que ha arrastrado la posición de los restantes partidos del espectro político en cuestión migratoria. Equiparable a la situación vivida en Francia, en Holanda o en Almería, donde las tasas de migración son elevadas fruto de las oportunidades laborales ligadas a la actividad agrícola, con unas condiciones precarias, y con un incremento de la extrema derecha evidente en tanto uno de los feudos de VOX en España.

acomodaticia” que se plantea en Hillier (1998, 2002, citados en Albrechts, 2003b). Permite denunciar situaciones en las que las relaciones de poder permanecen sin cambios a pesar de tener lugar procesos de participación en los que terminan por imponerse los puntos de vista de los actores dominantes o los intereses de los ciudadanos más consolidados con una mayor tradición y fácil acceso a las estructuras consultivas, particularmente las más vinculantes. Lo cual va en detrimento de una legitimidad democrática, dependiente de una deliberación en la que participen de forma efectiva la totalidad de las personas afectadas. La planificación no solo sería la herramienta para la apertura o reconsideración de las arenas que permitan tales procesos de participación, sino que también cabe entenderla como un proceso de corte pedagógico, como iremos apuntando a continuación.

Estos procesos comunicativos, que la planificación pretende potenciar, desde una perspectiva teórica se consideran fundamentales. Lo cual, materializado en la práctica cabe considerar con cierta cautela, pues como apunta Albrechts (2003b), los procesos de diálogo intenso y continuado crean oportunidades, sí, pero también implican ciertos riesgos. Efectivamente, como notas positivas, la participación, motivada por razones diversas, conlleva la mayor facilidad para la implementación de las decisiones tomadas, al contar con un mayor acuerdo y con una resignificación de los procesos de toma de decisiones a la hora de planear y desarrollar soluciones, que fomentan la identificación compartida de las partes. Pero a su vez, en contextos en los que exista un alto nivel de concienciación y compromiso con determinadas causas, los procesos de diálogo, ya hemos apuntado algo en esta dirección, pueden resultar contraproducentes. En estos casos, lejos de tender al consenso derivan en potenciación de las diferencias, cuya resolución está ligada a un acuerdo viable que no resulta emancipador y transformativo. Por ello apunta Albrechts (2003b) que los conflictos ligados a la contraposición de intereses no son resolubles en torno a un proyecto determinado, sino que requieren de tiempo y dedicación. De ahí la importancia de un proceso de planificación estructural que permita desarrollar comprensión por las partes involucradas, generando confianza y alcanzando un mínimo nivel de madurez que se traduzca en nuevas formas de relación entre individuos e instituciones.

Algo que, como hemos insistido, tiene que encontrar en la planificación su herramienta predilecta. Sin embargo, como apunta Albrechts (2003b), *las teorías o tradiciones de las buenas prácticas de planificación difieren con respecto a qué es la planificación, qué hacen los planificadores (y cómo y para quién lo hacen), el resultado de los procesos de planificación y las formas en que se organizan estos procesos* (cursiva del original). Dando lugar a un enfoque de planificación tendente a la consecución de cambios estructurales; para lo cual el proceso de planificación debe tener en cuenta lo siguiente:

- Se escucharán y validarán claramente los intereses y opiniones de los diferentes grupos.
- Se considerarán y evaluarán cuidadosamente los diferentes intereses y puntos de vista de las partes interesadas débiles.
- Los resultados de esta consideración conducirán al respeto por la diversidad de puntos de vista relevantes.

Todo ello enmarcado en la teoría procedimental desarrollada por Albrechts (2003b) y presentada en el epígrafe previo. Para lo que es necesario superar una serie de barreras como puedan ser, entre otras, las restricciones externas, las desigualdades de poder y los recursos materiales, la exclusión política... que evitan que determinados sectores sociales participen de manera efectiva en su comunidad. Por ello resultan necesarios criterios que permitan, en el marco de la planificación, tratar con la diversidad, identificando dicho autor los siguientes:

- **Contexto histórico del territorio considerado.** La planificación opera en espacios con un contexto histórico, político, institucional y sociocultural propio que condicionan las redes de relaciones multiescalares y con temporalidades propias que deben considerarse a la hora de articular el desarrollo territorial.
- **Naturaleza, contenido y complejidad de las cuestiones o cuestiones de política involucradas.** La capacidad de actuación de los actores está condicionada por la complejidad técnica y el número de conflictos que deban resolverse. Por ello es fundamental minimizar las cuestiones que tratan de abordarse, sin olvidar ninguna de ellas, pero si organizándolas temporalmente para hacerlas abarcables; contando con soporte técnico cuando sea necesario, no para condicionar la opinión de los participantes, sino para darles herramientas adecuadas para la resolución de los conflictos.
- **Relaciones de poder.** Cada proceso de planificación, como cualquier toma de decisiones, está condicionada por la distribución de poder; llegando incluso, tal y como recoge del trabajo de Flyvbjerg (1998a), a condicionar lo que es considerado como conocimiento y racionalidad, y por tanto real. Lo que evidencia la necesidad de considerar la exclusión de determinados sectores cuya involucración supondría una reconsideración de dicha realidad fundamentada en última instancia en subjetividades interesadas.
- **Identidad y posición de los grupos de interés involucrados.** No todas las personas presentan los mismos conocimientos, habilidades, poder o participan de redes concretas que facilitan su capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones; encontrando, como apunta Young (1990), que cuestiones de clase, género, raza y religión son condicionantes y motivo de exclusión social, también a nivel político.
- **Plazo (largo, medio, corto) del proceso de planificación o toma de decisiones.** La cuestión temporal es una de las cuestiones clave en el trabajo de Albrechts (2003b), y está ligada a la noción psicológica del tiempo, a la cual se vincula la idea del futuro deseado. Esta cabe entenderla como concepción del futuro que trasciende la simple factibilidad del hecho mediante las nociones de deseabilidad, primero, y de mejora, después, que van a caracterizar al proceso de visionado mediante el cual superar la tradicional perspectiva de extensión del aquí y el ahora. *Querer un estado futuro particular es un acto de elección que implica la valoración, el juicio y la toma de decisiones que se relacionan con el logro de los fines determinados por la humanidad y con la selección de los medios más apropiados para lograr dichos fines. Así, la planificación se convierte en la actividad mediante la cual lo que se puede querer se impone a lo que existe y se impone con el propósito de transformar lo que ahora es en lo que se quiere* (cursiva del original). Lo cual requiere de un reconocimiento de las situaciones de

desigualdad de partida, para su subsanación, que necesita de la conjugación de acciones a varios momentos, corto, medio y largo plazo.

- **Escala geográfica y/o nivel de política.** No existen escalas espaciales predilectas a las cuales puedan resolverse los diferentes retos territoriales, sino que más bien, como apunta Jessop (1998), existen una notable realidad multiescalar en la que se conjugan diferentes temporalidades y espacialidades interrelacionadas en jerarquías complejas en tanto están enredadas y no simplemente anidadas. Esto obliga a establecer unos procesos de participación a varios niveles, pero coordinados entre sí, recordando Albrechts que esta complejidad de la red no puede hacernos perder de vista que, para que los partenariados que deben producirse en dicha red de relaciones sean efectivos y funcionales, se debe apoyar a los sectores más débiles para que tengan un estatus equiparable. Un diálogo al que los actores estarán más predispuestos conforme más personales sean las situaciones en las que participan, y que se ve dificultado conforme aumenta la escala en tanto es menos transparente la dialéctica<sup>109</sup>.

Al respecto, es reseñable, siguiendo a Balducci y Fareri, 1999, citados en Albrechts, 2003b), el hecho de que una base territorial común favorece la participación. Lo cual se ve perjudicado en función de la forma mediante la cual se desarrollan las entidades y sentimientos de pertenencia a un determinado espacio. Ante la necesidad de adoptar enfoques multinivel deben crearse las condiciones para una participación efectiva tanto (recurriendo a la terminología de Healey, 1997), en la infraestructura dura como en la blanda, que eviten que el aspecto representativo de escalas superiores termine por suprimir lo participativo directo más propio de escalas concretas.

Para hacer frente a esta situación, Albrechts (2003b) plantea el enfoque del grupo destinatario, con el fin de ayudar a los grupos más débiles en su camino hacia canales y medios de participación regulares. Diferencia dentro del enfoque del grupo destinatario entre aquellos aspectos más generalizables, como puedan ser el contexto específico espaciotemporal (la geografía y la historia), la existencia de relaciones de poder y la naturaleza de los temas debatidos, cuestiones como la identidad y la posición estructural de las partes interesadas representan aspectos más variables.

Sin embargo puede producirse el rechazo a la participación por parte de aquellos sectores de la sociedad excluidos, incluso aunque sean invitados; lo que invalida de entrada una estrategia destinada a dar voz directa en la política a unos sectores que carecen de experiencia en estos procesos, llegando incluso a ser vistos como iniciativas contraproducentes por efecto rebote. Por ello, el autor concibe una serie de acciones previas a la participación directa como tal, que se presentan a continuación.

Lo primero es la creación de confianza, para lo cual resulta fundamental constituir un grupo en el que las personas participantes ya sean conocidas o se sientan cómodas entre

---

<sup>109</sup> Lo que afecta a una lógica de la representatividad, especialmente proclive en los casos en los que las escalas de deliberación involucran a un gran número de personas, que requieren, si realmente pretenden ser representativas de la pluralidad de intereses existentes y el desarrollo de una solución efectiva, de unos mandatos claros que se dificultan en ausencia de transparencia previa y durante el proceso.

ellas, lo cual incluye los espacios en los cuales tendrá lugar dicha participación. De ahí que, en base al estudio de caso planteado por Albrechts (2003b), se ponga en valor como punto de partida la utilización de los grupos y redes existentes, ya que estos, si se evita una excesiva jerarquización relacional, permiten la inclusión de grupos informales, ligados a plataformas de la sociedad civil de muy variada índole. Esto requiere un esfuerzo por fomentar la organización de estos grupos, los cuales adquieren progresivamente experiencia en los procesos de participación, y por tanto confianza en ellos, en tanto se respetan sus costumbres y canales informales de información, con un uso del lenguaje, ya nos hemos referido a ello, que sea afable y comprensible, en variadas técnicas de comunicación e incluso con la posibilidad de hacerlo en varios idiomas. Resalta Albrechts la importancia de dar espacio a estas cuestiones en las etapas de formación básica obligatoria<sup>110</sup>.

La construcción de confianza es por tanto la base fundamental para lograr el desarrollo de unos grupos destinatarios que deben hacer frente a la necesaria representatividad más allá de la escala local, donde estos grupos pueden tener una participación más directa. Por tanto, estos grupos *per se* no resuelven la cuestión, en tanto se corre el riesgo de que reproduzcan, involuntariamente, las dinámicas generadoras de las desigualdades.

Una vez generada la confianza en el proceso de participación, apunta Albrechts (2003b), es necesaria una estrategia preparatoria para los sectores más débiles de la sociedad. Insiste en que debe representar un proceso de empoderamiento, al cual ya hemos dedicado algún texto previo (Farinós *et al.*, 2017b) en el que se apuntaba que alude a una forma de participar activamente (y este adverbio es fundamental) en la vida pública; aunque con matices en función del colectivo. Lo que nos llevó a considerar que la participación no ha alcanzado su máximo grado de madurez, con una situación por niveles muy ilustrativamente presentados por Arnstein (1969) (véase al respecto Farinós, 2008). Entre otras razones por la baja aceptación social motivada por la desilusión derivada del escaso impacto la misma, y por la libre interpretación que desde la política se realiza de un proceso que queda reducido al cumplimiento del derecho a la información ciudadana y a la alegación, a lo que parece condenada, y no a la acción propositiva. De ahí la importancia de un proceso empoderador que se ha visto (véase Murguialday *et al.*, 2000) como una solución a esta situación. Un proceso que cabe entender bidireccional entre lo individual y lo colectivo (Friedman, 1992; Rowlands, 1997)<sup>111</sup>.

El empoderamiento es un proceso de dinámica sinérgica (Longwe y Clarke, 1994) que parte de la toma de conciencia sobre una situación inicial de desigualdad frente a la cual se produce un procedimiento de (auto)organización, encontrando en el caso de Albrechts

---

<sup>110</sup> Esta cuestión no nos ha sido ajena y por ello, de forma paralela, en el marco de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana hemos desarrollado una iniciativa dedicada precisamente a la inclusión dentro de las etapas de la educación básica obligatoria un contenido ligado a la política territorial, a la cual hemos dedicado algunos textos (véase Peiró *et al.*, 2019).

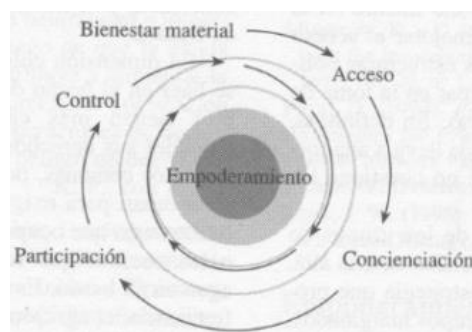
<sup>111</sup> En la esfera de lo individual encontramos tres tipos de poderes: el social, basado en el desarrollo personal; el político, basado en la posibilidad de formar parte de los procesos de toma de decisiones, especialmente los que tienen afección directa con el sujeto; y el psicológico, mejorando el sentido de potencialidad y la capacidad individual. Mientras que en el ámbito de lo colectivo cabe entenderlo en relación con tres dimensiones: la personal, relativa al sentido del yo y la capacidad de acción individual; las relaciones próximas, relativa a la capacidad de influir en las decisiones; y la colectiva, ligada a la participación en las estructuras políticas y de acción colectiva de forma cooperativa.



una apuesta decidida por impulsar este proceso y no dejarlo a su aparición espontánea. En línea con Benedetto (2011), quien considera a las administraciones un aliado fundamental para estas cuestiones. Pero también se pueden dar de forma espontánea, sin impulso administrativo, como evidencia Soja (1992), fruto de lo cual, tras la obtención de resultados positivos, se genera una confianza e inicio de un proceso de retroalimentación que deriva en una ruptura con la subordinación. Este proceso de (auto)organización se liga a la existencia de una identidad compartida (Grinberg y Grinberg, 1982) que puede entenderse en clave territorial, entendida, desde nuestro punto de vista, no como algo estático ligado a un determinado espacio de vida concreto, que también, sino como una actitud extrapolable a otros lugares donde mantener esta actitud proclive a la integración en las dinámicas locales y en los procesos de participación.

Así pues, el encaje con lo territorial resulta claro, tal y como se puede colegir de Castells (2002), para quien el territorio representa un bien público capaz de favorecer los movimientos de resistencia ligados a la pretensión de recuperación de autonomía local gracias a una ciudadanía activa que da lugar a una territorialidad también activa; con un potencial de agrupación asociado precisamente de estos sectores sociales más desfavorecidos.

**Figura 20.** Proceso de empoderamiento



*Fuente: Murguialday et al. (2002)*

Para Albrechts (2003a) un proceso de empoderamiento es aquel que permite a las partes interesadas tomar consciencia de su situación de desventaja inicial al entender su posición estructural. Para lo cual, rehuendo de una excesiva ingeniería social, y en defensa de un diálogo entre las partes, plantea dos posibles estrategias que permiten preparar a los sectores más desfavorecidos. Las primeras, pensadas para el largo plazo, buscan el desarrollo de conocimiento, autoconfianza, habilidades participativas, comprensión de la naturaleza real de su desigualdad y marginación, empoderamiento, y tiene como fin generar un capital social que pueda utilizarse cuando se den planes y proyectos con sus correspondientes procesos participativos. Las segundas, a corto plazo, deben involucrar a los grupos destinatarios en procesos de aprendizaje concretos que les permita adquirir las habilidades y las destrezas necesarias en un futuro proceso participativo. Estas acciones a corto plazo solo se desarrollan ligadas a unos procedimientos de participación concretos, para los cuales es necesaria una preparación específica, mientras que los que

operan a largo plazo tienen una función continuada y no preparan para proyectos determinados, sino que permiten el desarrollo de un sustrato básico.

Para las estrategias a corto plazo especifica una metodología en tres fases:

- **Primera fase.** Divulgación e identificación de actores representativos para, mediante técnicas de discusión y consulta, identificar los problemas
- **Segunda fase.** Establecimiento de problemáticas comunes, favoreciendo la organización grupal en función de intereses y la preparación mediante formación activa para su interacción con entornos de políticas formales.
- **Tercera fase.** Construcción de redes entre los actores más débiles y consecución de la inclusión de sus preocupaciones en la agenda política.

Lo que lleva a considerar la forma en la que interaccionan la administración y la sociedad civil; conjugando los ya comentados enfoques *top-down* y *bottom-up*, y la posibilidad de desarrollar iniciativas mixtas que cada vez resultan más frecuentes. Porque las administraciones cobran consciencia de la necesidad de afrontar determinados aspectos desde un diálogo profundo con la sociedad para garantizar su legitimidad. Los procesos de aprendizaje son fundamentales para el éxito de las iniciativas de abajo hacia arriba o las mixtas, entendiendo por dichos procesos formativos el suministro de herramientas para que los actores comprendan la red de poderes existentes y las potenciales dificultades a las que se tendrá que hacer frente, dotando y orientando sobre las acciones más acertadas a la hora de incidir en los procesos de toma de decisión formal.

Por tanto, la participación no debe ser únicamente un requisito legal, una parte del procedimiento ligado a la planificación percibido gratamente al garantizar el acceso de la ciudadanía y los grupos más débiles a las estructuras formales. Deberá garantizar la inclusión efectiva de sus intereses y necesidades, siendo tomadas en cuenta y para las que se aplican medidas concretas. Para este fin, Albrechts (2003a) plantea que cabe asegurarse de lo siguiente:

- No debería haber otras arenas paralelas en las que se traten los problemas.
- El dinero y los problemas (grandes o pequeños) en los que los participantes están involucrados en el proceso de decisión deben quedar claros de antemano.
- Un proceso se puede iniciar solo cuando hay un mandato claro de las autoridades y los políticos.
- Los políticos deben participar en la fase preparatoria del proceso.
- Se debe instar a los políticos a discutir los resultados y explicar cuáles de ellos tomarán en consideración y cuáles no.
- Los participantes deben reflexionar sobre la base legítima del papel de la planificación.

Finalmente señala que *una política de la diferencia requiere un trato diferente para los grupos oprimidos o desfavorecidos. Esto implica que la diferencia debe convertirse en una categoría de análisis en la teoría de la planificación, la elaboración real del plan, la*

*toma formal de decisiones y la implementación* (cursiva del original) (Albrechts, 2003a). En base a su experiencia práctica, concluye que:

- La transparencia genera confianza. Por lo tanto, las partes interesadas deben participar en la formulación inicial de problemas y metas si quieren tener confianza en sí mismas.
- Una buena comprensión de la diversidad de la comunidad de partes interesadas aumenta su capacidad para manejar las diferencias de visiones y opiniones.
- Es importante comenzar a trabajar desde el problema muy concreto y registrar resultados reales a través de pequeñas acciones. Posteriormente, se pueden abordar las cuestiones más difíciles.
- Una acción alternativa a la situación inicial no solo debe concebirse, sino que debe ser considerada como viable. Esto implica plantear preguntas sobre el papel y el lugar de la planificación, los planificadores y los grupos destinatarios.
- Se debe ser consciente de que los participantes en todo tipo de procesos aseguran sus propios fines al llegar a un acuerdo y se relacionan con los demás en términos de sus propios fines.
- Deben establecerse vínculos entre las estrategias a largo y corto plazo, así como entre los medios informales de cooperación y las instituciones formales.
- La utilización de la dinámica existente puede ayudar a avanzar hacia las instituciones existentes a largo plazo. Las estrategias a largo plazo pueden utilizar foros preparatorios que se convierten en procesos básicos.
- Las estrategias a corto plazo pueden utilizar foros preparatorios que se convierten en una metodología de capacitación específica, ayudando así a los grupos más débiles a prepararse de maneras específicas.

### **6.5. La experiencia del Plan Estructural de la Región de Flandes**

De acuerdo con Albrechts (1999) y Olsen y Albrechts (2017), el origen del Plan Estructural de la Región de Flandes radica en la conjugación de una serie de dinámicas que evidenciaban una serie de problemas estructurales que no estaban teniendo respuestas desde la planificación regulativa de los usos del suelo. Cuestiones como los ajustes *ad hoc* de los planes subregionales a las circunstancias cambiantes, el uso y abuso del suelo rural, el deterioro urbano, la denuncia diaria de atascos o la insatisfacción con las astronómicas inversiones en el Tren de Alta Velocidad a expensas de la red ferroviaria local.

Este aspecto, el relativo al transporte, que como ya hemos apuntado previamente siguiendo a García-Leonardo (2017) ha incidido en la ordenación del territorio en España de forma fundamental, se repite en un caso belga en el que Albrechts (1999) apunta que el dominio continuo del transporte por carretera y el desmantelamiento del transporte público son a la vez causa y efecto de la disolución del espacio concéntrico tradicional en una nebulosa difusa de destinos dispersos vinculados únicamente por un viaje en automóvil. Lo cual se traduce, como indica Loeckx (1995, citado en Albrechts, 1999), en la superposición en un mismo espacio de dos realidades físicas. Por un lado la relativa a toda una red de posibilidades ilimitadas para usuarios activos, móviles e informados que

convive, como contraparte, con los ‘desfavorecidos del transporte’, que deben apañarse con servicios locales reducidos y un transporte público escaso.

¿Qué proponía el Plan Estructural de Flandes para dar respuesta a los retos de la región belga a la que debía ofertar un marco de referencia?

- Detener el actual deterioro del medio ambiente
- Cambiar la actitud existente (muy negativa) hacia la planificación
- Pasar de la planificación pasiva a una forma de planificación más orientada a la acción
- Introducir una nueva actitud básica (desarrollo sostenible) y el concepto de subsidiariedad
- Introducir una estructura de planificación y un enfoque de planificación completamente nuevos
- Establecer una nueva cultura de planificación
- Concebir e introducir conceptos y estrategias de planificación innovadores (como agrupaciones desconcentradas) que respondan a los desafíos que enfrenta Flandes;
- Proporcionar a Flandes instrumentos y estructuras (espaciales) más adecuados en la feroz competencia internacional
- Dar una respuesta aceptable a las demandas de espacio de los principales sectores (vivienda, economía y naturaleza)
- Integrar a los actores clave en el proceso de planificación

Más de la mitad de los objetivos planteados inicialmente en el plan están ligados a la reconsideración de la política espacial y su materialización conforme se venía desarrollando hasta el momento. Esto es a nuestro parecer fundamental, y marca una notable diferencia con el caso español, donde algunas de las reconsideraciones más recientes en la política de ordenación del territorio, como son los casos extremeño y gallego, no han cuestionado como se concibe y por tanto aplica la ordenación territorial.

Esta postura de reconsideración de la planificación deriva de una situación territorial considerada por Albrechts (1999) y Albrechts y Olesen (2017) como caótica, que cabe entender como el resultado de la reorganización posindustrial, los procesos de suburbanización y la movilidad ligada al automóvil, que han derivado en una reorganización de la tradicional ocupación y movilidad espacial. Dan lugar a un espacio activo y flexible que cuando se aborda desde una mínima posición fija se evidencia fragmentado. De ahí que una de las propuestas sea la ligada a la idea de agrupación desconcentrada, como forma de recuperar un cierto equilibrio a partir de la tensión entre dispersión y concentración. La componente ambiental es el eje vertebrador de la propuesta de organización del espacio, en el que operan unas tradicionales infraestructuras grises que se reconsideraron funcionalmente.

Lo urbano y lo rural se consideran de manera conjunta, pero sin renunciar al trato diferencial que requieren; pretendiendo en lo urbano la creación del ‘diamante flamenco’ (Albrechts, 2001a), motivado por un interés político de hacer de él una herramienta de competición en lo económico con otras redes urbanas como las del Randstad, el área del Rin-Ruhr, o Lille-Roubaix-Tourcoing.

En lo que al proceso de tramitación se refiere, señala Albrechts (1999) que la propuesta para llevar a cabo el Plan Estructura contaba con dos dimensiones interrelacionadas. La más original, ligada a un primer documento que planteaba los problemas y soluciones asociadas acorde a la visión de Albrechts y su equipo, que recordemos, cabe entender como normativa y con una renuncia explícita a la más asentada perspectiva de un rol instrumental de la planificación

Y segundo el establecimiento de una unidad de planificación dentro de la administración, estableciendo así una conexión entre ambas instituciones; tratando de rehuir de la tradición lógica jerárquica de la academia como espacio superior ya que la pretensión de transformación de la realidad de la planificación en Bélgica requería de un constante y continuo contacto con la administración y la sociedad civil. De ahí el interés por compartir ubicación con el por entonces equipo de planificación de la administración regional flamenca. Una forma de hacer llegar a dicho equipo las nuevas corrientes y enfoques de planificación que se pretendían implementar de forma que se hizo un proceso pedagógico que tenía una pretensión de continuidad una vez los responsables del plan regresaran al ámbito académico.

Esto no fue aceptado unánimemente por todos los miembros del departamento, dando lugar a reticencias a estos nuevos métodos e ideas que se tradujeron en dos conflictos principales. Por un lado la propuesta de nombramiento de un nuevo responsable del departamento, ligado al partido conservador, y antagónico al nuevo plan en desarrollo, que finalmente no fue seleccionado por parte de los académicos responsables de desarrollar el Plan Estructural que reivindicaron el cumplimiento de lo acordado con la administración. Y en segundo lugar el intento de imposición de un equipo de trabajo que no era el planteado por los responsables del plan, a los que se les había entregado total libertad de contratación, que ahora se veía recortada. Esto se resolvió con un acuerdo que suponía mantener este acuerdo pero a costa de menos medios económicos directos para el desarrollo del plan.

Las reticencias políticas fueron constantes y continuas, obligando a los responsables del plan no solo a desarrollar su idea sino también a tener que defenderla a toda costa; insistiendo nuevamente en lo complejo de esto cuando fracasa la fuerza del mejor argumento y se explica por la idea de los cuatro discursos de Lacan.

No menos hostil sería inicialmente la actitud de los consultores privados, aunque la estrategia seguida por los responsables del plan fue similar, tratando de alinear a estos profesionales con los nuevos enfoques de planificación que defendían e involucrarlos en su desarrollo tanto como fuera posible. Se contó con el especial apoyo de una comunidad de planificación que, tras superar algún prejuicio inicial, apoyaría el desarrollo del Plan Estructural de diversas maneras (organizaron conferencias y encuentros específicos sobre el tema, trataron el tema en su revista y utilizaron su influencia en los contactos (profesionales) que tenían a todos los niveles).

La relación con la prensa también es valorada por Albrechts (1999), y resulta interesante por lo planteado en esta tesis, pues su colaboración, más allá de los eventos oficiales, fue fundamental para poner el foco de atención social en determinados aspectos que de otra manera habrían pasado desapercibidos. A su vez fue la responsable de un ejercicio de propaganda en contra del plan, haciendo uso de la política del miedo para movilizar a la

sociedad en su contra al comparar a los responsables con Nicolae Ceaușescu. La polémica se zanjó con una disculpa pública y la destitución del editor responsable del medio en cuestión.

Se pone de manifiesto con lo anterior una situación que va a caracterizar la labor del planificador. Este opera en un contexto en el cual la oposición por razones ideológicas está a la orden del día; llegando en ocasiones a negar la viabilidad a los planes, y a sus positivos resultados, por razones partidistas que atentan así contra el interés colectivo. De ahí que el planificador flamenco insista en la necesidad de un ejercicio constante y continuado de negociación, construcción de alianzas y movilización de apoyos que permitieran hacer viable su propuesta. Esto se hace posible gracias a un sistema de contactos muy regulares con el gabinete político del ministro y con el propio ministro competente en la materia, haciendo de estas recurrentes reuniones un espacio para la información, la explicación, pero también la convicción y la exploración de la viabilidad de la propuesta desde la lógica política, que es la que en última instancia condiciona el proceso.

Resalta como una particularidad del proceso del Plan Estructural de la Región de Flandes el hecho de que el ministro se desentendía del Plan como forma de responsabilizar al equipo redactor de cualquier fracaso. Fue este equipo el que hizo frente a las críticas recibidas y quienes lo presentaron y defendieron ante el Consejo de Ministros en sede parlamentaria y ante los medios de comunicación. Lo cual resultó muy beneficioso para el Plan ya que se facilitó la comunicación con la sociedad civil, siendo especialmente interesante, resalta Albrechts (1999), teniendo en cuenta que de esta forma se daban respuestas inmediatas a las dudas que pudieran surgir, evitando el desarrollo de rumores y falsedades.

No se limitaron sus contactos al gobierno sino que trataron de mantener comunicación constante y fluida con la totalidad de partidos que conformaban el arco parlamentario, incluyendo a los de la oposición, pero vetando a los de extrema derecha; es decir, con una comunicación fluida con partidos democristianos y grupos socialistas. La planificación se había convertido en el principal tema de la agenda política, pero debía romper con una dinámica muy asentada, ligada a un clientelismo muy favorecido por el hecho de que los parlamentarios fueran a la vez alcaldes o concejales en términos municipales.

Sería clave la colaboración de determinados parlamentarios que impulsaron la implementación del renovado discurso y formas de proceder que planteaba el equipo de Albrechts. Lo cual se materializaba en el mantenimiento de la planificación como prioridad dentro de la agenda política, a la par que se evitaba su deriva reaccionaria, defendida por los opositores a este renovado enfoque que se alejaba de las pretensiones de regreso al viejo sistema de permisos. Todo ello en un momento de gran complejidad ligado a un proceso electoral que tendría lugar y que obligaría a Albrechts y a su equipo a involucrarse en favor de las corrientes favorables al enfoque de la planificación.

Jugaría un papel fundamental el principal sindicato de la región, algo sorprendente pues, como ya se ha explicado con anterioridad, estos son actores clave dentro de la política belga al contar con parlamentarios y ministros muy ligados a su ámbito de influencia, contando pues con impacto directo en la agenda política. Eso implicó la búsqueda de su apoyo, conseguido, a favor del Plan Estructural, tanto en forma y fondo; siendo la

organización de foros de difusión y explicación del plan un elemento fundamental para contar con una importante base social en su defensa.

La planificación se reivindica, siguiendo al referenciado autor, como una herramienta para la negociación en favor de una práctica encaminada a la redistribución de recursos entre diferentes sectores, actores y departamentos para el desarrollo de los objetivos propuestos; ello bajo la pretensión de desarrollar lo que Innes (1996) denomina un capital social e intelectual que resulta fundamental para el entendimiento mutuo; rompiendo con una forma de entenderla muy ligada a la regulación de los usos del suelo, poco operativa en este sentido. Por ello, el proceso del Plan Estructural de la Región de Flandes se concibió en todo momento como el resultado de un proceso participado, contando con todos los departamentos sectoriales, de los cuales se esperaba una activa participación que partiría de la recopilación informativa en las etapas iniciales, para una posterior incorporación de representantes como miembros del grupo directivo. Para ello fue necesaria la cesión de una mínima parcela de poder, obligando al desarrollo de un modelo cooperativo en el que se reequilibraran las fuerzas de tres grupos de actores (gobierno, planificación, sociedad civil organizada y no organizada) para evitar la imposición de objetivos, los cuales eran muy dispares entre sí.

Menos cordiales, no por ello inviables, fueron las relaciones con los grupos de presión económicos y agrícolas, quienes recurrieron al argumento, ya recogido en esta tesis, de la amenaza de su destrucción como forma de chantaje, más que de negociación, como política del miedo, para evitar cualquier transformación. Identifican los planificadores que la razón de su argumento era aprovechar el contexto de desempleo para posicionar a la opinión pública en contra del plan, con la inestimable colaboración de la prensa. Si bien las reuniones permitieron un mínimo acercamiento, nunca se alcanzó un consenso entre las partes, lo que obligó a los planificadores a reforzar sus posturas en los ya indicados sindicatos, políticos y su propia carrera académica.

La falta de comunicación con los grupos de presión no sería la única barrera por superar, pues como apunta Albrechts, el procedimiento a seguir representa el primer precedente de comunicación efectiva para una participación directa en materia de planificación en el que tendrían cabida sentimientos, experiencias y perspectivas normalmente excluidos del proceso. En todo caso, queda reconocido, en un ejercicio notable de autocritica, como una parte débil del proceso. Esto se trataría de contrarrestar con procesos de participación con la sociedad civil, a la que se facilitaría la información de forma transparente, y se mostrando sensibilidad y respeto por las particularidades. Fruto de lo cual resultó un ambiente favorable al plan y la aparición de intereses compartidos. No solo hubo un proceso informativo sino también formativo. El Plan Estructural pasó a formar parte del currículum del plan de estudios de geografía en todas las escuelas de secundaria.

Uno de los aspectos destacables, por lo excepcional, pero también por lo fundamental, fue la posibilidad de que el equipo redactor del plan participara en las reuniones del gobierno de coalición encaminadas a la búsqueda de sus propios objetivos. Esto contribuyó a aminorar malentendidos, problemas, críticas, contraprogramaciones, etc. que se resolverían al estar presente un equipo redactor que daría respuestas inmediatas evitando así este tipo de conflictividades.

Las condiciones necesarias para poder llevar a cabo los cambios que el Plan Estructural de la Región de Flandes proponía fueron, según Albrechts, las siguientes:

- Primero, la necesidad de una base social mínima sobre la cual construir, para lo cual los autores aprovecharon un momento de movilización ligado a cuestiones como la federalización de Bélgica, la popularidad de la solidaridad o el auge de la subsidiariedad.
- En segundo lugar, la apuesta por un producto bueno y realista: desafiante, internamente consistente y factible. No hay sustituto para un producto cualitativo, innovador y técnicamente consistente. El conocimiento y las ideas organizativas innovadoras resultan ser extremadamente importantes en la mayoría de las negociaciones.
- En tercer lugar, conjunto de planificadores brillantes. Sus habilidades (técnicas, sociales, comunicativas) y dedicación fueron cruciales para todo el proceso.
- Una cuarta razón, y hace mucho hincapié en ella, es el enfoque en el papel altamente político de los planificadores, a los que cabe entender como catalizadores e iniciadores del cambio. Trascendiendo la más asentada lógica de ser 'eficiente', de producir un 'producto profesional', de funcionar sin problemas como medios neutrales para fines dados y presumiblemente bien definidos. Son piezas claves de un proceso en el que toman partido en favor de ciertas alternativas en contraposición a otras, de algunos grupos débiles y funciones sobre otros, de algunos patrones de desarrollo futuro sobre otros, etc. Lo cual resultó ser viable como el propio autor reconoce.

#### 6.5.1. La postura más reciente del autor y algunas consideraciones propias

¿Ha variado tras su experiencia profesional tanto académica como práctica? A partir de Albrechts (2015) observamos como el planificador flamenco no solo se reafirma en su postura, sino que la defiende y aboga por llevarla a un planteamiento radical. Insiste en la idea de que la planificación es una forma de proceder para mantener el orden social existente y no tratar de desafiarlo y transformarlo. Por ello fracasa en su rol de análisis y diagnóstico del espacio en el que opera y sobre el que no es capaz de establecer una acertada valoración acerca de las dinámicas y tensiones existentes. Esto le lleva a considerar los desafíos ontológicos y epistemológicos de la disciplina, y la defensa de la planificación como teoría y praxis crítica.

El punto de vista del autor, con sus correspondientes matices, es compartido por autores como Sager (2013) o Allmendinger y Haughton (2010) (ambos citados en Albrechts, 2015), que también afirman la necesidad de cuestionar la forma de proceder en materia de planificación territorial en tanto esta no cuestiona los procesos políticos y económicos que han encontrado en ella una herramienta para su aplicación y desarrollo. Lo que rápidamente lleva Albrechts (2015) a caracterizarla como conflictiva, lo cual no implica que no sea necesaria. Pero no debe reducirse a esta simple tarea de regulación de las localizaciones e intensidades de transformación de suelo, a las que dotar de una seguridad jurídica. Se debe complementar con la lectura de lo político que le es, desde nuestra perspectiva, inherente.



No en vano los planes se utilizan como herramienta de control para las acciones de terceros, como marco legal para el desarrollo espacial y la regulación de los derechos de propiedad; centrada en el control burocrático y político, y ocultando tras la supuesta reclamación de derechos legales, la defensa jurídica de los inversores. El caso de Extremadura (ver el apartado 7.x), sobre el que más adelante volveremos, es un ejemplo claro; evidenciando que España no es una excepción de esta forma de proceder.

La correlación por tanto entre planificación territorial y desarrollo económico es clara, y se relaciona con la seguridad del rendimiento de la inversión sobre un determinado suelo con una determinada utilización establecida acorde con un plan regulador. Hace de esta una necesidad para el adecuado funcionamiento de un mercado que se evidencia incapaz de la autorregulación de una actividad económica cuando se torna expansiva en lo espacial.

En definitiva. *Los planes legales tradicionales siguen siendo demasiado un marco administrativo para el desarrollo en lugar de un plan de acción dirigido a la implementación de visiones y conceptos. Implica falsos supuestos de certeza y contexto estático* (cursiva del original) (Albrechts, 2015). Los planes, tal y como se viene desarrollando la ordenación del territorio, representan modelos que tratan de ofertar a la inversión una estabilidad y previsibilidad inviable en la práctica, más allá de lo que Douglas y Friedmann (1998) denominan la normatividad de planificador. Representan, como señala Albrechts (2015), una negación de la realidad cambiante y dinámica, en la que realmente deben operar dichos planes. *En resumen, se centran en la seguridad jurídica que hace que los planes sean mucho más rígidos e inflexibles y menos receptivos a las circunstancias cambiantes* (cursiva del original) Albrechts (2015). Este excesivo enfoque en la regulación de los usos del suelo hace que las soluciones a los retos sean predominantemente físicas, lo cual no siempre da respuesta a los problemas sociales y económicos.

Todo ello en un contexto neoliberal en el que, como advierte Albrechts (2015), se ha permitido al capital reestructurarse en formas social y espacialmente desiguales; dejando su resolución en manos del propio crecimiento. Sin embargo, siguiendo a Jessop (2000), queda patente que esto no es posible, pues lo que se potencia es una competitividad urbana y regional ligada a la subordinación de la política social a la económica, con nuevas formas, más elitistas, de asociaciones y redes de actores. Esto conduce, según Albrechts (2015), a estilos de planificación de corte más empresarial, encaminados precisamente para que el espacio resulte más competitivo en un contexto como el descrito por Mouffe (2005) en el que todo se subordina al ámbito económico y a la soberanía mercantil.

La crítica a la cuestión de la seguridad jurídica para la captación de inversiones internacionales evidencia lo que Albrechts (2015) identifica como los intentos neoliberales de crear ciudades y regiones competitivas mediante la generación de dichas inversiones en las principales ciudades y regiones urbanas. Contribuyen al cambio de las políticas distributivas ligadas al bienestar social y la provisión directa de servicios hacia enfoques de mercado encaminados a una promoción económica potenciada por la reestructuración competitiva. Autores como Harvey (1989) o Purcell (2009) (ambos citados en Albrechts, 2015) señalan que estas lógicas favorables a la captación de inversiones resultan atractivas para el planificador y las administraciones, a pesar de que

no se traduzcan en un beneficio colectivo, además de adolecer de un déficit democrático en su desarrollo.

La amenaza de la inviabilidad de la planificación reaparece (Olesen, 2011 y 2012; citado en Albrechts (2015) en tanto resulta incapaz de hacer frente a los discursos hegemónicos del neoliberalismo, para lo cual es necesario una reconsideración de la disciplina en lo epistemológico y lo ontológico; lo que le lleva a considerar una planificación desde un enfoque abierto y normativo. La normatividad, apunta Albrechts (2015), está ligada a un componente ético, en tanto alude a valores y prácticas específicas. Lo que también implica abordar deseos y aspiraciones personales ligados a la cuestión de las deseabilidades, de la percepción individual de buena sociedad, y las pretensiones de mejora. Siendo necesario que esta posición ética esté presente, pues sin ella la planificación puede derivar en un relativismo pernicioso donde todo vale (Ogilvy, 2002; citado en Albrechts, 2015).

Por ello la planificación, coincidiendo nuevamente el planeador belga con Forester (2010, citado en Albrechts, 2015), permite la apertura de arenas, espacios de oportunidades deliberativas, en las cuales los actores pueden reflexionar sobre qué quieren, para poder así articular sus identidades, tradiciones, valores y reflexionar sobre qué tipo de formación espacial, equidad, responsabilidad y legitimidad desean. La propuesta de Albrechts (2015) para avanzar hacia una forma de planificación considerada más radical incluye tres conceptos clave; conflicto, coproducción y legitimidad.

Al respecto del primero, el conflicto, cabe resaltar la inevitabilidad de éste en un proceso como el de la planificación, en el que la necesidad de realizar elecciones implica el choque entre opiniones diferentes y en ocasiones antagónicas. Esto ha llevado a Olesen y Richardson (2012, citados en Albrechts, 2015) a considerar la planificación como un campo de racionalidades controvertidas y lógicas espaciales encaminadas a una pluralidad de entendimientos. Por tanto un espacio inherentemente ligado a lo político en el sentido planteado por Mouffe (2005), un espacio para el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de intereses y demandas que deben considerarse legítimas. Para las cuales Albrechts (2015) reclama no su supresión, como es más habitual, sino crear las prácticas, discursos e instituciones que permitan que la conflictividad adquiera la forma agonística en tanto, a diferencia de la consideración del otro como enemigo, supone el reconocimiento de la legitimidad del adversario. Hay un reconocimiento del otro que con la lógica del enemigo desaparece, justificando su eliminación de la esfera pública.

Esto lleva al segundo de los conceptos, el de coproducción, como respuesta al desafío de la política actual que Albrechts (2015) plantea ligado a la dialéctica entre los movimientos que buscan la democratización, la toma colectiva de decisiones y el empoderamiento por un lado, frente a las instituciones y estructuras establecidas. De acuerdo con Young (1990, citado en Albrechts, 2015) esto genera una visión dual de la justicia entre su vertiente distributiva y la ligada a la habilitación y el empoderamiento. La coproducción un concepto normativo y moral por derecho propio representa el esfuerzo colectivo en el que la ciudadanía tiene un rol activo y no pasivo en la acción de la administración pública; combinando los enfoques de las necesidades y los derechos sociales.

Esto supone, como estrategia política, movilizar a la ciudadanía con un planteamiento contrahegemónico que permita el establecimiento de políticas diferentes a las más

habituales ligadas al neoliberalismo previamente aludido. Con el correspondiente cambio en el *statu quo*, en tanto a la más tradicional lógica socialdemócrata de proporción directa de servicios se le añade una participación directa de una ciudadanía con un compromiso más sustantivo en lo político; lo que le vale a la coproducción la consideración diferenciada de un proceso de participación estándar (Mitlin, 2008; citado en Albrechts, 2015).

Lo que lleva a la tercera de las cuestiones, la legitimidad, en tanto se considera que la coproducción y su lógica previamente planteada representaba una amenaza para la legitimidad de las instituciones políticas, en tanto supone una reconsideración de las relaciones entre Estado y sociedad civil. El contexto neoliberal hegemónico, y su concepción de libertad, más cercana al libertinaje que a otra cosa, es un ámbito hostil para esta componente normativa ligada a la planificación y a la coproducción. Albrechts (2015) entiende que la apuesta por la lógica coproductiva no representa una amenaza para la democracia representativa sino un complemento necesario que la mejora, aportando una narrativa emancipatoria y con una funcionalidad legitimadora ligada No a un acto fundacional original, sino a un futuro por realizar, que es una idea por materializar. Frente a una legitimidad política derivada de la lógica de la representatividad, la planificación incorpora una legitimidad que deriva de la participación social directa, la cual cabe entender como fuerza creativa e innovadora.

## 7. RESULTADOS

Se recogen a continuación algunos casos de estudio que ejemplifican lo que se ha criticado desde una perspectiva teórica. Representando el punto de partida a transformar para avanzar hacia una reconsiderada política de ordenación del territorio.

Del conjunto de Comunidades Autónomas se han seleccionado aquellas en las que el autor de estas tesis ha trabajado y que recogen de forma más clara las cuestiones que se trata de poner en evidencia.

### 7.1. *La planificación territorial en las Islas Baleares*

Como apuntábamos en Peiró y Rando (2020), la política de ordenación del territorio en el archipiélago balear cabe observarla con cautela. **No debe llamar a engaño la aparente consolidación de una política que cuenta con una efectiva tramitación de figuras de planificación tanto regionales como subregionales.** Amén de una batería de figuras de planificación sectorial muy completa.

Sin embargo, tras esto se descubre una política fútil sin un claro deslinde con el urbanismo, más allá de la escala de actuación asociada, con el que comparte principios, filosofía y técnicas. En esta línea se posiciona la magistrada Alicia Esther Ortuño<sup>112</sup> quien plantea en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (STSJIB) n.º 122/2003, de 14 de febrero, (rec. Núm. 8/2001) que *toda la dificultad de deslindar los campos propios del urbanismo y de la ordenación territorial, se acrecienta en territorios espacialmente limitados, como el insular, en el que los ámbitos horizontales de las distintas competencias se superponen con mayor intensidad en atención a que se concentran sobre superficies más reducidas y acotadas* (cursiva del original).

Esto tiene que ver con la que se identifica, siguiendo a Rullan (2007), como la filosofía que ha guiado a la política territorial de las Islas Baleares, y que se asocia a una política financiera y económica la que haya marcado las pautas de ocupación y transformación del territorio. Siendo el desarrollismo, asociado con el fenómeno turístico, esta lógica detrás de una planificación territorial que tiene lugar en un escenario muy particular en el que el turismo adquiere matices propios que llevan a que se acuñe el término ‘balearización’ para hacer referencia a un desarrollo propio de las décadas de 1960 y 1970 donde tuvo lugar un crecimiento desordenado, superdimensionado y poco respetuoso con el medio ambiente (Rullan, 1989).

Esta situación se remonta a la década de 1960 con un inicio explosivo de un fenómeno turístico que si bien ha tenido sus altibajos, se ha mantenido constante con el paso del tiempo alternando periodos expansivos, conocidos como booms turísticos, con etapas de crisis del sector (a lo que dedican sendos trabajos Rullan, 2004 y Valdivielso, 2010). Lo cual ha tenido una repercusión territorial diferente en cada una de las islas que conforman el archipiélago balear, con un desarrollo del fenómeno diferencial en cada caso (Rullan, 1999). Aunque compartiendo el hecho de que ha sido el sector turístico la principal actividad económica del archipiélago, directa o indirectamente, llegando incluso a

---

<sup>112</sup><https://elderecho.com/el-urbanismo-en-las-islas-baleares-peculiaridades-ante-la-ausencia-de-legislacionurbanistica-propia>

hablarse de monocultivo para aludir no solo a su prevalencia sino a la alta dependencia de la economía balear con respecto a este sector. Y siendo, sin lugar a duda, el principal motivo de transformación socioterritorial en las Islas Baleares (Salvà, 1989; Rullan, 1999; 2001, 2004, 2010; Dierssen, 2009; Valdivielso, 2010).

Tal es la prevalencia de un modelo de desarrollo turístico, primero fordista, ahora posfordista (véase Cànoves *et al.*, 2017), que las reivindicaciones ligadas a la protección natural en el territorio balear se van a ver impregnadas en tanto estas son bien vistas siempre que se asocie a la protección de determinados enclaves la posibilidad de presentarlos como un elemento diferenciador que potencie la protección patrimonial y contribuya a transitar hacia un trismo de calidad menos lesivo en su desarrollo y menos transformador con el entorno (Rullan, 2010). El turismo termina por fagocitar cualquier pretensión de dinámica territorial que pueda verse como una amenaza al sustento fundamental de la economía balear.

Frente a esta situación, ni desde el urbanismo (Rullan, 1989, 1999), ni posteriormente desde la ordenación del territorio después (Rullan, 2007, 2010), se ha dado respuesta efectiva. Y esto no tiene tanto que ver con la incapacidad de estas políticas como por la **falta de voluntad política por frenar la dinámica desarrollista** asociada al turismo. Siguiendo así un comportamiento que ya criticara Benabent (2015) cuando decía que tanto la planificación como el planeamiento han resultado herramientas pasivas ante la ocupación y transformación del territorio, yendo a remolque de unas demandas de crecimiento que han ido (re)distribuyendo espacialmente y justificando legalmente.

**Inciendo en última instancia en una política ambiental sobre la que recae, en detrimento de lecturas más proactivas ligadas a formas alternativas de desarrollo, la salvaguarda de los enclaves más icónicos** del territorio balear (Rullan, 2010). Destacando el autor como caso icónico el de la Isla de la Dragonera cuya defensa supuso el nacimiento del movimiento de defensa ecológica balear actual. Evidenciándose una **separación entre dos políticas y formas de planificación afines** como son la ambiental, particularmente en su faceta de protección de espacios naturales, y la de ordenación del territorio (Peiró y Farinós, 2022).

Una política, la de ordenación del territorio, que como recogías en Peiró y Rando (2020) no tendrá entidad propia hasta la aprobación de la Constitución española en 1978 y la creación del Estado actual de las Autonomías y la consecuente reconfiguración tanto estructural como funcional de una Administración Pública Balear que con el paso del tiempo se ha caracterizado por su dinamismo, en tanto sujeta a varias modificaciones, y marcadamente compleja como consecuencia de sus múltiples niveles administrativos (Rullan, 2001; Dierssen, 2009). En este sentido, organizativamente, la estructura administrativa balear se concibe en el Real Decreto-Ley 18/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el archipiélago Balear. Siendo especialmente llamativos unos *Consells Insulars* previamente inexistentes (véase Rubí, 2000), y que van a tener un notable protagonismo en la tramitación y la aprobación de los planes relacionados con la ordenación del territorio.

La aprobación del Estatuto de Autonomía representa un punto de inflexión en lo que a las políticas de desarrollo territorial se refiere (Rullan, 1999). En este momento comienza a concebirse un proyecto de ordenación del archipiélago (véase Sastre, 2000) que sería la base para que con la entrada en vigor de la Ley 1/1987, de 1 de abril, de Ordenación

Territorial de las Illes Balears, y con ello el planteamiento de un primer sistema de planificación, se dieron los primeros pasos para el desarrollo de unas Directrices de Ordenación del Territorio que son las herederas de ese primer proyecto autonómico de ordenación territorial. Materializándose con su aprobación en el año 1999 con rango de Ley y con una tramitación peculiar que se iba a alargar en el tiempo como reconocía el preámbulo de la que sería la segunda de las legislaciones en materia de ordenación del territorio Balear, la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, aprobada justo un año después de las indicadas directrices.

Unas Directrices de Ordenación del Territorio que como se colige de Cruz (2018) son controvertidas en tanto no encajan con lo que cabría esperar de una figura de este tipo careciendo de toda espacialidad asociada, tradicionalmente ligada a la representación gráfica del territorio, ni ningún tipo de consideración hacia una idea de modelo territorial. Contradiendo el marco legal que las ampara y que exigía como obligatorias ambas cuestiones. Y que nos hace considerar a esta figura la máxima expresión de una forma de entender la ordenación del territorio como simple herramienta destinada a la redistribución del crecimiento, nunca cuestionado, entre las diferentes islas. Sin ninguna vocación de regulación.

Esto le ha valido la crítica de autores como Vaquer (2018) al considerar que nunca ha existido como tal una política de ordenación Balear, sino una política insular propia que únicamente de forma agregativa pero no integral permitiría hablar de política territorial Balear. Agravado por el hecho de que sería la planificación sectorial la que venía desarrollándose y que no encontraría en las Directrices un espacio de coordinación<sup>113</sup>.

De ahí que, de acuerdo con Rullan (1999), se considere que la política territorial balear presente un marcado enfoque sectorial en sus inicios. A lo que no contribuía la ausencia de una planificación territorial de ámbito subregional, ligada en aquel momento a la figura de los Planes Territoriales Parciales (PTP). Incumpliendo con el compromiso de tramitar y aprobar una serie de Planes Territoriales Parciales ligados al ámbito litoral (PTP norte, PTP sur-levante y PTP bahía de Palma) planteados en el avance de las Directrices de Ordenación del Territorio del año 1997 junto con algunos independientes a las Directrices de Ordenación del Territorio (PTP de la Serra de Tramuntana, PTP del Pla y PTP del Raiguer) que tampoco terminarían por desarrollarse (Rullan, 2001). Destacando de estos primeros esbozos de planificación subregional su ámbito de actuación asociado que era inferior al insular que terminará por establecerse como predilecto para la planificación subregional en lo que en Peiró (2017) entendíamos representaba un ejercicio de pragmatismo más que una decisión fundamentada que si parecían tener los ámbitos de los primeros PTP en tanto ligados a una comarcalización del territorio balear.

Con la entrada en vigor de la segunda legislación en materia de ordenación del territorio, la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, la planificación

---

<sup>113</sup> Contando con Planes de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca (1995) y de Ibiza y Formentera (1997) y el Plan Director Sectorial de Carreteras (1998); hasta un total de nueve, afectando además a sectores como los Residuos Sólidos Urbanos (1990-1994), Puertos Deportivos (1994), Comercio (1996) y Canteras

subregional se materializaría finalmente, ahora bajo la denominación de Planes Territoriales Integrales y con el ámbito insular previamente indicado. Resaltando Rullan (2007), lo inaudito de la celeridad en la tramitación de unos instrumentos, el Plan Territorial Insular de Menorca (2003), Plan Territorial Insular de Mallorca (2004) y el Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (2005), que se inician en el año 2000 y cuyo procedimiento hasta la aprobación oscila entre los 3 y los 5 años. Criticando Rullan (2007) no solo su tramitación, sino su excesiva atención sobre el crecimiento cuantitativo, nunca cuestionado ni contenido, que ha dotado así de continuidad a la política urbanística preautonómica.

La situación a futuro, indicábamos en Peiró y Rando (2020) es ambigua. Recientemente se aprobada el Decreto Ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de les Illes Balears. Es necesario un mínimo recorrido para poder valorar debidamente los efectos de lo planteado en el nuevo marco legal, del que si se puede destacar que ante la vigencia todavía de unos techos de crecimiento planteados en un periodo desarrollista, en una situación similar a la que pueden encontrarse en el planeamiento urbanístico valenciano (Farinós *et al.*, 2019b), el nuevo Decreto Ley 9/2020 aboga en su preámbulo por el establecimiento de moratorias en suelo clasificado como urbanizable pero no desarrollado en los plazos establecidos. Lo cual es una cuestión que debe seguirse pues puede derivar en una situación similar nuevamente con el caso valenciano vivida a partir de un Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde del Litoral actualmente en un proceso judicial para su potencial suspensión, aparentemente por defectos de forma, tras lo que se intuyen otros intereses de índole socioeconómico que tratan de evitar que se produzca cualquier reclasificación de suelo (por justificada que esté).

Con todo, se puede colegir de acuerdo con Vaquer (2018), que el comportamiento de la ordenación del territorio en el caso balear no es ajeno a la falta de tradición en una materia que recogió las técnicas clásicas del urbanismo, dando lugar a un sistema triangular conformado por un plan regional, unos planes subregionales y otros tantos sectoriales que se diseña a imagen y semejanza de la lógica urbanística conformada por la trilogía del plan general, plan parcial y plan especial. Algo que en el caso Balear, de ahí que sea especialmente ilustrativo, se ha mantenido relativamente constante desde 1987 como se evidencia en Rullan (2010).

Profundizamos en algunas cuestiones recogidas en esta primera y sucinta aproximación a la política de ordenación del territorio en el caso balear.

En primer lugar se plantean algunas consideraciones relativas a la relación entre la ordenación del territorio y el medioambiente en el caso balear. Dentro del mantenimiento de la estructura del sistema de planificación, cabe destacar la desaparición como instrumento de ordenación del territorio de los Planes de Ordenación del Medio Natural. Una situación que no es exclusiva del caso balear como recoge Rando (2018), quien señala que la ordenación del territorio incorporaría unas funciones ligadas a la conservación y protección ambiental en su tarea de desarrollo de un modelo territorial como consecuencia de un reparto competencial (de lo europeo a lo local), que progresivamente ha ido desapareciendo. No en vano señala Rando (2018) que era más frecuente encontrar figuras de corte ambiental en las primeras legislaciones de ordenación del territorio.

En el caso Balear, la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial incidía en la idea de que uno de los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio es garantizar la protección y mejora del medio ambiente (art. 1. c). Algo que puede considerarse un fracaso a la vista de la evolución de esta política, pero que inicialmente motivaría la creación de instrumentos de planificación autonómicos ligados a la ordenación del territorio para hacer frente a la cuestión ambiental, y que como señala Rando (2018), supondría una cuarta categoría a las previamente señaladas por Vaquer (2018) (plan regional, planes subregionales y planes sectoriales) de figuras de planificación ambiental ‘territorializadas’. Consideración esta última derivada de la dependencia de estas figuras de la legislación de ordenación del territorio y no tanto por su dimensión territorial no necesariamente desarrollada.

La fórmula de los Planes de Ordenación del Medio Físico y/o Natural, denominación diferente en función de la Comunidad Autónoma<sup>114</sup>, es la predilecta según Gómez Orea (2002, citado en Rando, 2018). Lo cual responde, de acuerdo con Rando (2018), a una dinámica presente en algunas Comunidades Autónomas, con matices entre ellas<sup>115</sup>, en las que instrumentos de contenido ambiental adquieren la consideración de instrumento de planificación territorial. Si bien no es la posibilidad de avanzar hacia una integración entre lo territorial y lo ambiental, se colige de la desaparición progresiva de figuras como los Planes de Ordenación del Medio Físico y/o Natural, que **lo ambiental tiende a la sectorialización**. A encerrarse en sí misma. Recobrando protagonismo unos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que serán único instrumento que aunque procedente de la política ambiental, adquiere la consideración de instrumento de ordenación del territorio. De ahí el interés que suscita esta figura de cara a la integración de ambas políticas, la ambiental y la territorial.

Una integración con la que cabe ser cauteloso, pues la forma de proceder en el caso de las Islas Canarias (véase Segura, 2020) es señalada por Rando (2018) como un ejemplo de integración entre formas de planificación medioambiental y territorial. Lo cual, a la vista de lo presentada en esta tesis, no supone un avance. **No se trata de que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tengan la capacidad de clasificar suelo, sino de entender la integración como la codependencia de los sistemas sociales-ecológicos articulados desde una planificación comprehensiva.**

La forma de relacionarse planificación territorial y ambiental no es la única peculiaridad de un caso como el balear en el que de acuerdo con la clasificación planteada por Benabent (2016), presenta un sistema de relación de instrumentos de planificación de tipo piramidal abierto y, por tanto, los planes subregionales y los planes sectoriales se subordinan, en condiciones de igualdad entre ellos, a la planificación regional. Con el matiz aportado por la institución impulsora del instrumento en cuestión. Y es que si la planificación sectorial está elaborada por un Consell Insular, su contenido se debe subordinar a lo establecido en unos Planes Territoriales Insulares también competencia

---

<sup>114</sup> Pueden encontrarse, de acuerdo con lo planteado en Rando (2018), en las legislaciones de Baleares (1987), Cantabria (1990), Navarra (1994 y 2002) y Madrid (1995), así como en las disposiciones legales de La Rioja (1998) y Castilla y León (1998), y en un sentido parecido el paisaje en el caso valenciano (2004)

<sup>115</sup> No es lo mismo las que conciben unos Planes de Ordenación del Medio Físico y/o Natural (Baleares, Cantabria, Navarra, Madrid, La Rioja) de aquellas (Asturias y Castilla y León) que incluyen a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como plan de ordenación del territorio.



del Consell Insular. Pero no así si el plan sectorial es elaborado por el gobierno regional, prevaleciendo la integral. Observando como la planificación no es la herramienta de gobernanza, ni la ordenación del territorio una forma de meta-gobernanza, sino aspectos secundarios de la estructura política a la que no condicionan ni reajustan.

Destacando, en esta ocasión como algo positivo, que en el sistema de planificación Balear no se hayan contemplado en ningún momento la figura de los proyectos estratégicos (Cruz, 2016). Sin embargo, esta situación, teniendo en cuenta lo generalizado de su utilización (Farinós *et al.*, 2019a), invita a la sospecha acerca de si no se han contemplado en el caso Balear porque nunca han encontrado una barrera legal que tener que sortear para poder implementarse. No sería necesario hacer uso de una figura, herramienta mediante la cual implementar actuaciones fuera del planeamiento acorde a la lógica de las inversiones neoliberales (Albrechts, 2015), que ya encuentra en la planificación tal finalidad.

Trataremos de ilustrar esta consideración negativa de la planificación territorial en baleares, que como ya hemos apuntado no es exclusivamente nuestra, sino compartida por otros autores como Onofre Rullan, aunque con diferentes consideraciones.

Nos resulta llamativa la carencia de una figura de planificación del litoral como tal (Farinós *et al.*, 2018a), y más teniendo en cuenta que se trata de un territorio marcado por la insularidad y la alta presión que sobre este espacio ha tenido lugar. Es una tarea, la de la planificación de la costa, que ha recaído entre diferentes instrumentos ante la falta de desarrollo del Decreto 72/1994, de 26 de mayo, sobre los planes de ordenación del litoral que se preveía que pudieran desarrollar unas figuras para tal espacio, y que ha dejado a este espacio en manos de planes como los Planes de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca y las Pitiusas, alejados en su interés por el litoral más allá de recurso económico.

Un factor este, el económico, que ha condicionado notablemente a una ordenación del territorio que se ha alejado sustancialmente de esa pretensión inicial que Rullan (1999) recoge cuando indica que las Directrices de Ordenación del Territorio nacían con la vocación de representar la ‘Constitución’ del territorio Balear.

**El caso Balear ejemplifica como la planificación se encuentra supeditada a unas dinámicas económicas a las que se subordinan, de forma voluntaria, las administraciones responsables esta política. Y que no es sino la repetición de una situación previamente vivida con la política urbanística.**

Cànovas *et al.* (2017) señalan como la ley de suelo de 1956 quedaría supeditada a lo establecido por la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional de 1963, al amparo de la cual se permitieron intervenciones al margen de lo establecido por el planeamiento en favor del desarrollo económico. Baleares los ejemplificará (Rullan, 1999; Sastre, 2000). Mostrando los efectos adversos de una liberalización absoluta del suelo a la que parece que vuelven Comunidades Autónomas como Madrid o Andalucía con la entrada en vigor de la colación conservadora-liberal amparada por la ultraderecha, en lo que entendemos un ejercicio que enmascara bajo la premisa de la política liberal un ejercicio de irresponsabilidad territorial. La liberalización de suelo sin restricción alguna supuso en el caso balear un desarrollo en altura localizado en zonas litorales, donde más allá de los impactos ecológicos y paisajísticos, existía una carencia de dotaciones e infraestructuras básicas necesarias. Y aquí radica una cuestión fundamental. Es tan

evidente la inviabilidad de la absoluta liberalización del suelo y la gestión de base privada, que en un ejercicio de dinámica evolutiva de la política urbanística, se hizo obligatorio a partir de la década de 1970, en el caso balear, que los nuevos desarrollos urbanísticos tuvieran en cuenta el desarrollo de las dotaciones e infraestructuras asociada (Peiró y Rando, 2020). Pero esto no es un cambio en la dinámica, sino una justificación que hace sostenible un modelo que por definición no lo es.

Lo evidencia el intento de control asociado a la figura de Plan Provincial aprobado en 1973, un hito en tanto uno ejemplar escaso de una figura de ámbito supramunicipal contempladas en la ley de suelo 56 (Elizalde, 1983), que mantendría la lógica desarrollista en tanto lejos de frenar potenciaba el crecimiento asociado al turismo. Al cual, por cierto, garantizaba una mínima protección y legitimidad al incorporar la obligatoriedad dotacional e infraestructural previamente carente.

Se creaban así las condiciones idóneas para que en la década de 1980 el crecimiento urbanístico creciera aprovechando un periodo expansionista en lo económico ligado a este sector terciario que ha hecho del ladrillo y la transformación territorial su seña de identidad<sup>116</sup>. Y en este caldo de cultivo se van a gestar las futuras Directrices de Ordenación Territorial, que irán perdiendo las pretensiones que pudieron llegar a tener heredadas de múltiples proyectos fracasados que tratarían de dar un giro en la forma de ocupar y transformar el territorio que había abandonado la ocupación hotelera en favor de la lógica de la segunda residencia, ahora también potenciado por la población local, y que tiene un impacto mucho mayor sobre el territorio y particularmente en un espacio insular una superficie limitada (Rullan, 1999, Sastre, 2000).

Un primer intento de poner freno a esta ocupación territorial fue el Plan Director Territorial de Coordinación, figura de ámbito estatal que se introdujo con la segunda ley de suelo (Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) con una vocación supramunicipal. Sin embargo, no contaría con el consenso necesario para poder llegar a concretarse y aprobarse. Especialmente como consecuencia de un componente económico que motivo conflictos irreconciliables entre las partes. Lo que llevó a considerar como alternativa, en tanto menos agresiva a este plan y su contenido, una actualización del Plan Provincial de la década previa, y a pesar de que su reajuste era mínimo y no suponía una molestia para las pretensiones desarrollistas, nuevamente fracasó (Rullan, 1999).

Como indicábamos, los intentos por tratar de poner freno a la deriva territorial que venía produciéndose en el caso balear recaería sobre las Directrices de Ordenación del Territorio. Las cuales no iban a ser menos conflictivas que sus antecesores. Como recoge Rullan (2011), contraviniendo lo establecido por la legislación del año 1987 en la que en su art. 14 se indica que en el plazo máximo de 8 meses desde la publicación en el *Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears* se debía proceder a la redacción de un Avance de las Directrices, la cual contendría no solo la documentación escrita sino que también aportaría documentación gráfica, base para el proyecto definitivo, no tuvo lugar. Sería necesaria una década, hasta 1997, para que dicho avance se produjera y prácticamente como tal llegara a aprobarse en forma de Directrices de Ordenación del

---

<sup>116</sup> Precisamente sobre esto hablábamos para el caso valenciano, aunque como estamos viendo extrapolable a múltiples zonas del litoral español, en un vídeo divulgativo sobre cultura y planificación territorial: <https://www.youtube.com/watch?v=eTYd8iehuRo&t=567s>

Territorio en 1999, apenas dos años después, con rango de ley. Lo que hace que el geógrafo balear considere que estas representan una *huida hacia adelante* (cursiva del original) de un en aquel momento recién constituido gobierno autonómico que cambiaría el rumbo de unas Directrices que tenían una correlación clara con las del País Vasco, de las cuales se alejaban<sup>117</sup>.

Evidenciando que **lo estratégico no se ha entendido debidamente en el caso español**, pues como el citado Rullan (2011) plantea a partir del trabajo de Benabent (2006), se renunció a un enfoque menos ejecutivo y más estratégico, entendido este como sinónimo de no regulativo; pero sin la reflexión procedimental y sustantiva que debe acompañar a un procedimiento estratégico como hemos visto a partir de la experiencia flamenca previamente desarrollada. Aprobándose sin el consenso necesario y al borde de unos comicios que presagiaban una potencial de reconsideración de estas.

Y efectivamente así fue. Un año después de la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio se aprobaría la segunda de las legislaciones en la materia, y si bien como se establece en su art. 5 mantenían el rango de instrumento superior, iba a verse notablemente reducido su relevancia en favor de la insularidad. Y es que serán *els Consells Insulars* los grandes favorecidos por el nuevo marco legal, estableciendo a las islas como los ámbitos predilectos para el desarrollo de la política territorial, penalizando así a la visión de conjunto. Confirmándose la misma deriva que los intentos previos. Las Directrices de Ordenación del Territorio se había tramitado para gestionar la implementación de la nueva urbanización; para lo cual establecían limitaciones a los crecimientos urbanísticos, sugiriendo además los usos del suelo más apropiados recurriendo por tanto a la lógica de la zonificación, y limitando su capacidad correctiva a una mínima posibilidad de reclasificación de suelo urbanizable (Rullan, 2011). Aportando como especial novedad para con respecto a sus predecesores, con los que guarda una lógica continuista, el blindaje de los primeros 500 metros de costa y los esfuerzos por reducir la dispersión territorial (Rullan, 2007, 2011).

A efectos prácticos, de acuerdo con Rullan (2007 y 2011), y aunque alejado de la costa, la pretensión desarrollista se mantuvo. Y esto se evidenció en el incumplimiento de la revisión y actualización de sus contenidos en el plazo máximo de una década (2009), lo que no se produce a pesar de que se ha trascendido al horizonte temporal y haber realizado lo contemplado en su art. 84 en el que se indica la necesidad de materializar un planeamiento de desarrollo, denominación que evidencia la verdadera naturaleza de esta figura, a través de las figuras de los Planes Territoriales Insulares en el plazo de cuatro años para Menorca, con un crecimiento máximo asociado del 12%, y seis para Mallorca e Ibiza y Formentera, con un máximo de 10% de crecimiento asociado (Rullan, 2007, 2011).

El caso balear permite no solo ilustrar los efectos derivados de la ausencia de una política de ordenación del territorio y una lógica desarrollista. Evidencia de que manera varía la percepción de lo territorio y, consecuentemente, afectando a la forma en la que se concibe y aplica la planificación territorial. Y es que como colige Rullan (2001), la política de

---

<sup>117</sup> Sobre las relaciones entre formas de planificación entre autonomías hablaremos cuando exponamos el caso extremeño, observando copias de los textos legales de forma discriminada; y planteando si ante esta situación no tendría más sentido una coordinación estatal que una imitación entre autonomías.

ordenación del territorio supuso, influenciada por la lógica urbanística previa, una (re)conceptualización del territorio Balear.

Tal y como recogen Salvà (1989) o Valdivielso (2010), la actividad turística no solo representa un punto de inflexión en lo económico sino también en los sociocultural. Y esto incide en lo espacial. Cuando el turismo era todavía un fenómeno incipiente en Baleares, Vicenç María Roselló, tal y como recoge Rullan (2001) planteó una comarcalización del territorio Balear<sup>118</sup>. Este, de acuerdo con el autor, representa un ejercicio entre lo político-administrativo y lo geográfico, impregnando lo segundo a lo primero, y sirviendo de base en tanto se incorporó, con matices y reinterpretaciones posteriores, en diferentes iniciativas de índole supralocal como fueran las mancomunidades o la territorialización de fondos europeos. Pero también como base para una primera propuesta de instrumentos de planeamiento territorial de ámbito subregional que no se llegó a materializar, como hemos señalado, y que evidencia, a nuestro parecer, una pérdida de la componente territorial que le debería ser inherente.

**Este abandono de lo territorial responde, a nuestro juicio, al interés por disponer de unas herramientas que permitan gestionar, y amparar, los crecimientos urbanos.** Lo que ayuda a entender la razón por la cual se consiguen unas tramitaciones inusualmente rápidas y sin mayores incidencias (Rullan, 2007), en un contexto proclive a tal situación en tanto se había simplificado el procedimiento reduciendo sustancialmente el número de administraciones participes en el procedimiento.

Como indica Rullan (2007), y a modo de síntesis de lo expuesto hasta el momento, *los planes no han supuesto ninguna contención al crecimiento, simplemente se han limitado a colocar la demanda de nuevo suelo residencial y turístico en las orlas periurbanas (áreas de transición) sin cuestionar el crecimiento en la ciudad ya urbanizada (suelo urbano). Los planes, en todas sus escalas, han ordenado el crecimiento cuantitativo, no lo han cuestionado, calmado ni contenido. En estas circunstancias ha sido la política económica y financiera la que ha dirigido la política urbana y territorial* (cursiva del original).

No en vano mientras los Planes Territoriales Parciales quedaban sin desarrollo efectivo se materializaban unos Planes de Ordenación de la Oferta Turística que ejemplifican a la perfección la supeditación de la política de planificación territorial a la política económica desarrollada mediante unas permisivas legislaciones sectoriales encaminadas a potenciar el fenómeno; entre las que destacan los conocidos como Decretos Cladera<sup>119</sup>.

En este mismo sentido, es interesante atender al cumplimiento de los límites al crecimiento previamente de los que se hacía eco Rullan (2007):

- El Plan Territorial Insular de Menorca plantea el enfoque más restrictivo al prohibir la edificación residencial en suelos no urbanizables; siendo indicativo, si esto es entendido como restrictivo cual es la tónica general de comportamiento.

---

<sup>118</sup> Dicha comarcalización se fundamenta en una comprensión del territorio Balear acorde al funcionamiento de la época, marcadamente agrícola y con una todavía relevancia de la cuestión socioterritorial presente en una división comarcal que recoge la relación entre sistemas sociales y ecosistémicos que se decantaría en favor de los primeros con la eclosión del turismo.

<sup>119</sup> Decreto 30/1984, de 10 de junio, de medidas de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos y Decreto 103/1987, de 22 de octubre, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos

- El Plan Territorial Insular de Ibiza además de asumir la totalidad del crecimiento se evidencia como un plan desarrollista ligado al desarrollo de grandes infraestructuras.
- El Plan Territorial de Mallorca, como hiciera el de Ibiza, apuesta por el desarrollo ligado a las infraestructuras sino que abogaría por una conflictiva figura como eran las Áreas de Reconversión Territorial que motivaría que dicho instrumento se modificara en 2011.

Como nota positiva, a diferencia de las Directrices de Ordenación del Territorio, los Planes Territoriales Insulares si acataron el mando legislativo (art. 9) y desarrollaron un diagnóstico territorial y un desarrollo cartográfico (véase Mata *et al.*, 2002); aunque estos por sí solos no garantizan la efectividad y bien hacer de la planificación como ya hemos criticado previamente. Siendo unos instrumentos, los Planes Territoriales Insulares, que no han permanecido inalterados, y que si bien hasta 2017 no ha tenido lugar un interés por su revisión, han contado con modificaciones puntuales en su contenido.

Lo cual nos sirve para entender las diferencias existentes entre modificación y revisión, siendo esta otra herencia de la lógica urbanística que caracteriza a la política de ordenación del territorio, y para cuyo entendimiento es necesario recurrir a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 1988 -EDJ 1988/10298-, recogida en la de 29 de mayo de 2009 -EDJ 2009/112171-, en la que se deja constancia de que mientras que una revisión implica una reconsideración completa del instrumento, una modificación cabe entenderla como un reajuste que no altera en lo sustancial lo contenido en la figura de planificación. Esto tiene un claro encaje con la forma de proceder en Baleares en la cual se han realizado modificaciones que efectivamente no han alterado en lo sustancial forma y fondo, desarrollista, de la planificación. Paradójicamente, en el caso de la revisión, esta puede concluir sin alteración si se considera que lo establecido por el instrumento tiene vigencia, lo cual es una posibilidad más teórica que práctica, en tanto anómala, frente a una modificación que en el momento en que se plantea conlleva una reconsideración de las cuestiones abordadas. Por último, la revisión tiene una vocación más general, estratégica si se prefiere, frente a la modificación con una vocación más ejecutiva.

Concluimos el caso Balear a partir de una afirmación de Rullan (1989) quien indicaba hace ya más de tres décadas que *el planeamiento no tiene esquema propio, no cuenta con la fuerza necesaria como para dibujar una nueva estructura. Se ultradimensiona todo pero con los mismos patrones locacionales. No hay ordenación del territorio* (cursiva del original). Y si bien pueda parecer una afirmación que por su lejanía ha perdido vigencia, el autor se reafirmará posteriormente (Rullan, 2007). Y esto tiene, a nuestro parecer, la más absoluta de las vigencias. Ya no solo para el caso Balear sino para el español en su conjunto. Cuestión que como veremos tendrá más claridad cuando se presente el caso vasco.

¿Y las perspectivas de futuro? Las pretensiones revisionistas que comienzan en 2017 son más aparentes que sustanciales. Partimos de la base de que la entonces Consellera Insular de Mallorca de Territorio e Infraestructuras, Mercedes Garrido, en relación con el Plan Territorial Insular de Mallorca, indicaba que este era una herramienta que permitía definir cómo tenía que ser el crecimiento urbanístico de la isla; lo que evidencia el entendimiento

que se hacía de la planificación territorial, el de la regulación de los usos del suelo. Afirmación ligada al intento, tras una primera modificación ya mentada, de revisión, aunque fuera parcial, lo cual contradice el sentido de la idea de revisión como ya hemos apuntado, que debía haberse finalizado en 2018, y que no fue así<sup>120</sup>. Una revisión que en realidad no plantea nada nuevo... la racionalización del crecimiento urbanístico residencial, turístico o mixto, fomentar el equilibrio territorial, mejorar la eficiencia y eficacia del entorno y adecuar el plan a la normativa, así como restringir la urbanización de suelo rústico, son ideas reiteradas, algunas incluso poco concretas y ambiguas, que no se acercan a esa idea del cambio estructural que hemos abogado acorde con los textos de Albrechts. Más acertados parecen las revisiones de unos Planes Territoriales Integrados de Menorca, con una aprobación inicial<sup>121</sup>, y el de Ibiza y Formentera con un diagnóstico inicial como punto de partida para su revisión<sup>122</sup>; con especial atención al menorquín en tanto parece hacer un mayor esfuerzo por acercarse a unos todavía lejanos estándares territoriales.

### *7.1.1. La cuestión procedimental en el caso balear*

Se plantea, a partir de Peiró y Rando (2020), el procedimiento de tramitación de dos de las figuras de ordenación del territorio de la política balear.

La primer de las figuras es la de las **Directrices de Ordenación del Territorio**. El marco jurídico de referencia del procedimiento para su elaboración y aprobación de las queda establecido en el artículo séptimo de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.

Un procedimiento que debe iniciar la Consejería competente en materia de ordenación del territorio mediante la redacción de una propuesta de Directrices de una forma consensuada y participada con *els consells insulars*. Sometiendo la propuesta a información pública y a informe por parte de las diferentes administraciones, de la local a la Administración General del Estado; en ambos procedimientos por un plazo no inferior a dos meses.

Tras evaluarse la propuesta inicial se redactará una versión definitiva de la propuesta de Directrices que se someterá nuevamente a información pública y consulta de las administraciones afectadas en el caso que se haya producido modificaciones sustanciales. Contando así con una propuesta definitiva con la cual la Consejería competente debe preparar una propuesta de anteproyecto de ley en la que se incorpora el resultado de los diferentes trámites realizados hasta el momento y que será objeto de informe por parte de la Comisión de Coordinación de Política Territorial en un máximo de dos meses; tras el cual se remitirá el anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno para su aprobación como anteproyecto de Ley.

La aprobación definitiva corresponde al Parlamento balear, siguiendo el correspondiente trámite parlamentario; siendo este procedimiento equivalente para los casos de revisión

---

<sup>120</sup> <https://www.elmundo.es/baleares/2017/11/02/59fb230de2704eae528b4618.html>

<sup>121</sup> [pimemenorca.org/documento/21115/revision-del-plan-territorial-insular-de-menorca-pti](http://pimemenorca.org/documento/21115/revision-del-plan-territorial-insular-de-menorca-pti)

<sup>122</sup> <https://www.periodicodeibiza.es/pitiusas/ibiza/2019/06/28/1090813/consell-eivissa-concluyediagnostico-para-revision-del-pti.html>

de su contenido, reduciéndose a la mitad los plazos recogidos si el modelo territorio no se altera, y limitando a las administraciones afectadas las consultas.

El segundo de los instrumentos recogidos es el de los **Planes Territoriales Parciales**, cuya tramitación queda recogida en el artículo 10 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. Indicando que le corresponde al órgano competente en materia territorial de cada Consell Insular, conforme a su reglamento orgánico, iniciar el procedimiento.

Será el pleno del Consell Insular el responsable de la aprobación inicial del Plan, momento en el que se realiza el trámite de consulta e información pública por plazo no inferior a un mes. De manera simultánea se debe acordar la suspensión del otorgamiento de licencias y autorizaciones que, pese a cumplir con las determinaciones legales vigentes, se considere que puedan impedir o dificultar la viabilidad del futuro plan.

Igualmente se podrá acordar la suspensión de la aprobación de aquellos instrumentos de planeamiento urbanístico que se entienda puedan incumplir o dificultar la viabilidad del plan salvo que hubiesen alcanzado la finalización del periodo de información pública en su tramitación. Para las referidas suspensiones es preceptiva la emisión de un informe favorable de la Comisión de Coordinación Política Territorial. La suspensión se mantendrá hasta la aprobación definitiva del Plan con un máximo temporal de dos años.

Tras la aprobación inicial se realizará un nuevo trámite de información público de forma simultánea a la solicitud del informe de las diferentes administraciones, de la local a la estatal, competentes en la materia; y en su caso, la consulta a los organismos y entidades supramunicipales considerados de relevancia. En caso de discrepancias sustanciales con respecto a su contenido, atendiendo a las objeciones planteadas, se habilita un nuevo periodo de consulta entre las Administraciones implicadas para la resolución del conflicto; tras el que se realiza un nuevo periodo de información y consulta de la misma duración que su predecesor si como consecuencia de las alegaciones y los informes recibidos, o por acuerdo propio, se introducen modificaciones sustanciales con respecto a la redacción inicial.

Este acuerdo se someterá a un nuevo periodo de información pública y deberá incorporar un nuevo informe favorable de la Comisión de Coordinación de Política Territorial tras lo que se redactará la versión definitiva del texto. Su aprobación definitiva corresponde al Plano del Consejo Insular, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial.

El procedimiento es el mismo para la revisión, pudiendo reducirse a la mitad los plazos en caso de que las modificaciones que se planteen no afecten a la talidad del instrumento, debiéndose consultar únicamente en este caso a las administraciones afectadas.

### 7.1.2. Las arenas políticas en el caso balear

Será en el caso balear (véase Peiró y Rando, 2020) la Comisión de Coordinación de Política Territorial la que centre nuestra atención en tanto órgano colegiado compuesto creada por la Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y mantenido por la ley vigente en materia de ordenación del territorio, con el fin de “*garantizar la necesaria coordinación de las actuaciones territoriales de las distintas*

*Consellerías*” (cursiva del original). Con carácter general, mantiene su función dirigida a lograr la necesaria coordinación interadministrativa: “*velar por la coordinación necesaria de las actuaciones territoriales de las distintas administraciones públicas*” (cursiva del original).

Desde su concepción se evidencia un espacio de finalidad administrativa con escasa pretensión de constituir una arena política abierta y accesible a la sociedad civil. Así queda constancia en su composición:

- Seis miembros en representación del Gobierno de las Islas Baleares.
- Dos miembros en representación del Consejo Insular de Mallorca.
- Dos miembros en representación del Consejo Insular de Menorca.
- Dos miembros en representación del Consejo Insular de Ibiza y Formentera

La cual, respondiendo a la necesidad de un posterior desarrollo reglamento, realizado por el Decreto 13/2001, de 2 de febrero, de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Política, se concreta en el siguiente reparto:

- El Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, que ejercerá las funciones de presidente de la Comisión.
- El Director General de Ordenación del Territorio, que será el vicepresidente.
- Un representante de la Vicepresidencia.
- Un representante de la Consejería de Medio Ambiente.
- Un representante de la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación.
- Un representante de la Consejería de Turismo.

## ***7.2. La planificación territorial en Extremadura***

Como planteamos en Rando y Peiró (2020c), la política de ordenación del territorio en Extremadura se encuentra en pleno auge. Una revitalización que se hace patente en la intensa actividad legislativa que ha culminado con la aprobación de su segundo texto legal en la materia, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible de Extremadura, a través del cual se ha equiparado a otras autonomías con una mayor actividad en la materia.

Es recurrente aludir al caso extremeño precisamente por lo opuesto, por ser la última de las Autonomías en dotarse de un marco legal en materia de ordenación del territorio. Algo que se produjo en 2001 mediante la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y que cabe entender más como una obligación derivada de la STC 61/1997 que una decidida apuesta por esta política. Esta falta de interés queda recogida en la exposición de motivos de la mencionada Ley 15/2001, en la que se hace patente que es la cuestión urbanística la que suscita interés y la ordenación del territorio una compañera de viaje impuesta judicialmente.



Siendo además un texto legal impersonal, tal como colige Campesino (2010), señalando que representa una imitación de la castellanomanchegas; y ambas de la valenciana. Vaquer (2018) identifica esta dinámica como una forma de proceder recurrente en el caso español.

Así, el punto de partida de la ordenación del territorio en Extremadura es claramente urbanístico. Tanto en sus bases conceptuales, como a nivel procedimental. Lo que ayuda a entender la renuncia inicial a plantear una organización estructural e integral del territorio que se vería suplantada por una pretensión ejecutiva, de acción sobre el territorio, muy ligada, como señalan Jiménez y Campesino (2016) a los **Proyectos de Interés Regional**. Marcados, de acuerdo con los autores, por **las sospechas de malas praxis ligadas a una interpretación muy sui generis de la idea de interés general que ha permitido justificar intervenciones en absoluto tendentes al interés colectivo**<sup>123</sup>. Situación que no es exclusiva del caso extremeño.

Esta falta de un marco de conjunto para la organización estructural del territorio de una forma integral queda patentada con la ausencia de una figura de planificación regional, las Directrices de Ordenación del Territorio, que comienzan a tramitarse en 2013 y que todavía hoy en día no han concluido este procedimiento. Si contará el caso extremeño con una mínima planificación subregional que se ha caracterizado por un desarrollo intermitente y poco exitoso durante la primera década del siglo XXI, y que ha encontrado, a partir de 2018, un renovado interés que se ha plasmado en la recuperación de tramitaciones que llevaban paralizados un largo tiempo, a los que sumar figuras de nueva tramitación.

Esto en un contexto que ha valido la crítica de varios autores (Campesino, 2004, 2010; Jiménez, 2017a; Campesino *et al.*, 2018) por contravenir la lógica de la planificación en cascada (de lo regional a lo local) al carecer de un marco de referencia que parece condenado a adaptarse, y suscita desconfianza el cómo podrá lograrse, a una planificación subregional que le ha prevalecido en el tiempo. Algo que a la vista de los referenciados autores tiene que ver con un interés por potenciar y justificar desarrollos en determinadas zonas del territorio extremeño. Lo cual no responde a una búsqueda de la cohesión territorial tanto como al aprovechamiento de las dinámicas de desarrollo que en un espacio marcadamente rural como el extremeño, en el marco del capitalismo de mercado vigente, son escasas.

Esto le ha valido a la ordenación del territorio, siguiendo a Campesino (2004, 2010), Jiménez (2017a) y Campesino *et al.* (2018), la consideración de una política inoperativa en tanto ha sido incapaz de dar respuestas a las cuestiones que de forma acuciante reclaman atención en el territorio extremeño como puedan ser la ruralidad, donde es necesario reconsiderar las infraestructuras (tanto viarias como ferroviarias) y el sistema de asentamientos, revertir las dinámicas demográficas regresivas y tendentes a la concentración en los principales núcleos de población en detrimento de pequeños núcleos

---

<sup>123</sup> Situación que se ha visto agravada por la prevalencia de lo sectorial gracias a la muletilla de las razones de urgencia o el interés general de la intervención que se ha ido manteniendo desde el art. 167 de la ley de suelo de 1956 pasando al art. 180 de la ley de suelo de 1976 y el art. 244 de la ley de suelo de 1992; y la disposición adicional de la ley de suelo de 2015. Así como por el hecho de que las diferentes legislaciones se sectoriales han ido introduciendo a discreción sus propias excepciones para garantizar su prevalencia como evidencia Vaquer (2018).

rurales condenados a la extinción (esto es, trabajando en nuevas formas de relación urbano-rurales), y avanzar hacia un renovado entendimiento de la idea de desarrollo socioeconómico en una Comunidad Autónoma con una gran cantidad de superficie protegida por motivos ambientales gracias a la ausencia de grandes transformaciones antrópicas asociadas a la industrialización o el turismo (y su urbanismo asociado), que han hecho de Extremadura una región ambientalmente muy rica, pero vista como región subsidiada incapaz de generar un desarrollo socioeconómico propio.

No en vano, tal y como señala Campesino (2010), Extremadura presenta **la mayor superficie protegida en España**. Lo que para el autor le vale el reconocimiento, no sin cierta ironía, de **la riqueza de las regiones pobres**. Una crítica interesante que pone de manifiesto que **tal nivel de preservación ambiental en Extremadura ha sido posible ya que la Comunidad Autónoma ha carecido de grandes transformaciones territoriales vinculadas a la industrialización o al turismo de las zonas litorales, y los procesos urbanizadores asociados a ambas cuestiones**. Pero que, ante la actual relación entre medioambiente y economía, esto supone, aunque no debiera, un hándicap negativo para el desarrollo de una región como la extremeña. Lo que pone de manifiesto la **necesidad de reconsiderar las relaciones entre medioambiente y economía** de cara al futuro inmediato para evitar lo que Salcedo y Campesino (2015) plantean como una hibernación social y económica. Y que conecta con este desacople previamente aludido entre economía y transformación territorial que como veremos más adelante para el caso extremeño no parece que las nuevas medidas vayan a terminar por conseguir.

Nuevamente se trata de un caso en el que el fracaso de la política de ordenación del territorio no ha ido acompañado de un gran éxito en materia urbanística. Los intentos de universalizar la figura de los Planes Generales Municipales como plan local predilecto que planteara la Ley 15/2001 no se ha materializado como consecuencia del mayor coste temporal y económico para el desarrollo de una figura más compleja que las que venían utilizándose (como las normas subsidiarias), acaparando una mayor atención y esfuerzos asociados que no han dado lugar a los resultados esperados<sup>124</sup>. Algo que no solo tiene una dimensión cuantitativa, de cobertura superficial con planes urbanísticos de determinada naturaleza. En lo cualitativo se hace nuevamente patente que la práctica urbanística, tal y como se plantea y desarrolla en el Estado español, es una práctica ineficaz para unos entornos rurales, mayoritarios en Extremadura (Feria, 2009).

La entrada en vigor de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible de Extremadura no solo representa un nuevo marco legal en la materia. Representó un ejercicio de síntesis de una notable actividad legislativa que incluía la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura y el posterior Decreto 128/2018, de 1 de agosto, por el que se regula la composición,

---

<sup>124</sup> Un medio digital local (véase <https://xurl.es/j6tm3>) se ponía de manifiesto el escaso éxito a la hora de aprobar unos Planes Generales Municipales que para el periodo 2002-2014, de los aproximadamente 250 previstos, no se llegaron a aprobar ni el 10%. Cuestión que vendría a confirmarse cuando se aprobó la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible de Extremadura, en cuya exposición de motivos se indica que: *se hace necesaria una revisión en cuanto a los planteamientos de planificación y desarrollo, lo que se apoya, además en el hecho de que en Extremadura no haya sido posible alcanzar ni el 15% de planes generales que se ajusten a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura* (cursiva del original)

organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial. Dejando constancia de la situación de una política que adolecía, acorde con el legislador, de las incidencias causadas desde la legislación sectorial tanto en los plazos como en lo sustancial, agravando una situación desfavorable como consecuencia de una compleja trama de intervención administrativa, en constante crecimiento, donde cada vez más agentes y organismos reclaman ser actores en los procesos de planificación y planeamiento.

Ante este escenario que plantea el legislador, no es de extrañar que las modificaciones que en la materia se han planteado estén encaminadas hacia la simplificación, coordinación y cooperación entre administraciones. Planteando para ello una reconsideración del modelo de interacción administrativa que permita atenuar la conflictividad existente, tratando de coordinar tanto intereses como competencias desde una lectura e interpretación integradoras y consensuadas que deben reflejarse en los instrumentos aprobados. Todo ello en un procedimiento limitado temporalmente y basado en la técnica del diálogo administrativo. Lo cual ha motivado de forma mayoritaria una lectura favorable a esta forma de proceder (véase Rando, 2020), en tanto a pesar de la falta de recorrido de las medidas que permitan una justa evaluación de sus resultados, son vistas como modificaciones que crean un escenario favorable hacia lo que Rando (2020) considera el gran problema de esta política tanto en Extremadura como en el conjunto de España: su aplicación efectiva y gestión asociada.

Evidenciándose en el caso extremeño la situación que planteábamos en Peiró y Farinós (2022) donde se indicaba que existe una doble lectura de la situación actual de la ordenación del territorio, la cual efectivamente no puede considerarse fallida si se considera como política propia, y por tanto con objetivos independientes a los de las políticas sobre las que debe incidir. Pero si ha resultado fallida en sus pretensiones de avanzar hacia una cohesión territorial efectiva a la que incluso ha llegado a perjudicar. Encontrando en el caso extremeño un caso de buenas prácticas, pero no un caso, a nuestro parecer, exitoso. Y es que las recientes modificaciones no acortan las diferencias entre la teoría de la planificación y la práctica de la planificación que venimos defendiendo en esta tesis.

Lo que es innegable es que efectivamente el escenario es diferente al precedente ya que como hemos apuntado, no solo se han recuperado tramitaciones inconclusas, sino que se han iniciado tramitaciones para nuevas figuras de planificación territorial de ámbito subregional. Aunque también resulta innegable la dinámica evolutiva que hace que el escenario resultante no se aleje tanto, en cuanto a la filosofía detrás de la planificación, al establecido en la primera legislación a la que parece que se trata de hacer operativa, aunque no reemplazar por completo.

Esto se hace patente observando que los cambios planteados tienen que ver con cuestiones instrumentales, por ejemplo. La actual batería de instrumentos que conforman el sistema de planificación parte de lo establecido en la ley del año 2001, en la cual se plantean tres instrumentos de ordenación del territorio: las Directrices de Ordenación del Territorio para el ámbito regional, los Planes Territoriales para el subregional y Los Proyectos de

Interés Regional como figura de intervención<sup>125</sup>. Con la entrada en vigor de la normativa de 2018 se reconsidera y amplía este primer sistema atendiendo a un criterio funcional del que deriva la siguiente propuesta:

- **Instrumentos de ordenación territorial general.** Categoría en la que se enmarcan las figuras de planificación integral en sentido propio, y que se heredan de la anterior normativa, ahora reconsideradas. Se mantienen las Directrices de Ordenación del Territorio como figura de ámbito regional y los Planes Territoriales como figuras de ámbito subregional.
- **Instrumentos de ordenación territorial de desarrollo.** Incorpora dos nuevas figuras mediante las cuales la nueva ley amplía la batería de figuras de planeamiento territorial. Se trata de los Planes de Suelo Rústico y los Planes Especiales de Ordenación del Territorio.
- **Instrumentos de intervención directa.** Categoría en la que se enmarcan los Proyectos de Interés Regional, figura procedente de la anterior normativa, ahora reconsiderada y subordinada a la ordenación prevista por las figuras de ordenación general, y que tiene como fin el desarrollo de acciones territoriales puntuales que debe ordenar.

Destacando la mayor jerarquización, llegando incluso a poder reconsiderar el modelo de jerarquía piramidal abierta que le había caracterizado hasta el momento por un de jerarquía piramidal cerrada (ambos planteados por Benabent, 2006).

Unos cambios que no inciden sobre las finalidades. Lo ejemplificamos con una figura de nueva creación en el sistema de planificación extremeño como son los Planes de Suelo Rústico.

Dicha figura representa una de las novedades que incorpora la Ley 11/2018, a la que dedica sus artículos 27 a 30, y que entendemos que representa una forma de ordenación pormenorizada para el suelo rústico enmarcado dentro de un Plan Territorial que trata de garantizar la conservación paisajística, de los recursos naturales y de los bienes de dominio público y patrimonio cultural. La crítica es la misma que aplica al caso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, marcados por una lógica de zonificación que condena lo ambiental a la simple regulación de los usos del suelo, y que como hemos apuntado a partir del trabajo de Louis Albrechts (desarrollada en el capítulo 6), es una apuesta fallida para la resolución de la totalidad de los problemas territoriales.

No obstante, y como nota positiva, destaca su perspectiva bottom-up en tanto son los municipios lo que deben tomar la iniciativa para su redacción. Aunque pierde todo su potencial para plantear cambios estructurales desde la escala local de ámbito rural si se atiende a sus atribuciones:

- Categorización de la totalidad del suelo del ámbito del plan.
- Regulación general de cada categoría, que deberá contener, como mínimo:

---

<sup>125</sup> Acorde con lo indicado en el título II (La ordenación territorial y urbanística), capítulo I (La ordenación del territorio), En particular, el artículo 47 dedicado a “Instrumentos de la ordenación del territorio” de la LSOTEX.

- Características morfológicas y tipológicas de las edificaciones y las construcciones.
  - Regulación de usos y actividades.
- Identificación y delimitación aproximada de las áreas sujetas a servidumbre para protección del dominio público y la funcionalidad de las infraestructuras públicas.

No dejan de ser herramientas urbanísticas, política con la que la ordenación del territorio guarda una estrecha relación, pero que es insuficiente para dar respuesta a las necesidades territoriales del ámbito rural. Y que parece más un intento por concluir la tarea de cubrir la totalidad del territorio extremeño con un plan urbanístico, al que subordina, pues es jerárquicamente superior, y a la que reemplaza en sus funciones hasta que se tramite un Plan General Municipal con el que deberá convivir.

Los cambios que a nuestro juicio sería conveniente y necesario implementar se enfrentan en el caso extremeño a un escenario complicado en tanto se encuentran con una política en desarrollo. La tramitación de los primeros planes de ordenación del territorio en Extremadura comienza en el año 2004, con tres planes<sup>126</sup> que no tendrán incidencias y por tanto tendrán una aprobación definitiva sin mayores conflictos aparentes. Unos problemas que si tendrá la segunda remesa de planes iniciada en 2007, en esta ocasión cuatro planes de los cuales solo dos, el de Sierra de Gata y el del Valle del Jerte llegarán a tener una aprobación definitiva pasada al menos una década (en 2017 y 2019 respectivamente). Quedando otros dos, el del Valle de Ambroz, Tierras de Granadilla y las Hurdes y el de la Serena, en un letargo del que parecen despertar a partir de 2016 con la aprobación inicial del primero, y en 2019 del segundo. Encontrando en la realización de los trabajos técnicos de elaboración de los planes, lo cual tiene lugar entre el acuerdo de formulación y la aprobación inicial, el punto conflictivo de la tramitación (Rando y Peiró, 2020c). Situación que se repite con aquellos planes que tienen su origen en el año 2009, un total de 5, de los cuales únicamente tres han llegado a contar con la aprobación inicial (el de La Siberia, en 2015 y los de la Campiña y de Villuercas-Ibores-Jara, ambos en 2019).

Ante este escenario no es extraño que la administración, y como tal se reconoce en la exposición de motivos de la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura, haga hincapié en un procedimiento de tramitación que considera enrevesado. A lo que, de acuerdo con la referenciada normativa, contribuye la incidencia de la legislación sectorial interfiere en una planificación ya de por sí complicada por una compleja trama de intervención en continuado crecimiento.

A esto último ha contribuido la entrada en vigor de los procedimientos de evaluación ambiental (véase Almenar-Muñoz y Antequera, 2020) con la Ley 9/2006, de 28 de abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, posteriormente actualizada a nivel estatal en 2013 (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) y por las diferentes autonomías que decidieron sobre la base nacional tramitar su legislación propia en la materia en una competencia ambiental

---

<sup>126</sup> Los Planes Territoriales del área de Influencia del Embalse de Alqueva, de la Vera y del Campo Arañuelo

compartida entre ambos niveles administrativos. Una incidencia que queda patente si se observa como los planes previos a 2006 se tramitan sin mayor incidencia, pero sin el adecuado control en lo relativo a lo ambiental, en plazos de dos a tres años que se alargan, en el mejor de los casos entre cinco y nueve años, cuando no más, incluso quedando bloqueados cuando se someten a procesos de evaluación ambiental (Rando y Peiró, 2020c).

Es fundamental aclarar que **la evaluación ambiental no debe entenderse como algo negativo. Todo lo contrario.** Como reivindica Almenar-Muñoz (2017), la evaluación ambiental tuvo un muy positivo impacto en la planificación al aumento la participación durante el procedimiento y aumentar el número de potenciales alternativas. Incluyendo la alternativa 0.

Cabe aclarar, como señalábamos en Rando y Peiró (2020c), que los planes cuya tramitación se inicia en 2004 y por tanto quedaron sin la correspondiente evaluación ambiental acorde con la citada normativa de 2006 no contaron con dicha tramitación por dos razones. La primera porque aunque la trasposición de la norma europea en la materia, aun prevista para 2004, se retrasaría hasta 2006; dando lugar a la segunda de las razones, ligada a lo establecido en la disposición transitoria primera de la citada ley 9/2006 se plantea que para los planes y programas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley:

“1. La obligación a que hace referencia el artículo 7, que alude a la obligación de la realización de los procedimientos de evaluación ambiental de planes y programas, se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004”. **En el caso que nos ocupa los acuerdos de formulación que dan comienzo al procedimiento y sus trabajos técnicos tuvieron lugar el 2 de septiembre de 2004.**

“2. La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable”. **En el caso que nos ocupa, las aprobaciones iniciales que son la condición previa para que la tramitación llegue a la asamblea para su aprobación definitiva, tuvieron lugar en mayo de 2007 y julio de 2008.**

La incompleta información en los expedientes relacionados con los instrumentos de 2004<sup>127</sup> impide verificar si existe una justificación para eludir una evaluación ambiental que si se ha realizado en las diferentes modificaciones que se han llevado a cabo en dichos instrumentos.

Una última cuestión respecto de la evaluación ambiental, que ya no afecta a los Planes Territoriales de 2004 pues para entonces ya contaban con una aprobación definitiva, es

---

<sup>127</sup> Disponible en <http://sitex.gobex.es/sias/Territorial/Inicio.asp> (última consulta 01/06/2020).

que con la entrada en vigor de Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que si bien no alteró en lo sustancial la ordenación del territorio, se vino a reconocer la evaluación ambiental estratégica como parte del procedimiento y documentación para el desarrollo de los Planes Territoriales.

Si la elaboración de la documentación técnica, incluyendo la evaluación ambiental, ha supuesto la principal fuente de conflictos, la segunda razón por la cual los procedimientos en el caso extremeño se han dilatado en el tiempo es precisamente la obtención del informe favorable de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura; a la que precede una ronda de participación y consultas que ha motivado dilaciones de hasta tres años hasta que finalmente se contó con la aprobación definitiva (caso de los PT de Sierra de Gata y PT del Valle del Jerte, ambos del año 2007), a la vez que es el punto en el que se encuentran paralizados los procedimientos de los PT del Valle de Ambroz Tierras de Granadilla y las Hurdes (iniciado en 2007, con aprobación inicial en 2016) y el PT de La Siberia (iniciado en 2009 y con aprobación inicial en 2015), los cuales, una vez cuenten con su aprobación definitiva, todo apunta que presentarán dilaciones consecuencia de lo anterior, superiores a los tres años. Mención especial requieren los PT iniciados en 2009 y que no han tenido mayor desarrollo tras su acuerdo de formulación (los PT de Tentudía-Sierra Suroeste y PT de Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón) y los nuevos PT iniciados en 2018 (PT Tajo Salor) y 2019 (PT Sierra de San Pedro), ya al amparo de la LOTUSE y que por su bisoñez no pueden ser objeto de valoración actual, aunque si adquirir la consideración de indicadores para poder valorar los efectos de las medidas que el nuevo marco legal ha introducido.

En una situación similar se encuentran unas Directrices de Ordenación del Territorio cuya tramitación se inicia en 2013 mediante el Decreto 91/2013, de 4 de junio, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, las cuales quedan con un trámite inconcluso tras paralizarse después de la elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico en 2017; lo cual está ligado con la consecución del indicado informe favorable de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura el punto conflictivo.

Ello se pretende resolver gracias a la creación de la Comisión de Coordinación Intersectorial al amparo de la ya referida Ley 2/2018 y desarrollada por el también referido Decreto 128/2018 donde se recogen composición, organización y funcionamiento de esta. Una comisión que nace como la herramienta para la coordinación de los diferentes informes sectoriales que se emiten en el procedimiento de tramitación de las diferentes figuras de planeamiento y planificación y que administrativamente depende de aquella consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Además, y esta parece ser la verdadera vocación de dicha comisión, de ser la forma de agilizar unos procedimientos que se encontraban, como ya hemos apuntado, enquistados. Para lo cual dicha comisión tiene la potestad de establecer las medidas que estime oportunas para dar respuesta a tal situación.

Si bien, como hemos apuntado, el recorrido de dicha comisión todavía es breve y por tanto no pueden evaluarse sus efectos, si pueden apuntarse algunas cuestiones. La primera, positiva, es la participación en un mismo espacio de concertación de las administraciones regionales y estatales, con competencias exclusivas que sin embargo

inciden mutuamente, y que ha condicionado, como plantea Vaquer (2018) a una mayor desordenación que ahora encuentra un potencial espacio para el encuentro.

Sin embargo mediante dicha comisión no se altera en lo sustancial ni la comprensión ni la forma de proceder en materia de ordenación del territorio que más bien renueva sus votos y compromiso como política urbanística supramunicipal. Algo tiene que ver con esta excesiva atención a la localización, intensidad, forma y superficies destinadas a determinados usos del suelo (Albrechts, 2006). Y que puede enmarcarse en una lógica de una racionalidad comprensiva, que algunos autores consideran neo-comprensiva (Farinós y Midler, 2007), y que mantiene esta lógica de la racionalidad instrumental como justificación de la toma de decisiones de un proceso lineal e iterativo que se ha descubierto como fallido.

Lo cual explicaría los reproches a una política de ordenación del territorio ahora presentada como modélica, pero que encuentra, aunque sea necesario para ello indagar en la prensa digital local<sup>128</sup> en tanto único espacio en el que se hacen eco de determinadas críticas, de que más allá de la rigurosidad técnica del procedimiento, el contenido de los planes no se ajusta a la realidad territorial sobre la que se pretenden implementar fruto, entre otros aspectos, de una deficiente participación social.

Algo que por otra parte es patente si se observa la composición de la mencionada comisión de coordinación que como se colige de Rando y Peiró (2020c), no deja de ser un espacio para la discusión técnica donde fundamentalmente participan las administraciones. Lo que hace que no compartamos el optimismo ante las nuevas formas de entender la participación que se están planteando en Extremadura (véase Moreno, 2020); no tanto por el fondo como por las formas.

**Esto se traduce, en última instancia, en un desapego social por la planificación en tanto no es fácil percibir que esta sea una política resolutive y eficaz.** Algo que termina derivando hacia un localismo que ve en cualquier propuesta supramunicipal una amenaza a su soberanía y capacidad de incidencia en la toma de decisiones. Como de hecho ya ha sucedido en el caso extremeño, como recuerdan Campesino *et al.* (2018) a partir del proyecto de comarcalización funcional de Extremadura de 1992.

Finalizamos la aproximación al caso extremeño con una reflexión en torno a la que se descubre como la verdadera finalidad detrás del proceso de remodelación y actualización de su política de ordenación del territorio, y que aparentemente trata de dar respuesta a esta carencia de aplicación de dicha política. Garantizar la seguridad jurídica mediante un reajuste del procedimiento que permita garantizar las actuaciones territoriales realizadas ahora bajo el amparo de la ambigua noción del desarrollo sostenible con la que ya nos hemos manifestado críticos en tanto no ha supuesto este desacoplamiento entre consumo y transformación de suelo y desarrollo. No en vano, al amparo de la idea de Economía verde y circular, se pretenden favorecer el desarrollo rural favoreciendo la implantación de las actividades y usos adecuados para el rural mediante calificaciones rústicas

---

<sup>128</sup> Entre otras, véase la noticia “Plan Territorial de Sierra de Gata: El urbanismo, responsabilidad de políticos, técnicos y ¿ciudadanos?”, publicada en el Digital Sierra de Gata. Disponible <https://sierradegatadigital.opennemas.com/articulo/sierra-de-gata/plan-territorial-sierra-gata-urbanismoresponsabilidad-politicos-tecnicos-y-ciudadanos/20141215095439015856.html> (último acceso 06/06/2020).



permitidas, bonificación del canon rústico, posibilidad de ejecutar planes especiales para estas actuaciones.

### *7.2.1. La cuestión procedimental en el caso extremeño*

Se plantea, a partir de Rando y Peiró (2020c), el procedimiento de tramitación de dos de las figuras de ordenación del territorio de la política extremeña.

La primera de las figuras es la de ámbito regional, denominadas **Directrices de Ordenación del Territorio**. El procedimiento de tramitación y aprobación de esta figura queda recogido en el artículo 19 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible de Extremadura, diferenciándose un procedimiento para las Directrices de Ordenación del Territorio, que presentamos en primer lugar, de las Directrices complementarias que presentamos en segundo.

Las Directrices se inician tras el acuerdo de redacción mediante decreto de la Junta de Extremadura a propuesta de quien ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio; expresando los objetivos y plazos para la redacción y designación de su dirección técnica, la cual radicará en la consejería previamente mentada.

Es necesario un informe no vinculante de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio sobre el avance de las Directrices, aprobándose por la persona que ostente la titularidad de la Consejería competente. Dando lugar a continuación a trámite de información pública del avance, las consultas sectoriales y las acciones del proceso participativo en un plazo no inferior a dos meses. Aprobándose el anteproyecto de las Directrices por parte de la persona responsable de la Consejería responsable.

La aprobación del proyecto de Directrices compete al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura que lo remitirá a la Asamblea de Extremadura para su aprobación con el rango legal.

En lo que a las Directrices complementarias se refiere, el procedimiento para su aprobación comenzará con el correspondiente acuerdo de redacción por resolución de la persona que ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, quien también será competente para su aprobación inicial. Tras ello, se someterá a información pública por plazo no inferior a dos meses y a las correspondientes consultas sectoriales y se obtendrá el informe no vinculante de la Comisión de Urbanismo y Ordenación Territorial de Extremadura. La aprobación definitiva corresponde, dado su carácter reglamentario, al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

El segundo de los instrumentos considerados es de los **Planes Territoriales**. El procedimiento queda recogido en el artículo 25 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible de Extremadura, y se inicia por acuerdo de redacción mediante resolución de la persona que ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, bien de oficio o a instancia de las corporaciones locales del ámbito del plan; pero en todo caso previa audiencia a estas.

En el acuerdo se determinará el ámbito del plan, los objetivos generales y los plazos previstos para la redacción del instrumento, así como la composición de la comisión de

redacción que, en el seno de la Consejería competente en ordenación del territorio, será la que asuma la dirección técnica del plan con participación en la misma de los municipios.

La aprobación inicial se atribuye a la persona titular de la Consejería competente en ordenación del territorio, tras lo cual se realizará el trámite de información pública y requerimiento de informes sectoriales durante un periodo de dos meses, así como la solicitud del informe no vinculante de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

La aprobación definitiva, mediante decreto, recae sobre el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, que deberá dar cuenta a la Asamblea de Extremadura.

### *7.2.2. Las arenas políticas en el caso extremeño*

Será en el caso extremeño (véase Rando y Peiró, 2020c) la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio la que, en condición de órgano colegiado de naturaleza mixta (adscrito a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio<sup>129</sup>) acapara nuestra atención en este momento. Y particularmente su composición, constando de:

- La presidencia (cargo correspondiente al Director/a General de Urbanismo y Ordenación del Territorio) con competencia para dirimir en caso de empate y que en caso de fuerza mayor será sustituido por el vicepresidente de la Comisión.
- Los titulares de los siguientes órganos directivos de la Consejería de Fomento:
  - Secretaría General.
  - Dirección General de Arquitectura y Programas Especiales de Vivienda, cuyo titular ostentará la Vicepresidencia.
  - Dirección General de Vivienda.
  - Dirección General de Infraestructuras y Aguas.
- Los titulares de los siguientes otros órganos directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura:
  - Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental.
  - Dirección General de Turismo.
  - Dirección General de Estructuras Agrarias.
  - Dirección General de Patrimonio Cultural.
  - Dirección General de Administración Local.
  - Dirección General de Desarrollo e Infraestructuras Rurales.
- Un representante del Ministerio de Fomento.
- Un miembro de cada una de las Diputaciones Provinciales de Extremadura.

---

<sup>129</sup> Y en relación con lo establecido en el Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura

- Un representante de cada una de las Confederaciones Hidrográficas de Extremadura.
- Dos expertos urbanistas, por designación del Consejero de Fomento.
- Tres representantes de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias.
- Un representante de cada uno de los Colegios profesionales siguientes:
  - Arquitectos.
  - Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
  - Secretarios e Interventores de la Administración Local.
- Un representante de la Gerencia Regional de Extremadura de la Dirección General del Catastro.

No hay presencia de una sociedad civil cuya participación está asociada, más bien subordinada a la presidencia en tanto esta, ligada a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, responsable de la dirección técnica de la redacción de los instrumentos de planificación, su sometimiento a información pública y cualesquiera atribuciones necesarias para su tramitación; con una participación asociada a estos procesos, deficientes como se ha señalado y recogido, que además se realizan en el marco conjunto de la consejería competente quien también tiene potestad de realizar una participación mediante procesos de audiencia a las corporaciones locales afectadas por los Planes Territoriales cuya formulación se pretenda, así como resolver sobre su aprobación inicial.

Ciertamente se evidencia un escenario hostil para que la sociedad civil organizada tenga una participación efectiva en un proceso claramente tecnocrático que con la más reciente modificación legislativa no tendrá reconsideración alguna.

### ***7.3. La planificación territorial en Galicia***

Como planteábamos en Peiró *et al.* (2020), la ordenación del territorio en Galicia es una política secundaria. Con todo, a partir del recorrido de su política de ordenación del territorio, actualmente en un proceso de revisión de su único y vigente legislación en la materia, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, con un periodo escueto de esplendor entre 2007 y 2013, podemos hacer algunas reflexiones que giran en torno a las tres dimensiones que de acuerdo con Cruz (2020) se encuentran asociadas a la idea de modelo territorial.

La primera está relacionada con el **modelo de organización político-administrativo**, el cual, en un territorio como el gallego, tiene una fuerte relación con lo simbólico; siendo Galicia una nacionalidad histórica. Esto ayuda a explicar la idea de un regionalismo unitario que entiende el espacio gallego como una única realidad, y que justifica el rechazo hacia una reforma de los concellos de 1812 y la reforma provincial de 1833 que establecerían la actual división provincial y municipal gallega (Paredes, 2015; y en un sentido más amplio para el conjunto de España véase Olcina y Farinós, 2017).

Un rechazo procedente de un pensamiento galeguista más favorable a la comarca como ámbito subregional de actuación e intermediario entre las parroquias (freguesias -entidad local-) <sup>130</sup> y el gobierno regional (véase Barbosa, 2011 citado en Paredes, 2015 y García, 2002, citado en Lois y Aldrey, 2011). El resultado es la carencia de un acuerdo sobre que escala intermedia entre la regional y la local, ambas con una notable fuerza, es la más adecuada para una coordinación efectiva de las políticas con impacto territorial asociado que vaya más allá de la simple agrupación de ayuntamientos para dar lugar a espacios con una extensión superficial nunca inferior a 30 km<sup>2</sup> y una población superior a los 1000 habitantes, creadas con la finalidad de alcanzar una mínima funcionalidad administrativa básica más operativa <sup>131</sup>. No en vano el ámbito subregional es el gran olvidado de la ordenación del territorio en Galicia. Apuntan Máiz (1997) y Veiga (1999a y 1999b) (ambos citados en Paredes, 2015), que para el caso gallego, los concellos son bien recibidos en tanto permiten la creación de un órgano de gobierno que en su división administrativa no se ajusta a un espacio de vida asociado a las freguesias, de menor tamaño que los municipios pero que permitirían si tuvieran el adecuado reconocimiento jurídica y una efectiva articulación mejorar la democracia directa y participada, según plantea Evans (2014, citado en Paredes, 2015).

La segunda de las cuestiones es la relativa a la **evolución tendencial** (véase Zoido, 2006), mediante el cual se alude, al hablar de modelos territoriales, al recorrido de un territorio ante la ausencia de intervenciones antrópicas deliberadas encaminadas a la corrección de una inercia como pueda ser el despoblamiento del rural. Y por tanto a la forma en la que la sociedad transforma el territorio. Un proceso de transformación que en el caso gallego se puede considerar disruptivo a partir del siglo XX, y especialmente a partir de la década de 1960 (véase Sánchez, 2013). Mediante la política del Instituto Nacional de Industria desarrollado en la posguerra, y los posteriores Planes de Desarrollo I y II, que contaría con un tercero en la década de 1970 <sup>132</sup>, se pretendió un desarrollo regional encaminado a la cohesión nacional que permitiera a Galicia equipararse socioeconómicamente con el resto de las regiones españolas. Una apuesta fallida en tanto las medidas aplicadas derivaría en una polarización interna de la región, diferenciándose un rural alejado y de montaña de una zona occidental y litoral. El primero ha permanecido sin una transformación socioterritorial notable, lo que le ha permitido mantener, en términos generales, la estructura propia del poblamiento y hábitat rural gallego. Por su parte, la segunda zona alberga las principales áreas metropolitanas y entornos urbanos industriales

---

<sup>130</sup> Véase el artículo de Sánchez (2013) para una valoración detallada de la cuestión, al sintetizar la principal biografía en la materia. Destacando del citado trabajo la siguiente reflexión: *el espacio rural en Galicia es un tema muy complejo y discutido debido a su peculiar morfología y distribución, que se resiste a los numerosos intentos de ordenación y clasificación*. Así mismo, en el citado trabajo se indica que para la comprensión de la delimitación de escala local, y siguiendo los trabajos de Fariña (1990) y Pazo (2005) es la parroquia el elemento fundamental para la entender y favorecer la articulación territorial gallega.

<sup>131</sup> A este respecto resulta interesante la reflexión que realiza Boix (2018) (que en el citado trabajo centra la atención sobre el caso valenciano), sobre una escala local a la que se asocia un fuerte sentimiento de pertenencia y que, en el ejercicio de la acción de gobierno, representan un espacio que permite dar voz y ser un medio para la interlocución. Motivo por el cual el autor considera inadecuada la fusión forzosa de entidades locales en la búsqueda de la eficiencia administrativa.

<sup>132</sup> Este III Plan representa junto al Plan de Ordenación Territorial regional redactado al amparo de la Ley del Suelo de 1976 (sin aplicación efectiva) (Precedo, 1987, citado en el Lois y Aldrey, 2011) el primer conato, fallido, de llevar a cabo una ordenación del territorio en Galicia.

que han devenido en un espacio atomizado y complejo (Doval, 2009; Lois y Aldrey, 2011; Sánchez, 2013).

Esto, de acuerdo con O'Flanagan (1996; citado en Paredes, 2015), se ha traducido en una reconfiguración conceptual y funcional del territorio gallego. Destacando como fenómeno territorial característico el de la autoconstrucción y el feísmo<sup>133</sup>. Lo cual, junto con otras cuestiones que han deteriorado el territorio gallego (claro ejemplo el del Prestige), han potenciado la consolidación del paisaje como una política de primer orden en el territorio gallego (Lois y Aldrey, 2011).

Lo previamente planteado va a tener su reflejo en la tercera de las dimensiones relativa a la idea de modelo territorial ligada a la concepción de **la organización espacial del territorio y sus funciones y actividades asociadas**. Aludiendo, de acuerdo con Zoido (2006), a la propuesta territorial futura que se pretende alcanzar. Un primer intento de hacer frente a la situación de desequilibrio territorial previamente aludido se encuentra, en el caso gallego, ligado a una política comarcal al amparo de la cual se plantea un Plan de Desarrollo Comarcal que cabe entender como una estrategia regional para el desarrollo local (Doval, 2002; 2009). Valiéndole la consideración, de acuerdo con Precado (1996, citado en Doval, 2009), de una especie de modelo de desarrollo territorial integrado complementario a la política regional existente en aquel momento.

No daría los resultados esperados. Como tampoco lo harían la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, y el Mapa Comarcal de Galicia de 1997 (aprobado por el Decreto 65/1997, de 20 de febrero). Indicando Doval (2002, 2009) que parte de su fracaso deriva de la falta de financiación adecuada y soporte político. Cuestiones ambas de las que también va a adolecer la ordenación del territorio en Galicia, cuyo desarrollo pone de manifiesto una falta notable de interés por lo territorial en favor de una lógica sectorial que se va a concretar mediante intervenciones puntuales sobre el territorio gracias a la figura de los proyectos estratégicos. Y que nuevamente va a encontrar amparo en el falaz argumento (véase Farinós y Peiró, 2022), de que la ordenación del territorio no es operativa frente a una lógica de proyectos que hacen de esta una herramienta ejecutiva y justificativa de transformaciones del territorio encaminadas a un desarrollo no cohesionador mediante una lógica económica neoclásica.

Con todo, durante este periodo de 6 años comprendido entre 2007 y 2013, la ordenación del territorio tendría un desarrollo positivo en Galicia. En este momento, y tras un complicado procedimiento de tramitación de 15 años (véase Baluja, 2009), se aprobaron unas Directrices de Ordenación del Territorio que acogían, a su vez, el contenido de las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural que se habían tramitado tras la

---

<sup>133</sup> Se colige de Suárez *et al.* (2016), quienes realizan una comparación del fenómeno urbanístico entre dos entornos con similitudes como son Galicia y Asturias, que el contexto sociocultural va a condicionar la forma de transformar el territorio. La autoconstrucción en Galicia ha encontrado en el urbanismo una herramienta dual, ya que por momentos lo ha potenciado, mientras que en otras ocasiones ha tratado de ponerle freno. La Ley 11/1985 -conocida como la LASGA, y la Ley 1/1997 potenciaron una práctica urbanística muy flexible y sin apenas limitaciones, que tampoco encontró control en una ordenación del territorio ausente (más allá del caso del litoral), y de un tímido intento de regulación para los ámbitos rurales mediante la creación del Suelo de Núcleo Rural (en la Ley del año 85, y ratificado en 1997 y 2002) que pretendía ajustar las dinámicas de crecimiento en estos entornos sin demasiado éxito (Lois y Aldrey, 2011). Un urbanismo que se ha manifestado como conflictivo en tanto se han sucedido 8 textos legales en la materia, desde 1985 hasta el más reciente en 2016.

aprobación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Representando un notable esfuerzo por avanzar hacia una política territorial de conjunto. Siendo el momento en el que se aprobaría el único instrumento de ámbito subregional presente en el territorio gallego: el Plan de Ordenación de Litoral, el cual, a diferencia de las Directrices de Ordenación del Territorio, contarían con una tramitación sin especiales conflictos que dilataran el procedimiento<sup>134</sup>.

Un periodo tras el cual se regresa a una situación de desidia en política territorial que no parece que se vaya a enmendar con la nueva propuesta legislativa, actualmente en tramitación, de la que se conoce su anteproyecto<sup>135</sup>. Lo que nos permite hacer algunas consideraciones en clave comparativa.

Encontrando, como primera señal, algo que también hemos visto en el caso extremeño, como es una modificación entre la Ley 10/1995 y el nuevo anteproyecto de Ley que se centra en la cuestión instrumental. El sistema de planificación que recoge la Ley 10/1995 en su artículo 4 está conformado por cinco instrumentos de planificación:

- Las Directrices de Ordenación del Territorio
- Los Planes Territoriales Integrados
- Los Programas Coordinados de Actuación
- Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal
- Los Planes de Ordenación del Medio Físico

Como indicábamos en Peiró *et al.* (2020), se trata de un sistema que pretende conjugar la lógica de la planificación en cascada y la horizontalidad. Quedando desvirtuada en la práctica al dotar al planteamiento sectorial de un protagonismo tal que ha suplantado a toda forma de planificación subregional. Y que ahora se verá modificado tras cinco lustros de vigencia como consecuencia de la renovada propuesta recogida en el anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Galicia en la que el sistema de planificación queda conformado por:

- Las Directrices de Ordenación del Territorio, que se mantienen como figura de planeamiento de ámbito regional.
- Los Planes Territoriales Integrados, que se mantienen como figuras de planeamiento de ámbitos subregionales.
- Los Planes Sectoriales, primera de las figuras en las que se disocian los antiguos los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.
- Los Proyectos de Interés Autonómico, segunda y renombrada figura en la que se disocian los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal

---

<sup>134</sup> Para una aproximación al POL se recomienda la lectura de <http://urban-e.aq.upm.es/articulos/ver/la-gesti-n-integrada-del-litoral-el-plan-de-ordenaci-n-del-litoral-degalicia-pol-completo> (artículo publicado en urban-e)

[https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2011/20110223/Anuncio8142\\_es.html](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2011/20110223/Anuncio8142_es.html) (DOGA)

<http://www.xunta.es/litoral/web/index.php/introduccion> (Web Xunta POL)

<sup>135</sup> [https://ficheiros-web.xunta.gal/transparencia/normativa-tramitacion/maot/CMAOT\\_anteproxecto\\_lei\\_ordenacion\\_territorio\\_cas.pdf](https://ficheiros-web.xunta.gal/transparencia/normativa-tramitacion/maot/CMAOT_anteproxecto_lei_ordenacion_territorio_cas.pdf)

No solo sucede, como en el caso balear, que desaparecen los Planes del Medio Físico y por tanto es un retroceso hacia la sectorialización como ya hemos planteado. Es que directamente son los instrumentos sectoriales los principales protagonistas de la reforma legislativa. Y es que durante todo este tiempo lo que se evidencia no es un problema de estrangulamiento en los procedimientos de tramitación de los planes territoriales sino una apuesta política por obviar esta política, pervertida hasta tal punto que no puede hablarse de una verdadera ordenación del territorio en una región como la gallega, como recogíamos en Peiró *et al.* (2020), en la que ni tras el momento favorable derivado de la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio se logró revertir las dinámicas y creencias más asentadas ahora reafirmadas por el nuevo anteproyecto de ley.

El contexto es muy favorable a lo sectorial como señalábamos en Peiró *et al.* (2020), y que se recoge en la tabla al evidenciar como estos serán los principales instrumentos mediante los cuales se ha concretado la política de ordenación del territorio.

**Tabla 7.** Situación de la ordenación del territorio en Galicia

Instrumento	Anterior	Previsto	Realizados	SIOTUGA
<b>Planes Territoriales Integrados</b>				
Litoral	0	1	1	
Sistemas de asentamientos	0	29	0	
Camino de Santiago	0	1-6	0	
Cuencas hidrográficas	0	20 o más	0	1 (Litoral)
<b>Planes coordinados de acción</b>	0	1/año	0	0
<b>Planes sectoriales de incidencia supramunicipal</b>	20	9	2 + 3 no previstos	21
<b>Proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal</b>	348	0	69	372
<b>Planes de Ordenación del Medio Físico</b>	0	2	0	-

Fuente: Peiró *et al.* (2020)

Esta situación, lejos de subsanarse, va a continuar produciéndose. Algo que como señalábamos en Peiró *et al.* (2020), tiene que ver con una dinámica de falta de materialización efectiva del contenido de las Directrices regionales durante sus 9 años de vigencia<sup>136</sup>, a las que se va a continuar desmantelando y vaciando de finalidad y contenido. Son muy ilustrativas las palabras del Núñez Feijóo al respecto del nuevo marco legal, del cual afirma que es un *documento que aporta mayor seguridad a la figura de plan sectorial - el instrumento que ordena y regula la implantación de actividades sectoriales en el territorio- [...] una garantía para la inversión, para el crecimiento ordenado, para un urbanismo con principios y para que todo el mundo sepa exactamente*

<sup>136</sup> Como se constata en los informes remitidos al Parlamento de Galicia en los años 2013 y 2015. Teniendo en cuenta que están pendientes, entre otras, las determinaciones excluyentes 10.1.2, relativa a los PTI; 10.1.9 y 10.1.12 relativas a los Planes Sectoriales, o las determinaciones 3.3.2 y 3.3.8 relativas a la consideración de las DOT como Directrices del Medio Rural establecidas en la Ley 45/2007; o la 3.3.22, para hacer un Plan específico de ordenación de la acuicultura en tierra, entre otras.

*qué se puede hacer* (cursiva del original<sup>137</sup>). Toda una declaración de intenciones acerca de las intenciones ligadas a la revisión legislativa planteada y que van encaminadas a un control del urbanismo que como ya hemos apuntado ha resultado verdaderamente conflictivo, sin renunciar por ello a la creación de las condiciones de seguridad jurídica que permitan el desarrollo de unos proyectos, ahora denominados de interés autonómico, para el desarrollo económico.

Por su parte, los planes sectoriales verán reconsiderado su procedimiento de tramitación, ahora idéntico al de los Planes de ámbito subregional<sup>138</sup>. Y al igual que todas las figuras de planeamiento y urbanismo, incorporan una evaluación ambiental estratégica. Lo cual representa más el reconocimiento de la necesidad de llevar a cabo un trámite obligatorio por ley que una propuesta de mejora de los procedimientos con el fin de mejorar la coordinación intersectorial e interadministrativa, sobre lo que no se ha hecho ninguna reconsideración. Como tampoco de unos procedimientos participativos que en nada cambian en lo formal, ya que continúan basados en las alegaciones y procesos de información pública. Únicamente la creación del registro de planeamiento territorial y urbanismo ha supuesto una novedad como punto de referencia para el acceso a la información en materia de planeamiento territorial y sus trámites asociados.

Sigue siendo deficiente la forma en la que se ha tratado de ajustar la acción administrativa al principio de cooperación en un territorio como el gallego en el que tanto el gobierno regional como el local se han mostrado reacios a la construcción de escalas subregionales para la actuación conjunta más allá de la necesidad de hacer frente a fenómenos como los metropolitanos que han motivado el rechazo del gobierno regional a estas experiencias supralocales en tanto generan recelo por el desarrollo de contrapoderes (Lois y Aldrey, 2011). Como también se muestran reacios, como ya hemos apuntado a partir del caso extremeño, unas escalas locales que consideran que pierden de esta manera poder.

En este sentido, el caso gallego está marcado por sus propias peculiaridades. Las entidades locales han estado tradicionalmente marcadas por prácticas clientelares en el desarrollo de las actividades socioeconómicas que han dado lugar a la permisividad y laxitud en su localización territorial, y que han supuesto un constante contrapeso hacia cualquier iniciativa de vocación restrictiva y de ámbito supralocal. Esto se ha entendido, como señalan Lois y Aldrey (2011), como un freno a la dinámica del *tu vai faziendo* que evidencia esta complicidad entre administraciones y sociedad en favor de una transformación y ocupación caótica del territorio y en muchas ocasiones al margen de la legalidad. A unos niveles ciertamente complejos tal y como apunta Roma (2008) quien indica que *la realidad gallega ha puesto de manifiesto algunos supuestos más complejos que van más allá de la falta de observación o mera vigilancia en el campo de este estudio [tipo penal del delito de prevaricación urbanística del artículo 319.1 del Código Penal asociado a la prevaricación por omisión]* (cursiva del original).

**Evidenciándose esa idea de las normas no escritas presentes en el funcionamiento social y que condiciona su acción, incluyendo el rechazo a determinadas**

---

<sup>137</sup> Texto procedente de <https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/45457/fejoo-avanza-aprobacionley-ordenacion-del-territorio-que-culmina-proceso-regulacion>

<sup>138</sup> Tal y como se recoge en el artículo 41. Procedimiento de elaboración y aprobación de los planes sectoriales: Los planes sectoriales se tramitarán de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 34 para los planes territoriales integrados



**herramientas que le son favorables.** Frente a lo cual no cabe la renuncia, sino que como se colige de Doval (2009), cabe buscar alternativas que permitan avanzar en la línea defendida; como representan unas iniciativas ligadas a las mancomunidades y los consorcios mediante los cuales tratar de hacer frente a la necesidad de coordinación alternativa a la más frecuente creación de empresas públicas destinadas a la prestación de determinados servicios concretos. Un planteamiento que no era visto como una amenaza a la distribución competencial ni a los intereses privados que han terminado por imponerse. Y que encuentra su éxito, de acuerdo con Lois y Aldrey (2011), en un argumento por otra parte, insistimos, falaz, como es el ligado a la idea de que la ordenación del territorio representa un freno al desarrollo económico.

Todo ello en el marco irresoluto de una posible reestructuración tanto conceptual como funcional de una administración tendente a una cierta descentralización regional que permita una efectiva participación en la vida política a la totalidad de un territorio gallego muy polarizado donde las dinámicas territoriales no se ajustan a la división administrativa vigente por razones no solo de dinámicas territoriales, que reiteradamente hemos apuntado no responden, como las ambientales, a las divisiones político-administrativas, sino que están marcadas por la escasa correlación con la lectura tradicional que del territorio se tienen. Ganando en complejidad teniendo en cuenta que Galicia es un territorio fronterizo con Portugal, y cuyas dinámicas territoriales (véase Fernández, 2010), reclaman una reconsideración estratégica en la forma de proceder (Romero, 2009).

Algo que no parece que vaya a suceder a la vista del previsible recorrido que va a seguir la política de ordenación del territorio acorde con el planteamiento de un anteproyecto de Ley continuista con la dinámica precedente. ¿En qué sentido? Ya apuntábamos en Peiró *et al.* (2020) que las Directrices de Ordenación del Territorio se crearon con el fin de expresar un modelo de ordenación territorial de ámbito regional en el que se recogieran las pautas espaciales de asentamiento. Evidenciando una clara apuesta por un sistema urbano policéntrico que permitiera lograr una situación de equilibrio territorial que rompiera con la dicotomía territorial prevalente. A lo que sumar el establecimiento de unas pautas de ocupación para el desarrollo de nuevas actividades socioeconómicas que debían contribuir a esta finalidad. Alejándose progresivamente de esta concepción inicial de la ordenación del territorio en un enfoque afrancesado de conjugación de planificación física y socioeconómica, en favor de una lógica de crecimiento económico que iba a terminar por potenciar los desequilibrios que pretendía corregir.

Esto es consecuencia de la concentración de las actividades económicas en las zonas más dinámicas. Lo cual tiene sentido en el marco de la lógica acumulativa del capitalismo, aunque no por ello es deseable. Evidenciando como **la planificación puede llegar a contribuir a un desarrollismo territorial inadecuado en tanto se aleja de las pretensiones de cohesión que por otra parte le debieran ser inherentes.** A lo que contribuye el hecho de que las políticas sectoriales, encaminadas al desarrollo socioeconómico, terminan por imponerse a unas Directrices de Ordenación del Territorio que dejan de operar como marco de referencia y herramienta de coordinación. Dinámica esta, colegíamos en Peiró *et al.* (2020), que es la que parece que el nuevo anteproyecto de ley va a reforzar. Como de hecho se denuncia en el documento de alegaciones presentado por el colegio de arquitectos de Galicia, donde se recoge (véase Peiró *et al.*, 2020) que **tras la pretensión del refuerzo de la componente indicativa lo que se enmascara es**

**la búsqueda de flexibilización del contenido** de las Directrices de Ordenación del Territorio para evitar su cumplimiento. Haciendo válida la crítica aquí ya realizada a que **lo estratégico no debe confundirse con carencia de obligatoriedad en el cumplimiento de lo planificado.**

Una tarea de desarrollo de lo establecido en las Directrices de Ordenación del Territorio que en teoría recae sobre la figura de los Planes Territoriales Integrados, los cuales, sin embargo, han carecido de desarrollo efectivo en Galicia. Partiendo de una excepcionalidad como será el plan de ordenación del litoral gallego, el cual aunque concebido inicialmente como plan sectorial terminará adquiriendo entidad de plan territorial integrados. La carencia de estas figuras de ordenación del territorio, que como ya hemos planteado reiteradamente, representan la figura predilecta de esta política (Farinós *et al.*, 2018a), implica la pérdida de una herramienta concebida para la concreción del instrumento de planificación regional, las mencionadas Directrices de Ordenación del Territorio en el caso gallego; a la par que crean un marco para la coordinación de las políticas sectoriales a nivel supramunicipal a las que deben subordinar e integrar. Evidenciándose la conflictividad que la delimitación de un ámbito subregional representa en el caso gallego en la muy laxa concreción acerca de que se entiende por áreas geográficas supramunicipales susceptibles de contar con este tipo de figura de planificación en la legislación en la materia. Diferenciando:

- Áreas de características homogéneas
- Áreas que por sus dinámicas internas y características propias reclamen de una planificación de carácter integrado para abordar las infraestructuras, equipamientos y recursos comarcales.

La flexibilidad es tal que a los dos criterios de delimitación de ámbitos de aplicación previamente planteados se añade la posibilidad de desarrollar Planes Territoriales Integrados *ad hoc* supramunicipales y con objetivos propios. Dotando de una libertad de acción que ha conlleva a la inacción, hasta cierto punto previsible dada la tradicional carencia de interés por estas cuestiones supramunicipales que tienen lugar en un entorno como el gallego notablemente localista.

La carencia de unos Planes Territoriales Integrados, junto con el hecho de que la planificación sectorial pueda desarrollarse sin contradecir, pero sin estar controladas por estos instrumentos de ordenación del territorio, hace que sea, de *facto*, la planificación sectorial la que va a actuar como instrumento de desarrollo de la política de desarrollo territorial. Una situación que, de acuerdo con Peiró *et al.* (2020), las Directrices de Ordenación del Territorio tratan de subsanar regulativamente mediante el Análisis de Compatibilidad Estratégica (establecido en su determinación 10.1.18). Produciéndose una deriva en una competencia instrumental y no una adecuada coexistencia que termina por favorecer a unos instrumentos sectoriales que son preferidos para el desarrollo de la política territorial. Lo que ayuda a comprender esta carencia de unos Planes Territoriales Integrados para los que las perspectivas de futuro no son positivas.

Y es que el anteproyecto de Ley apunta, aunque manteniendo las características y finalidades que marca su predecesora, una reconsideración ligada a la responsabilidad de elaboración de una figura que se prevé *solo podrán ser promovidos por la iniciativa*

*pública, entendiéndose por tal, a efectos de lo establecido en esta ley, las administraciones públicas, las entidades de derecho público de ellas dependientes, las sociedades de capital que les pertenezcan íntegramente y los consorcios con participación de algunas de las anteriores* (cursiva del original) (art. 31 anteproyecto de Ley). Consecuentemente se eliminaría la capacidad de participación a cualquier organismo local o autonómico, que las Directrices de Ordenación del Territorio previeron acorde con su disposición 10.1.3 y que ahora sería objeto de retroceso, en detrimento de una coproducción de la planificación en un sentido participado y en clave de gobernanza.

En este marco de relaciones tan particular entre ordenación del territorio y planificación sectorial aparece una figura muy peculiar: los Programas Coordinados de Actuación. Esta figura de planificación se concebía en la legislación de 1995 para la coordinación de las actuaciones sectoriales a escala supramunicipal, siendo instrumentos plurianuales que trascienden al ámbito local para su aplicación con el fin de integrar intervenciones sectoriales e intersectoriales derivadas de la acción de diferentes administraciones públicas. Llegando a entrar en competencia con los Planes Territoriales Integrados, a los que se llegan a imponer por su mayor laxitud y flexibilidad, en tanto pretenden facilitar el tratamiento conjunto y una ejecución coordinada de las intervenciones territoriales.

Figura traía a colación a pesar de que como apuntábamos en Peiró *et al.* (2020), ha carecido de desarrollado, pero permite evidenciar algunas ideas que subyacen a la ordenación del territorio en Galicia que son interesantes para la reflexión. La pretensión de los Programas Coordinados de Actuación era la coordinación de las inversiones públicas para la puesta en práctica del contenido de los instrumentos de ordenación del territorio. Una lectura posibilista fundamentada en la interpretación de lo establecido en la determinación 10.1.7. de las Directrices de Ordenación del Territorio así como en el artículo 19 de la ley de 1995 en la que se recalca esta función de marco de referencia para las actuaciones derivadas de las Administraciones y organismos públicos de ejecución y gestión de obras y actuaciones contempladas al poder actuar como:

- Marco de referencia para la elaboración, en ámbitos regionales, de los proyectos de presupuestos
- Base para los convenios y acuerdos de cooperación entre las entidades locales y urbanísticas especiales, así como para convenios y acuerdos con la Administración General del Estado u otras Autonomías.

Convirtiéndose en herramientas fútiles al restringirse su capacidad de actuación a la de coordinación de unos planes y proyectos que por ley ya están obligados a disponer de una programación temporal y económica para su desarrollo (art. 23.4), y que por otra parte es la que dota a la planificación sectorial de total autonomía para ser la herramienta de desarrollo de la política territorial que no de la territorialización en el sentido planteado por Raffestin (1999). Coligiendo en Peiró *et al.* (2020) que estos instrumentos se encuentran en vías de extinción en el nuevo anteproyecto de Ley, que justifica su desaparición alegando que presentan un carácter netamente inversor.

Con una planificación que en el nuevo anteproyecto de Ley va a encontrar un protagonismo notable, traducido en el trato diferencial otorgado a la que hasta entonces representaba una figura unitaria: los planes y proyectos sectoriales. Ahora dividida en dos

categorías, planes sectoriales por un lado y proyectos de interés autonómico por otro. Esto, sin embargo, aunque relativamente anecdótico más allá de que los planes sectoriales ya hemos apuntado que se equiparan a los subregionales, lo que *de facto* les da las herramientas necesarias para reemplazarlos, enmascara una situación que concebimos como potencialmente nociva. De acuerdo con el anteproyecto de Ley, se incorpora a la iniciativa privada como actor promotor de este tipo de instrumentos. Una entrada del capital privado que suele servir como alternativa, más que como complemento, a una financiación pública que carece de los recursos para implementar determinadas actividades sobre las que cabe el beneficio de la duda sobre su idoneidad y necesidad asociada. Haciendo posible de esta manera que sea el capital privado el que inicie una transformación territorial que adquiere la legitimidad por ser una herramienta ligada al interés general que no responde en última instancia a tal cuestión.

Esto hace que veamos el futuro inmediato de la ordenación del territorio gallega muy alejado de una **lectura alternativa de la ordenación del territorio** más cercana a la lectura que plantea Farinós (2017), en esta tesis también defendida, que la entiende como **instrumento de apoyo normalizado y forma de proceder habitual en la toma de decisiones de toda acción de gobierno, y del planeamiento territorial estratégico como la herramienta idónea para el adecuado funcionamiento de los sistemas sociales-ecológicos**. El nuevo anteproyecto de Ley opta por un modelo de respuesta fácil, de compartimentación sectorial que hace del territorio el soporte, punto de encuentro pero no de coordinación e integración, de las políticas sectoriales. Algo que va a manifestarse en el Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia, desarrollado al amparo de lo dispuesto en los art. 49 y 50 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, y art. 90 y siguientes del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba su reglamento.

Coligiéndose en Peiró *et al.* (2020), que los intentos de conversión de la política territorial gallega no pueden considerarse exitosos. Tanto externos a la ordenación del territorio *sensu stricto*, como pueda ser el caso del Plan de Desarrollo Comarcal, que para Precado (1996) representó un intento de ruptura con la política regional existente. Como las iniciativas ligadas directamente a la ordenación del territorio, como la Dirección General de Sostenibilidad y Paisaje creada en 2009, y que se enmarca en el periodo de mayor actividad en la cuestión territorial, y que tenía por cometido, contando para ello con presupuesto y personal propio, el desarrollo de políticas en clave territorial. Desapareciendo definitivamente en 2012, recayendo sus competencias en la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, actualmente Dirección General cuya principal preocupación es la cuestión urbanística.

La situación resultante efectivamente parece que se avoca al caso gallego a mantener esta lógica de intervención, que no ordenación, de lo territorial. Lo cual mantiene, como se colige de Paredes (2015), la búsqueda de un modelo de desarrollo basado en una transformación territorial caótica que lejos de avanzar hacia la cohesión ha aumentado las dicotomías entre la zonas urbano-industriales ubicadas en las zonas costeras y entornos metropolitanos, con las rurales de interior, las cuales, estas últimas, no han podido desarrollar el total potencial de las inversiones realizadas, incluyendo las procedentes de fondos europeos.

### 7.3.1. La cuestión procedimental en el caso gallego

Se plantea, a partir de Peiró *et al.* (2020), el procedimiento de tramitación de dos de las figuras de ordenación del territorio de la política gallega.

El primer instrumento son las **Directrices de Ordenación del Territorio**, cuya tramitación queda recogida en el artículo 10 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. Corresponde al Consejo de la Cuenta de Galicia iniciar dicho procedimiento, el cual debe publicarse en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, motivando y justificando sus causas y los plazos del avance.

Dicho avance es responsabilidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, aunque también están involucradas las consejerías con competencias de proyección territorial con el objeto de poder realizar las correspondientes previsiones y determinaciones sectoriales de forma que se avance en una efectiva inclusión e integración de sus contenidos desde estas primeras etapas de formulación del instrumento.

En esta misma línea se justifica la participación de la Administración General del Estado y las Administraciones Locales en un procedimiento fundamentalmente regional, mediante informes sobre las previsiones de sus propias competencias a los que añadir los que la consejería responsable de la tramitación considere relevantes y por tanto recabe e incorpore.

Tanto el documento de avance como los informes evacuados han de remitirse a las diferentes Administraciones y entidades, tanto públicas como privadas, que se estime necesario con la finalidad de que aporten observaciones, alternativas y propuestas; siendo objeto de análisis por parte de la Consejería que realizará las modificaciones que en su caso estime oportunas, previo informe de la Consejería de Economía y Hacienda. Tramitando a continuación su aprobación inicial. Dicho acuerdo de aprobación debe publicarse en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma y en el Boletín Oficial del Estado, así como en prensa. Además de tener que enviar el texto íntegro a la Delegación de Gobierno, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos.

De manera inmediata tras la aprobación inicial se inicia un periodo de audiencia para que las diferentes administraciones y organizaciones puedan exponer sus observaciones y sugerencias, las cuales pueden tenerse en cuenta y traducirse en modificaciones en el contenido del documento. Tras lo cual, el Consejero competente, previo informe de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobará provisionalmente las Directrices; elevándose al Consejo de la Xunta para su traslado al Parlamento donde se realizará su tramitación, remitiéndose a la Xunta de Galicia responsable de su aprobación definitiva en forma de decreto que debe publicarse en los diarios oficiales tanto autonómico como estatal.

En este caso, el gallego, enmarcado en un proceso de revisión legislativa, no se altera sustancialmente este procedimiento procedente de la legislación del año 1995; incorporando, eso sí, de forma detallada como se integra el obligatorio, y en este caso conflictivo, procedimiento de evaluación ambiental estratégica, en una presentación conjunta de ambas tramitaciones.

La segunda de las figuras de planificación presentada es la de los **Planes Territoriales Integrados**, cuyo procedimiento de tramitación queda recogido en el artículo 15 de la

Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. Se inicia la tramitación por el Consejo de la Xunta mediante acuerdo motivado en el que se señalan las causas que lo justifican e indicando que consejería es la competente para su elaboración y dirección; amén de los restantes departamentos que deben participar en el proceso. Publicándose el acuerdo en el Diario Oficial autonómico y la prensa, además de notificarse a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales correspondientes.

A continuación se redacta el plan y se somete a informe de las corporaciones locales y supramunicipales indicadas con anterioridad, tras lo que se produce si aprobación inicial por parte del departamento director del procedimiento; iniciándose en ese mismo instante el trámite de información pública mientras que de manera simultánea se solicita informe de la Delegación de Gobierno.

A la vista de estos dos trámites, el responsable de la aprobación inicial acordará la aprobación provisional incorporando si procede las modificaciones pertinentes, siendo obligatorio un procedimiento de información y consulta cuando dichas variaciones del contenido sean sustanciales con los mismos requisitos de su predecesor.

Finalmente corresponde al departamento que ha aprobado provisionalmente el documento elevarlo al Consejo de la Xunta para su aprobación definitiva mediante decreto.

### 7.3.2. Las arenas políticas en el caso gallego

En el caso gallego (véase Peiró *et al.*, 2022) el órgano que va a llamar nuestra atención es la comisión de seguimiento, complementando la visión previamente planteada con la forma mediante la cual se realiza un seguimiento del contenido e implementación de una figura de planificación territorial.

La mentada comisión se regula acorde a lo establecido en el art. 10 de las DOT, y corresponde al Decreto 156/2012, del 12 de julio, de la Xunta de Galicia, determina el procedimiento mediante el cual se regula y se pone al día los objetivos y determinaciones de las directrices de ordenación del territorio; siendo responsable de:

- identificar la contribución de las propuestas y planes estratégicos de Galicia para la sostenibilidad territorial;
- proponer medidas para corregir las posibles desviaciones, así como posibles efectos no considerados inicialmente;
- hacer valoraciones globales y particularizadas a través de informes de la integración efectivamente conseguida; fijar las pautas y los criterios de interpretación precisos para la elaboración de la memoria prevista en el artículo 11 de la Ley 10/1995, del 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia;
- establecer la composición y funcionamiento de los grupos técnicos de trabajo, por propuesta del Instituto de Estudios del Territorio y cualquier otra función que pudiera tener relación con la naturaleza de la Comisión de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia.

Nuevamente un espacio tecnocrático en el que la inclusión de la sociedad civil no es explícita ni está garantizada.

#### ***7.4. Algunas consideraciones sobre la planificación territorial en el caso del País Vasco y la idea del acto político***

A diferencia de los anteriores casos de estudio, a la situación del País Vasco nos acercamos de manera indirecta, a partir de la bibliografía. Concretamente, al estudio que realiza Latasa (2020), y con un objetivo muy concreto: poner de relevancia la importancia de una lectura crítica de la política de ordenación del territorio.

Recurre Latasa (2020) a Urkidi (2011) para señalar, algo que también apuntábamos en Peiró (2017) y Peiró y Farinós (2019), que el desarrollo instrumental de la legislación en materia de ordenación del territorio del País Vasco es uno de los más relevantes (junto con Cataluña y Navarra). Si se atiende al ámbito subregional, apunta Latasa que únicamente 4 de los 15 Planes Territoriales Parciales se tramitarían en periodos temporales que pueden considerarse razonables. Y esto no lo achaca a la incapacidad técnica o a la carencia de los recursos necesarios, sino que alude a razones de motivación política, intereses privados y las consecuentes presiones para que la política de desarrollo resultante de la ordenación del territorio tuviera un sentido determinado.

Esta deriva intencionada motiva la crítica Latasa (2020) señalando que **es la propia administración responsable de la política de ordenación del territorio la que no actúa de forma correcta al alterar plazos con el fin de evitar restricciones en momentos determinados a actividades socioeconómicas** que de otra manera no habría podido llevarse a cabo. Y se refuerza en Unzurrunzaga (2006; citado en Latasa, 2020), quien indica que muchas de **las intervenciones sectoriales**, aun contando con un marco territorial relativamente desarrollado, particularmente a nivel regional, se han llevado a cabo al **margen de lo previsto en los modelos territoriales** como consecuencia de la **presión que han ejercido los agentes económicos**. Algo que ha sucedido, coligen, **particularmente en los momentos expansivos de la economía**. Y que ha hecho que Latasa (2020) señale que el modelo vasco tiene un mayor reconocimiento por su planteamiento teórico (al que de hecho hemos contribuido con los trabajos de Peiró, 2017 y Peiró y Farinós, 2019), que por su desarrollo y materialización práctica.

Pero no es la situación de la planificación subregional la que más nos interesa. Es un aspecto concreto de la planificación regional. Más concretamente el proceso de revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio, para el cual, de acuerdo con Latasa (2020), se ha abierto un proceso de participación ciudadana sin precedentes. No obstante existen dudas acerca de si las alegaciones y sugerencias procedentes de la sociedad civil tendrán una plasmación clara y concreta en el documento final. Esta **apertura** es vista positivamente, aunque advierte Latasa (2020) que **no se produce cuando los planes en discusión son sectoriales y se relacionan con actividades socioeconómicas**, en lo que parece un movimiento defensivo para evitar que la inclusión de la opinión pública haga que el enfoque del plan se desvíe.

Y es aquí donde encontramos la cuestión de fondo que nos interesa. Señala Latasa (2020) que en el País Vasco existe una buena cultura de la ordenación del territorio, ya que esta es vista, en términos generales (incluyendo, con sus correspondientes matices, a las

instituciones públicas y privadas, agentes sociales y económicos, y la sociedad civil) como una política clave para el desarrollo socioeconómico del territorio sin que este se vea perjudicado. Sin embargo, en el proceso de revisión de las mencionadas Directrices de Ordenación del Territorio realizado en 2016, y aunque este es visto por Iriarte (2017, citado en Latasa, 2020), como un caso de buena gobernanza y de participación tridimensional en la gestión de las políticas públicas, encontramos una situación que evidencia que la planificación se encuentra lejos de ser una política emancipatoria y, por tanto, sigue presa de su rol de herramienta de dominación.

Esto tiene que ver, siguiendo a Latasa (2020), con la aparición durante el mencionado proceso de revisión de una serie de voces muy críticas con el modelo territorial propuesto en las Directrices de Ordenación del Territorio. Dichas voces se organizarían, señala la autora, en el colectivo *Deshazkundera: Red Vasca por el Decrecimiento*. Con perfiles muy diversos, desde personas de la cultura y la política, a académicos y personas de la sociedad civil. Siendo el punto de encuentro la consideración de que la política territorial vasca y su modelo de desarrollo asociado no era democrático, carente de la transparencia adecuada, ligado a una filosofía cortoplacista de vocación desarrollista y consecuentemente insostenible. Críticas que, tal y como recoge Latasa (2020,), estaban debidamente fundamentadas en exhaustivos análisis de la documentación ligada a la ordenación del territorio y que darían lugar a la publicación de un informe conocido como “Directrices para la cohesión territorial por un modelo territorial redistributivo, multifuncional, solidarios y sostenible”. Al respecto colige Latasa (2020): *el objetivo del mencionado informe era proponer una Directrices alternativas dentro de un paradigma de sostenibilidad, equidad y participación ciudadana. La actividad de este grupo sigue hoy en día, más intensa que nunca, intentando informar e implicar a la sociedad vasca* (cursiva del original).

A la vista de lo expuesto, entendemos que es un claro ejemplo de esta deriva post-política y post-democracia sobre la que ya hemos hecho alguna consideración, y que evidencia como **las administración públicas son opacas ante determinados discursos y enfoques que no tienen capacidad de incidencia efectiva en los procesos de toma de decisiones y por tanto deben constituir sus propias arenas políticas, alternativas, para poder desarrollar una serie de iniciativas a la espera de que estas llegan a formar parte de la agenda política una vez alcanzan un nivel de impacto notable en el conjunto de la sociedad.**

Lo cual motiva una reflexión en torno a la idea del acto político y la planificación como herramienta para poder llevar a cabo este acto político que, de acuerdo con Slavoj Žižek (véase Camargo, 2011), representa una alteración sustancial del momento actual y sus condiciones mediante un acto que crea sus propias condiciones de posibilidad en tanto acontecimiento original. Y si bien de entrada puede aparentar imposibilidad, es posible en tanto todo registro simbólico se sustenta en la inconsistencia.

Una planificación que habilite un acto político es una planificación que deriva de una ordenación del territorio no entendida como política sino como espacio para lo político. Y por tanto, siguiendo a Camargo (2011), un intento por abordar lo esencial de la política desde una lógica crítica que permita la corrección de toda deriva de la acción pública hacia enfoques totalitarista, y los no menos lesivos sistemas de base apolítica y tecnocrática.



Una planificación en este sentido es **una planificación materialista, que es consciente de que las normas explícitas requieren de un conjunto de implícitos que permiten su funcionamiento a la par que marcan su inconsistencia constitutiva**. De forma que ante lo que podría parecer una situación consolidada y, en apariencia, inviable de cambiar, como podría ser la lógica de desarrollo detrás de la ordenación del territorio del caso vasco, es posible concebir un acontecimiento que estando inscrito en la realidad, evidencian su inconsistencia y susceptibilidad de transformarse (Camargo, 2011). Este acontecimiento es el acto político, que es como entendemos al desarrollo de unas Directrices alternativas que ponen en jaque el registro simbólico hegemónico que sustenta a las Directrices oficiales.

Subyace a este planteamiento **la concepción de la realidad social como una fantasía estructurante y no como una entidad desconocida por los sujetos** (Camargo, 2011). Lo cual puede aplicarse a una concepción de **lo territorial que no es sino una fantasía estructurante con una base material en la que se desarrollan unas acciones sociales que son el resultado de las creencias de los sujetos en las fantasías el orden de lo simbólico**. Lo territorial es pues, en tanto realidad socio-simbólica, **una ficción extremadamente eficaz que se constituye a instancias de fantasías que distorsionan lo real**; y que de acuerdo con Žižek (2008), se materializa como realidad a partir de algún sublime objeto de deseo de la ideología. Un significante-amo (*point de capiton*) a partir del cual se encadenan los restantes significantes. Y que en el marco de la planificación representan nociones como las de sostenibilidad o desarrollo sostenible. Frente a las cuales **es fundamental una planificación que opere como herramienta destinada al conocimiento del territorio y que por tanto sea capaz de mostrar la inconsistencia radical del ámbito de lo simbólico**. De forma que las razones por las cuales se opera en un determinado sentido, desarrollista en este caso, se evidencien insostenibles y arbitrarias, y no como la única y predilecta alternativa.

Así pues, el acto propiamente político en el pensamiento de Slavoj Žižek, señala Camargo (2011), es aquel caracterizado por su imposibilidad desde la perspectiva de las condiciones histórico-simbólicas desde donde dicho acto emergería. Un acto político *no ocurre dentro del horizonte de lo que aparecer ser posible -redefine los propios contornos de lo que es posible (un acto logra lo que, dentro de un universo simbólico dado, parecer ser imposible, incluso cambia sus condiciones, de forma tal que crea retrospectivamente las condiciones de su propia posibilidad)* (cursiva del original) (Camargo, 2011). De forma que la imposibilidad del acto se resuelve a posteriori de su acontecimiento.

Esto, siguiendo a Camargo (2011), resignifica la desobediencia civil en tanto va más allá de una de desobediencia al derecho público, cuya base es un *ius* más fundamental preexistente y fundador del acto de desobediencia como pueda ser el derecho natural; sino que ante una situación de imposibilidad, es necesario crear *ex nihilo* un nuevo horizonte de posibilidades. El acto propiamente político cabe entenderlo como un acto asimilable a un acto de libertad que está inscrito, por tanto no es ajeno, a la realidad de la que emana. De forma que, plantea Camargo (2011), *no debe(ría) restringirse meramente a elegir entre dos o más opciones dentro de un conjunto dado de coordenadas, sino que debe(ría) elegir cambiar dicho conjunto de coordenadas en sí mismo* (cursiva del original). Un cambio del conjunto de coordenadas que nos lleva a ese cambio estructural que propone Albrechts (véase el punto 6.4.2. de esta tesis), y que tiene que ver con esa muerte de los

Dioses (una metáfora mediante la cual aludir a la economía) a la que alude Jorge Riechmann como requisito necesario en nuestra sociedad si realmente hay pretensiones de reconsideración de la forma de relacionarse con los sistemas ecológicos.

El planteamiento de unas Directrices alternativas a las oficiales supone pues un acto que emerge en una situación dada y cuya radicalidad deriva de su pretensión de cambio fundamental de dicha situación. Representando un gesto imposible de pura gratuidad con el potencial de cambiar las propias coordenadas de lo que es estratégicamente posible dentro de una constelación histórica. Y cuya implementación es una cuestión de voluntad.

Considerando la posibilidad de redoblar la apuesta y plantea **la posibilidad de establecer todo suelo como no urbanizable como un acto político radical de la mano de la planificación territorial como la herramienta para hacerlo** y que se enmendaría retroactivamente como requiere la imposibilidad que caracteriza al acto; una imposibilidad que no debe entenderse como la imposibilidad de simbolizar o aceptar dicho acto, sino en el sentido de que dicho acto era imposible que ocurriera hasta que tiene lugar. Desde luego **cambiando por completo las reglas del juego en materia de planificación territorial y políticas de desarrollo asociadas.**

Y que, aunque con matices, no está tan alejado de esa idea de la ontología a futuro que plantea Louis Albrechts, ya que en el acto político, de acuerdo con Camargo (2011): *el punto nuevo parece consistir en poner la mirada en las nuevas coordenadas (y en el horizonte del ser (im)posible) abierto por un acto propiamente político que, consecuentemente, cambiaría incluso el significado mismo de la condición de posibilidad involucrada* (cursiva del original).

Adquiriendo un componente emancipatorio, señala Camargo (2011), cuando el acto político supone un genuino acontecimiento de lo que cabría considerar como un pseudoacontecimiento. Es decir, **un acto político es aquel que conlleva un cambio sustancial de la situación preexistente, y esto implica romper con la fantasía que sustentaba el orden simbólico que se ha transformado.** Pero para que la fantasía pueda desactivarse es necesario que ocurra un imposible, ese blindar el suelo ante cualquier nueva transformación de índole socioeconómico por ejemplo, que nunca acontecerá mientras la fantasía, en este caso de que el desarrollo va ligado a la transformación del espacio, siga operativa. De forma que ambas cuestiones, la fantasía y su ruptura, son coetáneas, no cumulativas.

Eso nos lleva a considerar quien es el sujeto del acto. Apuntando Camargo (2011) dos premisas fundamentales. La primera el rechazo a que el acto esté determinado en un tiempo histórico dado. Y en segundo lugar realizar el Acontecimiento.

**El sujeto del acto es pues un sujeto que debe tomar una decisión subjetiva militante,** en tanto fieles al acontecimiento. *No hay Acontecimiento al margen de la decisión subjetiva comprometida que lo crea (al Acontecimiento)* (cursiva del original) (Camargo, 2011). Esto nos lleva a la idea de la gratuidad del acto en tanto frente a la espera reaccionaria del momento adecuado es necesario tomar el riesgo y llevar a cabo el acto revolucionario aunque este resulte prematuro y derive en fracaso, pues solo así será posible crear las condiciones subjetivas para el momento correcto<sup>139</sup>; *la gratuidad del*

---

<sup>139</sup> En el sentido de la tesis decisionista de Rosa Luxemburgo mediante la cual se aboga a no esperar a la madurez de las condiciones para que sean favorables pues esto condena a su no realización.

*acto no puede sino entenderse ligada a la centralidad de la decisión subjetiva militante que en un solo tiempo da lugar al acto y constituye al sujeto del mismo* (cursiva del original) (Camargo, 2011).

De forma que para Žižek (2000, citado en Camargo, 2011) el acto es una decisión, o un conjunto de decisiones, que se puede y debe pronosticar a través de un constante proceso de militancia que se daría en torno a los acontecimientos pasados fallidos, los cuales mostrarían las huellas futuras del acontecimiento por venir, que para estos efectos es por decidirse. Una decisión que siempre es absoluta. ¿No es lo que encontramos en un caso valenciano donde son varios los intentos de dotarse de una planificación territorial ahora en manos de una voluntad política militante por llevarlo a cabo? ¿O el caso vasco donde la sociedad civil organizada continua su labor de forma militante para mantener con vida la revisión de su política regional a pesar del fracaso de su inclusión en la versión oficial del documento?

### **7.5. Una perspectiva de conjunto**

Lo que primero que cabe destacar, y ya lo hicimos constar en Farinós *et al.* (2019a), y posteriormente fue objeto de estudio predilecto en Farinós (-coord.-, 2020), es que el **procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial es muy garantista, lo que se traduce en dilaciones temporales muy notables y termina por restar utilidad a unos instrumentos que pierden toda capacidad transformadora por el camino.**

**Las situaciones de parálisis y bloqueo no son irreversibles.** Lo evidencia un caso como el extremeño donde se recupera la tramitación de algunas figuras de planificación que estuvieron durante varios años paralizadas, incluyendo la de ámbito regional que se ha evidenciado muy costosa, temporalmente hablando, de tramitar. Sin embargo, y esto es lo que nos resulta preocupante, y que ilustramos a partir de las modificaciones más recientes, **no se altera en lo sustancial una forma de proceder** que como planteábamos en Farinós (coord.) (2020) **se ajusta todavía a los modelos de racionalidad comprensiva** que planteábamos a partir de Lagopoulos (2018) (y que emulando sus esquemas, representamos en la figura 21).

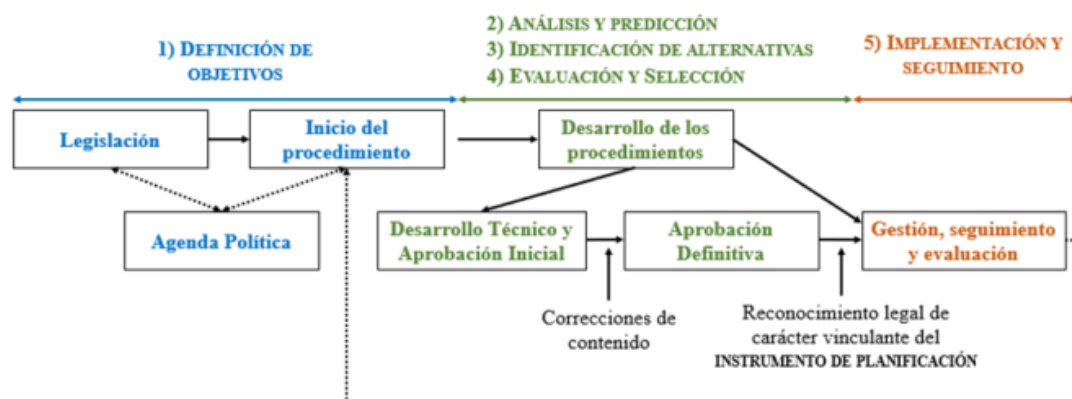
**Un procedimiento lineal basado en la lógica de la racionalidad-comprensiva** que hemos venido criticando a lo largo de esta tesis, y que al no sufrir modificaciones sustanciales nos invita a pensar que está **condenado a causar las mismas problemáticas que hasta el momento se han venido produciendo.**

Cabe destacar, en este sentido, lo planteado por Andreas Hildenbrand en la ya mencionada intervención en la presentación de la *‘Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España’*<sup>140</sup>, en la cual apuntaba a la existencia de una legislación en materia de ordenación del territorio que **no se traduce necesariamente en una concreción de su contenido mediante las correspondientes figuras de planificación que debieran de materializarla.**

---

<sup>140</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=Xbd1MoJgKJw&t=23s>

**Figura 21.** Modelización del procedimiento de planificación en España



*Fuente: Recuperado de Farinós (coord.) (2020).*

Es pues una cuestión de compromiso para hacer de la ordenación del territorio una cuestión de primer orden en tanto son frecuentes estos decalajes entre legislación y planificación, con no pocas ocasiones en las que se trata de bordear el compromiso político establecido legislativamente para su incumplimiento.

No cabe duda de que, más allá de los matices que pueden encontrarse en cada autonomía, así como de la incapacidad manifiesta de dotarse España de una estrategia estatal de índole territorial para un desarrollo efectivo del conjunto del país, **la planificación se ha evidenciado como un proceso ineficiente, arcaico, y hostil para la participación**. Algo que conlleva la necesidad de reconsiderar unos procedimientos de tramitación que es una necesidad si se reconsidera el que debería ser el objeto de atención de la planificación, a nuestro juicio, el territorio, y por tanto avanzar en las líneas estratégicas y emancipatorias aquí referidas.

Es necesaria **una reconsideración** de la forma en la que se plantea, en materia de planificación, **la relación con una sociedad civil** que, incluso la organizada, tiende a **quedarse fuera de un proceso evidentemente tecnocrático**. La racionalidad instrumental que subyace actúa como filtro para garantizar que los discursos más disidentes no irrumpen en el desarrollo y posterior ejecución de una planificación que contribuye así a la despolitización social. **Motivando esta reivindicación de la ordenación del territorio como espacio predilecto para lo político**, frente a una más asentada lógica política que es la que permite explicar la razón por la cual se concentraban en el tiempo la aprobación de los instrumentos de planificación en los momentos previos a los comicios que se evidencia en Farinós *et al.* (2017d), y que pone de manifiesto la existencia de intereses particulares que giran en torno a una planificación que no es transversal y por ello se trata de proteger frente a potenciales cambios en las administraciones.

Lo cual nos lleva de nuevo a la idea de agenda política sobre la que Garrido (2020) traslada lo planteado por Losada (2014) a la política de ordenación del territorio que nos ocupa, para diferenciar entre una agenda institucional, ligada a los problemas que los decisores políticos entienden que deben dar una respuesta con independencia de la consideración social al respecto, y la sistémica, en la que se recogen las cuestiones

percibidas como problemáticas por la sociedad. Un ejemplo de reciente suceso es el cántabro (véase Rando y Peiró, 2020c), en el cual en el que ha sido necesario ajustar su instrumento de ordenación del territorio regional para adaptarlo a un nuevo enfoque para este.

Esta situación pone de manifiesto lo fallido de considerar un intercambio de informes técnicos un proceso que haga compatible la lógica de la racionalidad-comprehensiva con el enfoque de la planificación comunicativa derivada de la filosofía habermasiana. Planteándose un escenario, el español, que evidencia una tardía evolución de su planificación acorde a los postulados más recientes planteados en el ámbito teórico.

### *7.5.1. Breve consideración de lo estratégico en España*

En el caso gallego se ha hecho referencia a la búsqueda de enfoques estratégicos en materia de planificación. Algo que desde una perspectiva teórica, y dentro de un enfoque muy concreto como es el de Louis Albrechts, hemos desarrollado previamente. Encontrando que esto dista mucho de lo que se entiende y materializa como planificación estratégica en el caso de España, salvo contadas excepciones. A ello dedicamos el presente epígrafe, en el que a partir de dos trabajos (Farinós *et al.*, 2005; Farinós *et al.*, 2015) podemos colegir que se ha hecho una libre interpretación de que lo que cabría considerar como planificación estratégica.

**Estratégico es un término confuso que se utiliza con relativa frecuencia para tratar de justificar determinadas perspectivas, normalmente de flexibilización del potencial regulativo de la ordenación del territorio**, se hace patente al observar (véase Farinós *et al.*, 2005; Farinós *et al.*, 2015) el escaso número de iniciativas de planificación estratégica que se encuentran en España en comparación con el entorno europeo. Unas iniciativas que de acuerdo con los citados estudios se dan fundamentalmente en la escala local. Y esto no debe verse negativamente, pues recordando la experiencia flamenca previamente desarrollada, fue la escala local la que en el desarrollo de una planificación estructural favorecería que posteriormente se desarrollara una iniciativa en tal sentido a nivel regional. Algo que cabe considerar para **un caso como el español, donde potenciar planes estratégicos a escala local, ajustándose a lo marcado teóricamente, eso sí, como antesala para el desarrollo de una planificación de ámbito supramunicipal**. Contar con un elevado número de iniciativas locales, particularmente si son exitosas, facilita una transición a escalas de actuación supramunicipales que de otra manera resultarían más complicadas.

Nuestra preocupación por la mala utilización de la idea de lo estratégico también la expresan Farinós *et al.* (2005), pues advierten que este tipo de planteamientos están basados en una lógica de contrato social basada, si se espera que sea exitosa en la voluntad y compromiso de las partes, y no en la más tradicional coacción legislativa-jurídica. Y que entendemos que se relaciona con el hecho de que en los tiempos actuales, de acuerdo con lo que plantea Erich Fromm (véase Salgado, 2017), la búsqueda de libertad es a la par algo anhelado, pero que genera miedo. Lo que explica que en muchas ocasiones se opta por tener un tercero al que responsabilizar de las consecuencias de los actos a ser uno el responsable de dicha acción. Tal vez por ello la gobernanza sea tan compleja de articular de manera efectiva, a la vez que debe reforzarse su lectura en clave territorial,

pues el territorio, se colige de Salgado (2017), podría representar el hilo conductor que permitiera el ejercicio de la libertad **para**, en la que el individuo opera de manera comunitaria sin renunciar a su yo; frente a una más asentada, y negativa, libertad **de**, que supone una ruptura individualista que es la que genera la inseguridad.

Lo estratégico, a la vista de la escala de actuación mayoritariamente local en España, hace que sea concebida como antesala, pero no como herramienta de transformación estructural. Algo para lo que resultaría fundamental el desarrollo de propuestas ligadas a agrupaciones plurimunicipales que sin embargo, tal y como se colige de Farinós *et al.* (2005) y Farinós *et al.* (2015), se ven lastradas por una tradición en materia de ordenación del territorio que restringe su potencial; particularmente si se trata de establecer formas de cooperación que trasciendan a las divisiones político-administrativas clásicas.

Lastre al potencial de lo estratégico que no mejora si se atiende al contenido de unos planes que de acuerdo con Farinós *et al.* (2004, citado en Farinós *et al.*, 2015) van a responder a los parámetros de la planificación económica regional española, con casos testimoniales que representan intentos de ir más allá en un sentido integral que de forma comprensiva aborden un desarrollo territorial en clave sostenible. De forma que lo estratégico, se colige de Farinós *et al.* (2005), se hace uso como una declaración de intenciones que termina por confundirse con el resultado de un proceso que se materializa en un plan que no necesariamente cumple con los requisitos que le valdría tal consideración. De ahí que señalen Farinós *et al.* (2005) que en su análisis encontraron *casos que, presentados como planes estratégicos, no se ajustaban al objetivo de una planificación territorial integral a escala subregional* (cursiva del original).

Con todo, es reseñable el hecho de que una amplia mayoría de los planes identificados como estratégicos se centran en espacios rurales. Y más concretamente en aquellos en situación de ruralidad profunda o regresiva Farinós *et al.* (2005). Poniendo de manifiesto que **no existe una incompatibilidad entre planificación y ruralidad, aunque si de enfoque de planificación y espacios rurales** como hemos ido insistiendo a lo largo de esta tesis. Y por ello es importante el rol de una administración pública que de acuerdo con la lectura que hace de lo estratégico Albrechts (Albrechts *et al.*, 2003), depende del impulso inicial de una administración que también se produce en estos espacios rurales españoles en los que, de acuerdo con Farinós *et al.* (2005), ha llegado a representar el 74% de los casos.

Como también es reseñable que ante la inoperancia de la planificación territorial más tradicional se busca respuestas en formas alternativas pero con una misma pretensión de desarrollo económico que, tal y como se colige de Farinós *et al.* (2005), termina por pervertir unos planes estratégicos en los que *se prima, pues, la vertiente competitiva del territorio frente a la de equilibrio y calidad de vida* (cursiva del original). Lo cual va en detrimento de otras cuestiones de índole ambiental y, en especial, de las de índole social. Concluyendo, a modo de síntesis, y a partir de Farinós *et al.* (2015), que:

- Prevalece la orientación económica de los planes
- Los objetivos, más transversales, no pueden alcanzarse al plantearse acciones más centradas en lo económico.
- La preocupación por lo ambiental es más retórica que una pretensión real
- Las políticas sociales quedan relegadas a un segundo plano

Así, lo estratégico no contribuye a desarrollar acciones comprensivas e integradas (Farinós y Romero, 2003; citados en Farinós *et al.*, 2005), ni a avanzar de manera significativa a la cohesión territorial (Farinós y Parejo, 2004; citados en Farinós *et al.*, 2005).

Situación que no mejoraría con la crisis de 2008, que se tradujo, señalan Farinós *et al.* (2015) en una reconsideración de la pretensión desarrollista hacia enfoques reactivos, en clave defensiva, y que hace que lo estratégico pierda esa componente a futuro que le es inherente a la planificación en general, pero a la estratégica, ligada a estos procesos de visionado, en particular. Recordemos que la propuesta de Louis Albrechts se basa en el establecimiento de un punto de partida futuro que no esté condicionado por la situación presente.

### 7.5.2. Sobre las arenas políticas de la planificación

Una de las cuestiones que ha tenido protagonismo a lo largo de esta tesis es la relativa a las arenas políticas relacionadas con la ordenación del territorio. Estas representan los espacios, formales y/o informales, en los que operan los actores que participan en el proceso de planificación.

Para poder entender su funcionamiento y algunas de las consideraciones que se presentan a continuación, resulta interesante recuperar la cuarta de las causas del desgobierno del territorio que plantea Vaquer (2018), y que tiene que ver con lo que el autor denomina **la esclerosis institucional**.

Con la ley de suelo del año 1956, señala Vaquer (2018), se alcanza una perfección técnica sin precedentes en el caso español y una relativa eficacia para poder dar respuesta a los conflictos del momento en el que fue tramitada. Esto se ha traducido en una cristalización de sus instituciones básicas que han sobrevivido a las circunstancias político-administrativas y socioeconómicas en las que fueron concebidas y funcionales. Siendo esta una situación que también se ha dado, como Vaquer (2016) plantea, en el caso italiano con ley urbanística del año 1942. De ello se colige que en materia de planificación territorial, en tanto heredera natural de la práctica urbanística, se viene operando en base a una lógica anacrónica, pero muy arraigada y de difícil reconsideración. Las arenas políticas que debieran ser los espacios predilectos para la transformación de la política de ordenación del territorio se convierten en espacios hostiles para cualquier pretensión de transformación de la materia.

Una esclerosis institucional que presenta, según Vaquer (2018), dos dimensiones interrelacionadas.

La primera es **el ensimismamiento técnico**<sup>141</sup>, la cual se relaciona directamente con la hegemonía ejercida por juristas y arquitectos. Lo que se traduce en una forma de proceder muy concreta, prestando una excesiva atención, colige Vaquer (2018), a distribución de

---

<sup>141</sup> Se alude a la prevalencia en el contenido de los planes de aquellas cuestiones ligadas a la articulación de los derechos y deberes en base a una representación gráfica de la estructura física ligada a aquella noción del *blueprint*, a los que, de manera reciente, y de la mano de la ordenación del territorio, se han incorporado consideraciones de índole económico, ecológico, geográfico, etc. Con una planificación territorial que se desarrolla pensando en esta etapa urbanística final.

derechos y potestades, consecuencia de la perspectiva jurídica, y en la estructura física del espacio (en el sentido tradicional del *blueprint*), consecuencia de la perspectiva arquitectónica. Lo que representa, señala el autor, una anomalía española. Encontrando en el entorno europeo una evolución en la materia de ordenación territorial tendente hacia enfoques más comprensivos, sin renunciar a una pretensión ejecutiva que en el caso español ha marcado el desarrollo de la política territorial. El propio caso de Lovaina es un claro ejemplo, del que destacar esa correlación entre lo teórico y lo práctico que permitió un notable avance, muy positivo, de lo segundo. Reforzando nuestro interés y persistiendo en la defensa de la idea de un corpus teórico propio que permita a la planificación contar con una filosofía de trabajo que condicione a una teoría que contribuya a una debida materialización práctica a nivel político de una ordenación del territorio más allá de la lógica urbanística más asentada.

La segunda de las cuestiones que Vaquer (2018) enmarca en esta esclerosis institucional es la vinculada con la **rigidez, opacidad y alienación espaciotemporal del planeamiento**. Algo que, a nuestro parecer, y a la vista de los resultados obtenidos en Farinós (coord.) (2020), ha heredado la ordenación del territorio. El resultado es claro: lejos de pretensiones de renovación, se ha reforzado una forma de proceder basada en un sistema de planes con eficacia normativa imperativa en un ejercicio jerárquico en cascada que va de lo general a lo concreto. Lo que se traduce como estamos apuntando con el caso de Extremadura, y no es el único (véase García, 2015 para el caso del urbanismo y Farinós -coord-, 2020 para el de la ordenación del territorio), en retrasos en su aprobación que los condenan a la desactualización y por tanto falta de operatividad en un círculo vicioso que se reinicia con las progresivas modificaciones y actualizaciones de sus contenidos que no hacen sino parchear la situación de aquella manera. Todo ello deriva en un *desafío al principio de seguridad jurídica del Estado de Derecho, al principio de participación en los asuntos públicos del Estado democrático y al principio de eficacia del Estado social* (cursiva del original) (Vaquer, 2018); cuestión que trata de resolver, y a nuestro juicio fracasa, con las respuestas que plantea Extremadura que no son sino intentos de adaptación al sistema preexistente y no un intento de ruptura como si se plantea en el caso del País Vasco con voces críticas con el modelo de desarrollo preexistente.

**La planificación ligada a la ordenación del territorio sigue una dinámica oscilatoria entre la desregulación asociada a un mal entendimiento de la idea de lo estratégico<sup>142</sup> y la regulación más absoluta y jerárquica.** Siendo ambas la misma cara de la moneda en tanto no plantean la que entendemos es la clave, la transformación estructural derivada de una dinámica de cambio de políticas revolucionaria que permita, como señala Albrechts (2010), romper con lo establecido para operar de nuevas maneras. Amén de la necesidad de conjugar, como planteamos en Farinós y Peiró (2022), las lógicas estratégicas y regulativas.

---

<sup>142</sup> Sirva a modo de ejemplo de esta mala forma de proceder la deriva de la lógica de la administración concertada. Indica Vaquer (2018) que esta lógica, de procedencia francesa, se incorpora en España con el fin de avanzar hacia un urbanismo concertado que cabe entender como la fórmula más desarrollada de la ya preexistente técnica concesional que recoge Fernández (1974; citado en Vaquer, 2018). Si bien la recepción inicial es muy positiva en tanto forma de flexibilizar al urbanismo y lo va a dotar de operatividad, la situación deriva en el ejercicio de malas praxis derivadas de prácticas corruptas.



**En este escenario de ensimismamiento técnico y de rigidez, opacidad y alienación espaciotemporal de la planificación encontramos unas arenas políticas ligadas a la planificación, tanto la ambiental como la territorial, ambas herederas de las urbanísticas, que se evidencian como espacios hostiles a la transformación de las dinámicas en clave socioterritorial.**

Uno de los aspectos que motiva esta situación deriva, a nuestro parecer, de la reconsideración de la relación entre lo público y lo privado que recoge Vaquer (2018), del que se colige que la relación competitiva entre ambos ha dado paso a un enfoque colaborativo. A nuestro parecer este giro se ha hecho sin la debida reflexión, traduciéndose en la obtención de ventajas hacia un privado con el que no existe una relación de poder equitativa, y al que se termina por subordinar lo público en un ejercicio defensivo ante la deriva socioterritorial. Agravando una situación de sectorialización, en detrimento de la integralidad defendida en esta tesis, que como señala Vaquer (2018), se remonta al fracaso de la pretensión de la Ley del suelo de 1956 de conjugar lo físico y lo económico. Siendo este último el factor que termina por imponerse, motivando el desarreglo entre política territorial y políticas sectoriales

A lo que sumar el hecho de que **desde lo sectorial es más fácil tener intereses que motiven la participación, no necesariamente en pos del interés común sino del particular/sectorial**. Encontrando en el caso italiano, del que es buen conocedor Marcos Vaquer, un ejemplo claro de como esta relación público-privada, fruto de las indicadas relaciones de poder desigual deriva en lo que Salvia y Teresi (2003) y Rampulla *et al.* (2010) (ambos citados en Vaquer, 2018) señalan como un ofuscamiento de los instrumentos de planificación integrales que termina condenados a un (re)diseño de estos un tanto esquizofrénico.

Algo que el caso del País Vasco también ejemplifica teniendo en cuenta que los procesos de participación se ponen en el foco de mira, como recogía Latasa (2020), al no dar cabida a todas las voces en los casos que no interesaba que se cuestionara determinadas derivas desarrollistas ligadas a intereses sectoriales. O quedando como reductos para una participación de voces disidentes, como sucedía en el caso balear con los defensores de un decrecimiento que favoreciera la conservación medioambiental (Peiró y Rando, 2020), a los que se mantiene al margen.

Todo ello nos lleva a considerar el dónde y cómo operan los actores ligados a la planificación. Y la respuesta la encontramos en los órganos administrativos colegiados. Órganos que tendrán su propia denominación en cada Comunidad Autónoma, y que cabe entender cómo espacios en los que cuales se busca una coordinación administrativa que es la principal acción ligada a una planificación territorial en España que parece más interesada por el acuerdo entre actores institucionales que a la inclusión de actores sociales que puedan interferir en el proceso. De acuerdo con Jiménez (2017b), el modelo colegial trata de garantizar una formación horizontal de los actos mediante concurrencia de voluntades, optando de esta manera por la ponderación de puntos de vista entre los miembros que la conforman. Lo cual encaja con la lógica del consenso habermasiano y ha motivado que la planificación en España sea vista como colaborativa por algunos autores (De Gregorio, 2015)

**Tabla 8.** Arenas políticas ligadas a la planificación

	DENOMINACIÓN	TIPO	FUNCIÓN	BLOQUEA
<b>EXT</b>	Comisión de Urb. y OT (CUOTE) (1) Comisión de Coordinación Intersectorial (2)	OP	Emisión de informes	Sí
<b>GAL</b>	--			
<b>I. BAL</b>	Comisión de Coordinación de Política Territorial	OCC	Trabajos técnicos y emisión de informes	No
<b>PV</b>	Comisión de OT (COTPV)	OP	Informes preceptivos	Sí

Fuente: Adaptado a partir de Farinós (coord.) (2020)

Los órganos colegidos son la alternativa predilecta desde que la ley 30/1992<sup>143</sup> se diferenciara entre la figura de los órganos colegidos compuestos, que incluye entre sus participantes a representantes de diferentes administraciones, y los órganos de participación, en los cuales la composición es mixta e incluyen entre sus participantes organizaciones representativas de intereses sociales. Siendo estos últimos órganos consultivos.

Ambos, acorde a la normativa vigente, la ley 40/2015, tendrán efectos jurídicos frente a terceros cuando su actuación tenga un carácter preceptivo, como en el caso de los planes urbanísticos y territoriales; que en el caso de la ordenación del territorio está ligado a su aprobación definitiva por la autoridad competente y su publicación en el boletín oficial.

¿Cuál es la situación actual y que rol juegan estos órganos? Se descubren como **espacios marcadamente tecnocráticos en los que parece que la tarea es la de ajustar el contenido del plan a la norma sectorial y no viceversa**. En sentido regresamos a la intervención de Andreas Hildenbrand<sup>144</sup> en el acto de presentación de la *‘Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España’*, en la que apuntaba que **la competencia de ordenación del territorio debería estar ligada, en el organigrama institucional de los gobiernos competentes, a la presidencia. Otorgándole en caso de conflictos competenciales, la prevalencia. Sucediendo hoy en día todo lo contrario** como acabamos de apuntar. Y es que en estos órganos prevalece la voluntad de los diferentes departamentos sectoriales de las administraciones públicas así como de los colegios profesionales y asociaciones técnicas.

Esto es propio de un estilo de planificación basado en la búsqueda de la mejor alternativa técnica, ampliamente criticada en esta tesis, que además condiciona al procedimiento de planificación al actuar en etapas muy avanzadas del mismo cuando se trata de concretar cual es la pretensión del plan. Careciendo de los acuerdos previos necesarios para evitar

<sup>143</sup> La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha sido posteriormente actualizada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que cobrará especial importancia, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

<sup>144</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=Xbd1MoJgKJw&t=23s>

los conflictos no como consecuencia deliberativa del proceso, sino como la disputa por la imposición de los intereses en los que la sociedad civil está ajena.

Coligiendo que la tarea de planificar, una vez iniciado el procedimiento, se reduce a un ejercicio tecnocrático liderado desde el departamento competente en la materia, que de forma preceptiva debe ajustarse a lo marcado por unas cuestiones sectoriales que le prevalecen; para lo cual se limita a la recabación de informes que tendrán en estas comisiones una verificación previa a la aprobación definitiva del instrumento.

Situación la descrita que ayuda a entender la pretensión de Albrechts, planteada en el punto 6.5. de esta tesis, de mantener en el marco de la administración competente a parte de su equipo de trabajo. Sí como la necesidad de una reeducación de los miembros de la administración para que, llegado el momento, mantengan las nuevas formas de proceder en el marco de la administración. Como se recogía en Farinós *et al.* (2017d), es fundamental el papel de los equipos técnicos en el marco de unas administraciones si logran permanecer a los cambios político, a los que pueden impregnar de determinadas formas de proceder.

#### ***7.6. Sobre planificación ambiental. Algunos apuntes sobre su tramitación y su encaje con la ordenación del territorio***

Hemos insistido a lo largo de esta tesis del buen encaje que presentan los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como instrumentos de ordenación del territorio, tanto conceptualmente, como desde el punto de vista de su desempeño. Y en este sentido encontramos ejemplos como el asturiano (véase Rando y Peiró, 2020a), donde existe un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que opera a nivel regional como marco de referencia para un territorio marcado por la ruralidad, y que hace uso de la ordenación del territorio, de manera reciente y no sin dificultades, para abordar la situación de su entorno espacio metropolitano.

Esta relación entre figuras y políticas, en la que venimos insistiendo (Farinós *et al.*, 2017c; Peiró *et al.* 2021b; Peiró y Farinós, 2022), se aborda en este epígrafe para complementar la tarea realizada en Farinós (coord.) (2020) en la que se consideraban los procesos de tramitación de las figuras de ordenación territorial, a las que sumar a unos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que se descubren como naturales herederos de una forma de proceder con la que guardan notables semejanzas en forma y fondo.

##### ***7.6.1. Sobre la tramitación de los planes de ordenación de los recursos naturales***

La protección de espacios naturales, a diferencia de la ordenación del territorio, es una competencia compartida entre la Administración General del Estado y las autonomías. El marco legal de partida, por tanto, es estatal. Se trata de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que no encontrará en la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica dicho texto legal, cambio alguno en los aspectos relacionados con la planificación de los espacios naturales protegidos. Y que mantendrá, desde la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como el instrumento específico de las Comunidades Autónomas para la delimitación, tipificación,

integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial.

Instrumentos concebidos para evitar el deterioro de enclaves naturales de singular valor, dotándoles desde su planteamiento de una lógica reactiva que va en detrimento de su potencial como herramientas de articulación territorial a futuro, mediante el planteamiento de una serie de disposiciones que se imponen a cualquier otra figura de ordenación del territorio y urbanismo. Encontrando como marco de referencia, de ámbito estatal, las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales en las que se establecerán los criterios y normas básicas que deben recogerse en los planes autonómicos de gestión y uso de los recursos naturales.

Estos instrumentos, recogidos en el Título I de la ley de 2007 previamente aludida, están obligados a la realización de trámites de información pública y consulta a los agentes económicos y sociales, administraciones públicas afectadas y las organizaciones sin fines lucrativos interesadas en la cuestión recogida legislativamente, así como los correspondientes trámites de evaluación ambiental estratégica. Así mismo, ante la voluntad de ir más allá de la conservación y la restauración para incluir la prevención, también se mantiene de la ley del año 1989, los regímenes de protección preventiva que deben tomarse en consideración a la hora de tramitar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de manera que se prevenga la realización de actos, o el otorgamiento de autorizaciones, licencias o concesiones que habiliten para una transformación que imposibilite el logro de los objetivos buscados, si no existe informe favorable de la administración actuante (evidenciando que siempre queda la puerta abierta a una potencial transformación).

Más concretamente dedica la normativa de 2007 su artículo 22, de elaboración y aprobación de los Planes, al establecimiento de las ideas básicas relativas a la tramitación de estas figuras de las cuales indica apenas dos cuestiones muy sucintas. La primera, relativa a la responsabilidad autonómica de la tramitación y la aprobación. Y segundo, la necesidad de cumplir con los trámites de información y audiencia previamente aludidos. A ello el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa incorporará el siguiente matiz: *Iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y hasta que ésta se produzca no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante* (cursiva del original).

Con el fin de concretar con más detalle el procedimiento se recogen los procedimientos planteados por varias autonomías españolas.

#### 7.6.1.1. Castilla y León

En el caso de Castilla y León, la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales responde a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, de Patrimonio Natural de Castilla y León.

Corresponde a la consejería competente en materia de patrimonio natural la tramitación de los planes de ordenación de los recursos naturales, iniciándose el procedimiento mediante orden. Adicionando a los trámites indicados por la normativa nacional la consulta a las entidades locales cuyos ámbitos soberanos coincidan total o parcialmente con el de aplicación del plan; amén de incorporar a otras instituciones y organizaciones voz en tanto sus objetivos estén en la dirección de lo marcado en la legislación y sus objetivos. Será preceptivo el informe del Consejo competente y del órgano regional de participación recogido en el artículo 12 de la citada legislación regional. La aprobación del por se realiza por decreto de la Junta de Castilla y León. Mención

Una figura, la de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que en el caso castellanoleonés, y de acuerdo con lo establecido por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y sin que le afectara a lo siguiente la entrada en vigor de la Ley 1/2013, de 28 de febrero, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, considera a este instrumento como una figura de ordenación del territorio (Título II, Capítulo I, Art. 5).

Algo de lo que ya se dejaba constancia en la exposición de motivos de la mentada ley cuando en el punto VII se indica que *a la última figura recogida en la Ley, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, se le reconoce explícitamente tanto su carácter de instrumento de Ordenación del Territorio, como su especial prevalencia en los espacios protegidos, aun cuando no precisa de nuevo tratamiento al disponer ya de una regulación vigente* (cursiva del original). Y que va a explicar dos cuestiones.

Y que se trae a colación, no solo para reforzar la idea del buen encaje de este tipo de figuras como herramientas de planificación territorial, sino para entender algunas cuestiones relativas a los órganos colegiados que inciden en unos procedimientos de tramitación de unos planes que comparten espacios con los de ordenación del territorio; un órgano colegiado con funciones de asesoramiento y canalización de la participación pública en materia de conservación del patrimonio natural, adscrito a la consejería competente en la misma, cuya composición, organización y funcionamiento se regularán reglamentariamente, y que ejercerá las funciones y competencias que se le atribuyan por las disposiciones legales y reglamentarias, así como las que se le encomienden o deleguen.

Encontrando las siguientes situaciones en la línea de lo indicado en el apartado 7.6.2. y subapartados asociados.

Al respecto de la existencia de un órgano colegiado, se identifican los siguientes espacios que se ajustan a tal descripción, todos ellos adscritos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

- Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León
- Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio
- Juntas Rectoras de diferentes Espacios Naturales
- Juntas Consultivas de las Reservas Regionales de Caza
- Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo.

Destaca el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, y por ello traemos a colación el trabajo de Latasa (2020), quien indica que este está regulado por el Decreto 24/2013, sobre funciones composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León (posteriormente modificado parcialmente por el Decreto 32/2014, de 24 de julio, y el Decreto 35/2017, de 16 de noviembre), y representa el órgano colegiado superior, de carácter deliberante y consultivo, destinado a asegurar la coordinación administrativa y participación social en los procesos de elaboración, aprobación y ejecución del planteamiento se refiere.

Será específicamente la cuestión de la participación la que llama nuestra atención, y en relación con esta, la composición del órgano en tanto da cabida a dos instituciones con un potencial que sin embargo se enfrentan tanto en su funcionamiento interno como en el del propio Consejo un espacio hostil a la inclusión de cualquier pretensión transformadora. De acuerdo con Latasa (2020) la composición del Consejo es la siguiente:

- Presidente: la persona titular de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.
- Vicepresidencias primera, segunda y tercera: personas titulares de los centros directivos competentes en materia de prevención ambiental, urbanismo y planificación de la gobernanza, administración y servicios en el territorio,
- Las vocalías cuentan con una amplia representación de los distintos departamentos del gobierno regional y local, de las organizaciones profesionales y sindicales. Están integradas por representantes, designados por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, a propuesta de las siguientes entidades:
  - Cada una de las Consejerías de la Junta de Castilla y León.
  - La Administración General del Estado.
  - La Confederación Hidrográfica del Duero.
  - La Federación Regional de Municipios y Provincias (cuatro vocalías).
  - Las centrales sindicales más representativas en Castilla y León.
  - Las asociaciones empresariales más representativas en Castilla y León.
  - Las organizaciones profesionales agrarias más representativas en Castilla y León.
  - Las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de ámbito regional que tengan por objeto la defensa del medio ambiente.
  - Los colegios profesionales cuyos colegiados sean competentes en materias afectadas por las funciones del Consejo.
  - El Consejo de los Colegios Profesionales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Castilla y León.
  - Vocalías de libre designación (máximo de tres), personas designadas por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Por una parte nos encontramos a los sindicatos, los cuales, junto a los partidos políticos, y siguiendo a Covarrubias (2011), han sido tradicionalmente agentes fundamentales en política en tanto espacios de aglutinación de las masas; con un especial auge, patente en las tasas de afiliación tan elevadas que tuvieron lugar tras la Segunda Guerra Mundial en Europa como formas de proteger y expandir la incipiente entonces política de los derechos asociada al Estado del Bienestar mediante el cual garantizar el reconocimiento hacia unas clases subalternas que no por ello dejaban de ser vistas como peligrosas. Considerando más peligroso la exclusión de tales clases que la aceptación de su existencia y su inclusión en la política. Lo cual nos lleva a mantener un cierto escepticismo con relación a una participación que no pretende tanto ser una forma de política democrática directa de consideración de todas las alternativas posibles tanto como una forma de apaciguar las protestas de determinados sectores sociales que de lo contrario optarán por formas violentas de defensa de sus necesidades e intereses; de ahí que esta inclusión nominalista no resuelva la cuestión de fondo en tanto no está pensada para dar respuesta a la situación del conjunto de la sociedad como a apaciguar los ánimos de aquellos excluidos en la norma hegemónica.

Una prueba de la importancia de estas cuestiones la hemos presentado a partir de un caso de Lovaina donde los sindicatos, como señala Albrechts (1999), fueron un pilar fundamental para la transformación de la realidad de Lovaina en un espacio que encaja con lo descrito por Covarrubias (2011) en tanto agente social con músculo tras la Segunda Guerra Mundial que contribuyera, señala Albrechts (1999), a ejercer presión a la administración a la par que hacer divulgación y explicación a la sociedad civil que vería de esta manera con buenos ojos el cambio planteado por el Plan Estructural.

Pero la situación española es diferente. Este auge de partidos y sindicatos tuvo lugar en el marco de la dictadura franquista, y lejos de ser una pieza que venía a buscar una defensa de un Estado del Bienestar que de acuerdo con Covarrubias (2011) se caracterizaba por una prestación de servicios estatales en el marco de un Estado que abogaría por la distribución territorial del poder para abarcar a la ampliada masa participante en el desarrollo de una economía de Estado, en España sería herramientas de disputa con un incipiente Estado totalitario que en sus primeras fases tendría un comportamiento autárquico que garantizara la pervivencia del régimen franquista, para posteriormente tener lugar una apertura progresiva que no sería más favorable a una gobernanza; todavía complicada hoy en día como consecuencia de esta herencia.

La presencia sindical es vista pues como una oportunidad para un desarrollo en el sentido belga, como pieza clave para el avance en determinado sentido de la forma de proceder en materia de ordenación del territorio, no solo por su papel en la administración sino por su acción social directa.

En este sentido, la segunda institución que nos resulta de interés va a ejemplificar esta situación derivada del periodo franquista y la complejidad de organizar a la sociedad civil. Se trata de las organizaciones profesionales agrarias más representativas, especialmente relevante en zonas marcadamente rurales, como el caso castellanoleonés, que presenta una estrecha relación con una cuestión ambiental con la que la actividad agroganadera puede guardar una relación de simbiosis o bien contribuir a su deterioro.

Esta figura, de acuerdo con el Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, se remonta a la transición democrática y la promulgación de normativas sobre Libertad de

Asociación; lo que iba a permitir a los agricultores y ganaderos el optar a diversas formas de organización representativa para la defensa de sus intereses tras la desaparición de la afiliación obligatoria a las Hermandades de Labradores y Ganaderos y el surgimiento de las Cámaras Agrarias entendidas como la sucesión democrática de las primeras. Esto se traduce en la aparición de las Organizaciones Profesionales Agrarias, con un carácter sectorial y reivindicativo y que siguen la lógica de la representación como forma de elección de representantes.

Cabe resaltar que en su pretensión de compatibilizar una política medioambiental compatible con la producción agraria mediante el cual avanzar hacia un desarrollo rural sustentable, como fuente productiva y siempre, desde un punto de vista social, justo y armónico, y de acuerdo con el referenciado Libro Blanco, se hace especial énfasis desde estas Organizaciones por considerar que los pequeños y medianos agricultores y ganaderos estarían en desventaja frente a los titulares de explotaciones agrarias de mayores dimensiones en la concurrencia en el mercado; y por tanto, un agente que de adquirir una fuerza notable podría operar como motor de cambio. Pero esta voluntad no es per se una forma de transformación de la realidad, y no existe necesariamente una voluntad uniforme al respecto del porvenir del sector en su relación con lo territorial, lo que responde, como se indica en el Libro Blanco, con el hecho de que las condiciones económicas, humanas y sociales del sector agrario, del territorio rural y las características diferenciadas de las explotaciones agrarias hacen muy difícil la uniformidad; salvo que hubiera un acuerdo superior al de la mejora de sus condiciones particulares.

#### *7.6.1.2. Islas Baleares*

En el caso balear, también tratado previamente, el procedimiento de elaboración de un plan de ordenación de los recursos naturales se recoge en el artículo 9 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental, determinando que el inicio del procedimiento corresponde a la Consejería competente en la materia mediante acuerdo tomado a propuesta del consejero en el cargo; indicando que para tal finalidad es posible constituir equipos redactores multidisciplinares y representativos de todos los sectores afectados. El resultado se aprobará mediante decreto del Gobierno autonómico tras un procedimiento que tras su inicio, aprobado mediante resolución, le debe acompañar un documento básico que contenga los objetivos y las directrices para la ordenación de los recursos naturales del ámbito de actuación así como las razones que motivan la protección.

El acuerdo de inicio debe notificarse a las administraciones territoriales afectadas y, con el fin de comunicarlo a los interesados, se publicará en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears» y como mínimo en dos de los diarios de mayor tirada de la isla correspondiente, sin perjuicio de otras acciones de difusión que se consideren adecuadas.

Así, una vez redactado el anteproyecto de regulación, se someterá a los procedimientos de audiencia de los titulares de derechos e intereses legítimos a través de las organizaciones y/o entidades reconocidas por la ley que los agrupen o los representen, y a consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan los principios y los objetivos que prevé esta ley. Sin olvidar que es necesario un periodo de participación con el resto de consejerías y las administraciones con



competencias en ordenación del territorio y urbanismo, y ayuntamientos y consejos insulares afectados que debe concluirse con la remisión de un informe.

Debe someterse a información pública por un periodo, como mínimo, de un mes. La apertura de este periodo tiene que anunciarse en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears», en el tablón de anuncios de los consejos insulares y de los ayuntamientos afectados y en un mínimo de dos de los diarios de mayor tirada de la isla correspondiente.

El proyecto de plan requiere de un informe jurídico preceptivo de la Secretaría General de la Consejería competente en la materia en el que se refiera a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas.

Este mismo procedimiento se seguirá para la modificación, salvo en el caso de que estas sean puntuales y por tanto sea posible una tramitación simplificada. Entendiendo por modificaciones puntuales las que, tanto en lo cualitativo como cuantitativo, no constituyen un cambio sustancial y/o esencial del plan. Lo cual es posible gracias a la disposición final primera sobre Modificaciones legislativas y reglamentarias en materia de medio ambiente de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19.

Siendo el procedimiento simplificado el siguiente:

El inicio del procedimiento corresponde al consejero de Medio Ambiente y Territorio, el cual tiene que justificar el carácter puntual de la modificación y contener una propuesta inicial de modificación.

La resolución de inicio se deberá publicar en el Butlletín Oficial de les Illes Balears mediante un anuncio que contenga un extracto del contenido y que indique el sitio web en el que se puede acceder a la documentación. También se deberá poner a disposición de la ciudadanía a través de los medios telemáticos.

La propuesta inicial de modificación se someterá a los siguientes trámites:

- Audiencia de las personas interesadas, directamente o por medio de las entidades que las agrupen o las representen, por un plazo de veinte días hábiles.
- Consulta de las administraciones territoriales que se puedan ver afectadas por la iniciativa, que se deberán pronunciar en el plazo de veinte días hábiles.
- Información pública por un plazo de veinte días hábiles. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Butlletí Oficial de les Illes Balears, así como y como mínimo, en dos diarios de mayor tirada de la isla correspondiente, que indique el plazo para hacer sugerencias y el sitio web donde se puede acceder a la documentación.

Si, como resultado de los trámites anteriores, se modifica sustancialmente la propuesta inicial, esta se someterá de nuevo a estos trámites. Las alegaciones recibidas pueden no tenerse en cuenta si se emiten fuera del plazo previsto o no tienen relación directa con el objeto de la modificación.

La propuesta de modificación se deberá someter al informe jurídico de la Secretaría General y la aprobación de la modificación se deberá hacer por decreto del Consejo de Gobierno. El decreto tiene que incluir la denominación "modificación puntual" en el título de la disposición y se publicará en el Butlletí Oficial de les Illes Balears.

El procedimiento simplificado también es aplicable a las modificaciones puntuales de los planes rectores de uso y gestión de los espacios naturales protegidos y de los planes de gestión Natura 2000. Añadido por la Disposición final sexta del Decreto-ley 1/2021, de 25 de enero, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renta social garantizada y en otros sectores de la actividad administrativa dedicada a la modificación de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO). Y por la Disposición final primera. Modificación de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO) de la Decreto-ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Illes Balears.

Ilustrando lo previamente descrito a partir de un caso práctico ligado al Proyecto de decreto del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la península de Levante y de la ampliación del Parque Natural de la Península de Llevant<sup>145</sup>.

El Consejo de Gobierno, a propuesta del consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, en la sesión del día 12 de abril de 2019 adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

Primero. Iniciar el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Península de Llevant y de la ampliación del Parque Natural de la Península de Llevant, en el ámbito espacial que se indica en el anexo 1, y de acuerdo con el estudio de valores ambientales, etnológicos y de otros tipos que se adjunta como anexo 2. Este estudio debe publicarse en la web de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca. Segundo. Informar sobre la aplicación del régimen de protección cautelar establecido en el artículo 8 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO), y, en consecuencia, recordar que no se puede otorgar ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para llevar a cabo actos de transformación sensible de la realidad física o biológica sin un informe favorable de la Administración ambiental, en los términos previstos en el artículo 8.2 y 8.3 de la Ley 5/2005. Tercero. Notificar este acuerdo a las administraciones territoriales afectadas (Consejo Insular de Mallorca y ayuntamientos de Santa Margalida, Artà, Sant Llorenç des Cardassar y Capdepera) y, con la finalidad de comunicarlo a los interesados, publicarlo en el Boletín Oficial de las Illes Balears, junto con el anexo cartográfico, y en los dos diarios de mayor tirada de la isla de Mallorca. Cuarto. Disponer que este acuerdo entre en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de las Illes Balears

### 7.6.1.3. Navarra

En el caso navarro, la legislación que establece el procedimiento es el Decreto Foral 320/1996, de 9 de septiembre, por el que se establece el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales, en cuyo preámbulo se indica que en el

---

145

[http://www.caib.es/sites/M170613081930629/es/n/proyecto\\_de\\_decreto\\_del\\_plan\\_de\\_ordenacion\\_de\\_los\\_recursos\\_naturales\\_de\\_la\\_peninsula\\_de\\_levant\\_y\\_de\\_la\\_ampliacion\\_del\\_parque\\_natural\\_de\\_la\\_peninsula\\_de\\_llevant/](http://www.caib.es/sites/M170613081930629/es/n/proyecto_de_decreto_del_plan_de_ordenacion_de_los_recursos_naturales_de_la_peninsula_de_levant_y_de_la_ampliacion_del_parque_natural_de_la_peninsula_de_llevant/)

<http://www.caib.es/eboibfront/pdf/es/2019/48/1031814> Núm. 48 13 de abril de 2019 Fascículo 76 - Sec. III. - Pág. 15140 <http://boib.caib.es> D.L.: PM 469-1983 - ISSN: 2254-1233

artículo 24 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, se dispone que la formulación y la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se ajustarán al procedimiento que establezca reglamentariamente el Gobierno de Navarra, y que incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública, consulta de las Entidades Locales cuyos términos estén incluidos total o parcialmente dentro del ámbito del Plan, informe del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda cuando la iniciativa sea local y se refiera a Parques Naturales, e informe del Consejo Navarro de Medio Ambiente.

El número 2 de dicho precepto legal establece que la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales competirá al Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

Con el fin de dar cumplimiento al mandato contenido en el citado artículo 24 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra, que cabe entender como la traslación de la legislación nacional, y requiere del correspondiente desarrollo, se planteada la oportuna disposición reglamentaria que regule el procedimiento de formulación y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Así, el procedimiento contemplado es el siguiente.

La elaboración le corresponde al Gobierno de Navarra, que promoverá la tramitación y aprobación de esta figura a propuesta del Consejero competente en la materia, quien también realizará la propuesta de aprobación inicial del proyecto, y que se publicará en el Boletín Oficial de Navarra y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en Navarra, abriéndose simultáneamente un período de información pública y de audiencia a las Entidades Locales cuyos términos estén incluidos total o parcialmente dentro del ámbito del Plan, por plazo mínimo de dos meses, para que puedan presentar durante este tiempo las alegaciones que estimen convenientes.

Una vez informadas las alegaciones por la Dirección General de Medio Ambiente, se someterá el proyecto del Plan y las alegaciones a informe del Consejo Navarro competente en materia ambiental, realizando las incorporaciones que sean procedentes, y elevando el Plan al Gobierno de Navarra para su aprobación definitiva mediante Decreto Foral que se publicará en el boletín oficial.

Un matiz interesante del caso navarro es que es posible iniciar la tramitación y aprobación de esta figura por parte de las entidades locales con competencias para ello. El procedimiento en tal caso es el que sigue:

El acuerdo de aprobación inicial por el Pleno de la Entidad Local se publicará en el Boletín Oficial de Navarra y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en Navarra, abriéndose simultáneamente un período de información pública, de audiencia a otras Entidades Locales cuyos términos estén incluidos total o parcialmente dentro del ámbito del Plan por plazo mínimo de dos meses, para que puedan presentar durante este tiempo las alegaciones u observaciones que estimen convenientes. En el mismo plazo, se solicitará informe del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

Recibidas las alegaciones y el informe, se remitirán, junto con el proyecto del Plan, al Consejo Navarro de Medio Ambiente para su informe preceptivo.

Emitido informe por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, el Pleno de la Entidad Local, con las modificaciones que procedan, aprobará provisionalmente el proyecto del Plan y lo remitirá al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, para su elevación al Gobierno de Navarra.

La Aprobación definitiva le corresponde, eso sí, al Gobierno de Navarra. El acuerdo aprobatorio revestirá la forma de Decreto Foral y se publicará en el Boletín Oficial de Navarra.

Se entenderá aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por acto presunto si, transcurrido el plazo de seis meses desde el ingreso del expediente completo en el Registro, no se hubiese comunicado resolución alguna a la entidad local promotora. A tal efecto ésta podrá solicitar que se emita por el Gobierno de Navarra certificación acreditativa del acto presunto de aprobación. En el plazo legalmente establecido por la legislación de procedimiento administrativo común se emitirá dicho certificado o se resolverá expresamente.

Existe la posibilidad de contar con un avance potestativo con carácter previo a la aprobación inicial del plan, mediante el cual el Consejero competente o, en su caso, el Presidente de la Entidad Local competente cuando se trate de Parques Naturales, podrá formular un Avance del Plan y abrir un período de información pública para que cualquier interesado pueda formular, en el plazo mínimo de un mes, las sugerencias y observaciones que estime más convenientes sobre el Avance. La información pública del Avance se anunciará en el Boletín Oficial de Navarra y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en Navarra.

#### *7.6.1.4. País Vasco*

En el caso vasco, el procedimiento queda recogido en el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, en su artículo séptimo.

Corresponderá al Gobierno Vasco la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, iniciándose el procedimiento por parte del departamento de la Administración General del País Vasco competente en materia de ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza.

De oficio o a instancia de parte redactará un documento previo al Plan en que se contendrán los objetivos y directrices para la ordenación de los recursos naturales del ámbito territorial de que se trate. Las iniciativas públicas o privadas para la impulsión del procedimiento anterior deberán canalizarse a través de dicho Departamento y contendrán como mínimo la identificación del espacio geográfico a que se refiere y una memoria explicativa de las causas que, a juicio del proponente, justifican la elaboración del Plan.

Este documento se someterá a informe previo de las Diputaciones Forales afectadas. Posteriormente se someterá a trámite de audiencia al público interesado, titulares de los intereses sociales de la zona, asociaciones que persigan el logro de los principios recogidos en la normativa (en su artículo segundo concretamente), Ayuntamientos y entidades locales menores integradas en el ámbito territorial objeto de ordenación.

Cumplido el trámite anterior, el documento resultante será objeto de aprobación inicial por orden del Consejero o Consejera competente en materia de ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza, previo informe del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza, el cual será emitido en el plazo máximo de un mes.

Aprobado inicialmente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, se someterá a información pública durante un período de sesenta días. El Departamento redactor, a la vista del resultado de la información pública, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procediesen. Si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, será objeto, antes de someterlo a aprobación provisional, de un nuevo trámite de información pública con los mismos requisitos que el anterior.

Una vez otorgada su aprobación provisional, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se someterá a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. El citado informe se emitirá en el plazo de tres meses contados a partir de la recepción del expediente. En el caso de que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se refiera a un espacio no contemplado en la Red de Espacios Naturales Protegidos incluida en las Directrices de Ordenación del Territorio, el informe de la Comisión será vinculante respecto a la delimitación propuesta.

Corresponderá la aprobación definitiva del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales al Gobierno Vasco, a propuesta del departamento de la Administración General del País Vasco competente en materia de ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza, mediante decreto, que se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco.

En caso de alteración de las Directrices de Ordenación del Territorio como consecuencia de la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aquéllas deben adaptarse a lo establecido en dicho Plan de Ordenación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco

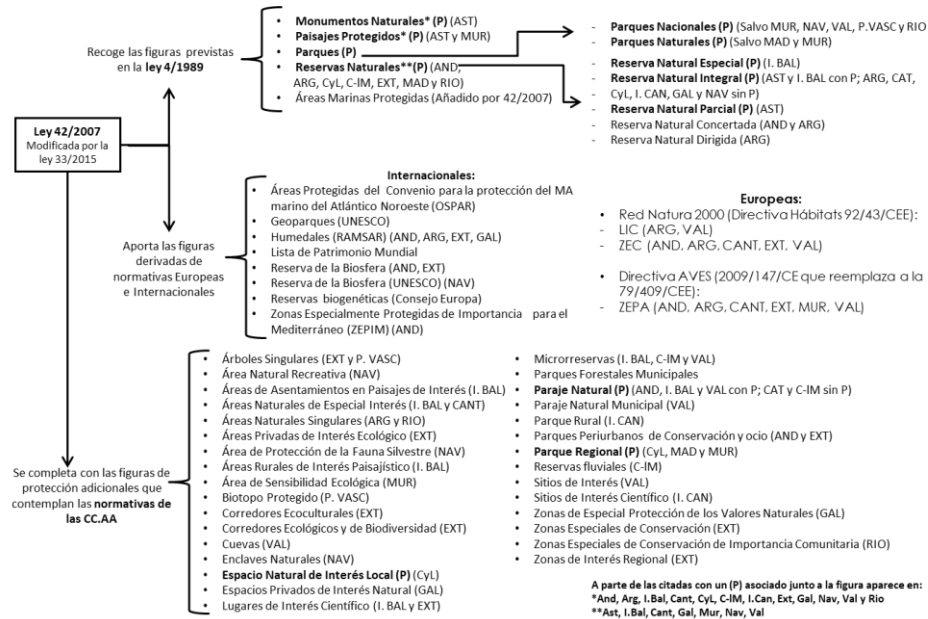
#### *7.6.1.5. Una consideración conjunta*

Lo previamente expuesto ilustra que los procedimientos de tramitación de una figura como la de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales no está tan distante de los procedimientos de tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio. Lo que hace que las críticas aplicadas a la ordenación del territorio sean extrapolables a la planificación ambiental.

La existencia de tramitaciones conflictivas, por ejemplo, ilustra que nuevamente hay algo desde la perspectiva procedimental que es conflictiva. De acuerdo con Farinós *et al.* (2017c), algo menos de una cuarta parte de los planes de ordenación del territorio contaban con una tramitación adecuada de acuerdo con lo establecido en la legislación. Situación considerada como preocupante en tanto mediante un instrumento como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se obtiene un diagnóstico de la situación territorial en la que se encuentra el espacio objeto de protección, para cuya efectiva es fundamental tanto la efectiva integración en el modelo territorial en el que se enmarca, como la existencia de un instrumento marco de referencia que permita la concreción

(mediante un instrumento como los Planes Rectores de Uso y Gestión) de las acciones, concretar y programadas que deben llevarse a cabo. Coligiendo en este sentido que, *sin una base sólida establecida en el PORN, la gestión, con ser importante, será de menor calidad en cuanto a los resultados (menos eficaz)* (Farinós *et al.*, 2017c).

**Figura 22.** Listado completo de figuras de protección a nivel nacional según normativa de origen y relación de las cuales presentan un PORN (P) asociado



Fuente: Farinós *et al.* (2017c)

Cabe aclarar que no todos los espacios naturales protegidos están obligados a contar con Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Quedando su reconocimiento como espacios dignos de preservarse de la transformación antrópica, en mayor o menor medidas, en manos de otras formas de planificación, sean territoriales o urbanísticas. La figura X recoge el listado actualizado (a partir de Florido y Lozano, 2005) de las figuras de protección de los espacios naturales protegidos, destacando aquellas que requieren de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

No solo es necesario destacar la escasa cantidad de tramitación correctas que han tenido lugar en lo que a Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se refiere. También es fundamental criticar, como ya hacíamos en Farinós *et al.* (2017c), el mantenimiento de situaciones irregulares con el paso del tiempo. Se indicaba en el citado estudio que casi la mitad de los espacios que deberían, acorde con la legislación, contar con un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, carecían de este instrumento. Y esto nos lleva a destacar una dinámica que ha sido frecuente, valiéndose de un resquicio legal que ha permitido a las administraciones declarar un espacio como protegido, alegando la necesidad de una protección de urgencia ante dinámicas territoriales que estaban degradando de forma rápida e irreversible dicho entorno natural. Esta situación excepcional, con el fin de agilizar las tramitaciones, permite que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de cuya elaboración no exime, debe presentarse en el plazo de un año tras la declaración de protección. Lo cual, como se recoge en Farinós *et al.* (2017c),

no se llega a producir. O en el mejor de los casos se tramita pasado un periodo de tiempo muy notable en el que el contexto que justificaba la tramitación de urgencia ha perdido vigencia.

Esta dinámica ha desvirtuado así una figura de planificación de gran potencia asociada que sin embargo se ve reducida a simple trámite administrativo necesario para la declaración de un espacio protegido, en detrimento de su potencial como instrumento de índole territorial. Más allá de la cuestión procedimental en sí, esto resulta preocupante, por la pérdida ya apuntada de una herramienta de diagnóstico e integración, pero también de una cada vez más necesaria coordinación en materia ambiental. Y es que, siguiendo lo indicado en Farinós *et al.* (2017c), se observa una creciente importancia de las figuras desarrolladas por las autonomías de manera complementaria a las previstas en la legislación nacional, aumentando la superficie y tipología de espacios que presentan una protección asociada. Se favorece así no solo una mayor conciencia de preservación de la biodiversidad sino también el principio de subsidiariedad. Los actores locales y regionales pueden otorgar valor a espacios locales que además resultan clave para la mejora de la conectividad del resto de ENP, lo que favorece una mayor integración, coordinación y consideración conjunta de los territorios, y la necesidad de una mejor gobernanza multinivel en esta materia.

Encontrando una conclusión compartida a la situación de unos planes de ordenación del territorio, con los que se produce un lento, aunque sostenido avance, que sin embargo también responde a un desarrollo del cambio evolucionario y de índole incremental; aunque con un matiz. Las dinámicas seguidas en determinados territorios como el castellanoleonés, el navarro (véase Farinós *et al.*, 2017c) o el asturiano (véase Rando y Peiró, 2020a), donde la figura de los planes de ordenación de los recursos naturales ha tendido a su territorialización, es decir, a convertirse en una figura que a efectos prácticos tiene un procedimiento similar, cuando no idéntico, y de igual manera con las finalidades de este, se puede hablar de un cambio evolucionario con ciertas pretensiones transformadoras en tanto se rompe con la lógica sectorial del medioambiente. La contraparte es que lo territorial a lo que se aproxima requiere de una reconsideración que no se ha producido

#### 7.6.2. La cuestión del encaje entre sistemas de planificación afines

Más allá el ámbito procedimental, centramos la atención en dos aspectos clave a la hora de abordar, de cara al futuro, la planificación ambiental.

Que la participación debe ser un pilar fundamental en materia de planificación ha sido una reivindicación constante a lo largo de la tesis. Encontrando que esta más justificada, aun si cabe, cuando se habla de conservación ambiental, pues tal y como recogen los trabajos de EUROPARC (2005, 2008), la conservación implica la compatibilidad entre la protección ecosistémica con una mejora de la calidad de vida de la sociedad. Especialmente relevante si se piensa en la población local que debe desarrollar sus actividades socioeconómicas en un espacio de especial valor ecológico, y, por tanto, condicionado en sus acciones para no comprometer el porvenir ecosistémico. Lo que se traduce en la adquisición de obligaciones, olvidando frecuentemente la necesidad de una generación de derechos y oportunidades complementarias.

Esto es, en última instancia, consecuencia de una conservación entendida como proteccionismo. Dando lugar a más impactos sociales negativos que resultados positivos. Inclusive en lo ambiental, ya que continúan sin cuestionarse aquellas dinámicas que son las responsables de su degradación. Y aquí la planificación ambiental va a adolecer de las mismas críticas que hemos apuntado cuando hemos hablado de ordenación del territorio. Y como en esta, también resulta falaz. Apuntan desde EUROPARC (2008) que *los problemas de aceptación social de los PORN, derivados de su aplicación como instrumentos meramente restrictivos y limitativos, constituyen una realidad muy extendida*; sugiriendo como respuesta necesaria el poder *desarrollar todas las potencialidades de los PORN como instrumentos de ordenación del territorio, con la inclusión de medidas proactivas, junto a las específicas de conservación, que pueden formularse en planes de desarrollo socioeconómico* (cursiva del original).

Ni a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales ni a los derivados de la ordenación del territorio les es inherente bloquear el desarrollo socioeconómico. Pero tampoco lo garantizan. Es fundamental buscar aquellas fórmulas de compromiso entre las necesidades de protección y las de desarrollo. Para lo cual es fundamental, como señala De Castro (1999, citado en EUROPARC, 2008) una efectiva participación en el marco de las políticas de conservación ambiental gracias a una implicación directa de la sociedad en el conocimiento, prevención y corrección de las problemáticas de índole ambiental. Lo cual, aplicado a los espacios naturales protegidos, cabe entender como el *proceso de intervención directa de las personas (individualmente o a través de organizaciones que las representen) en la resolución de los problemas de un espacio protegido, aportando su propia creatividad, puntos de vista, conocimientos y recursos, y compartiendo la responsabilidad en la toma de decisiones para su planificación y gestión* (cursiva del original) (EUROPARC, 2008).

Sin embargo, en tanto herederos de la forma de proceder en materia de planificación territorial, de la que como ya hemos apuntado, reciben formas de proceder, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales adolecen, y los procedimientos de tramitación a los que hemos hecho referencia dan buena cuenta de ello, de los mismos problemas en lo que a la participación efectiva se refiere.

Debe trascenderse a la limitante práctica de información y consultas a los interesados en tanto se encuentran muy lejos de formas de participación más cercanas a la idea de una democracia radical que integre, en el sentido aquí reiteradamente defendido de condicionamiento mutuo en la función diaria, de las diferentes personas e instituciones de un espacio natural y/o territorio.

Y para avanzar en este sentido, desde EUROPARC (2008) apuntan a la necesidad de potenciar esta participación desde una gestión que adolece, señalan en el citado estudio, de una situación muy desfavorable en tanto *en muy pocos casos* (centrados en el caso español), *en estos documentos* (instrumentos de gestión) *se habla de procesos participativos, de cuáles debe ser sus características y de cómo debe enfocarse su desarrollo* (cursiva del original). Identificando a partir de Windewhoxel y Secaria (2002; citados en EUROPARC, 2008) la gestión como el ámbito predilecto para potenciar una participación que se vería favorecida por la mayor concreción de la gestión frente a una planificación habitualmente con mayores niveles de abstracción asociada, permitiendo



por su parte la gestión el establecimiento de una programación ejecutiva que favorece la involucración social.

Y estamos de acuerdo en que así sea. Toda involucración a lo largo del procedimiento ligado a la planificación, incluyendo la etapa de gestión e implementación de las medidas, es bien recibido. Sin embargo, no hay razones para no incluir dicha participación en una etapa de planificación que potencia, de manera complementaria a la involucración que motiva la gestión, la repolitización de la sociedad. Ambas etapas, las de planificación y las de ejecución, encuentran, como hemos planteado a partir del trabajo de Louis Albrechts, la posibilidad de cohabitar mediante un adecuado enfoque estratégico.

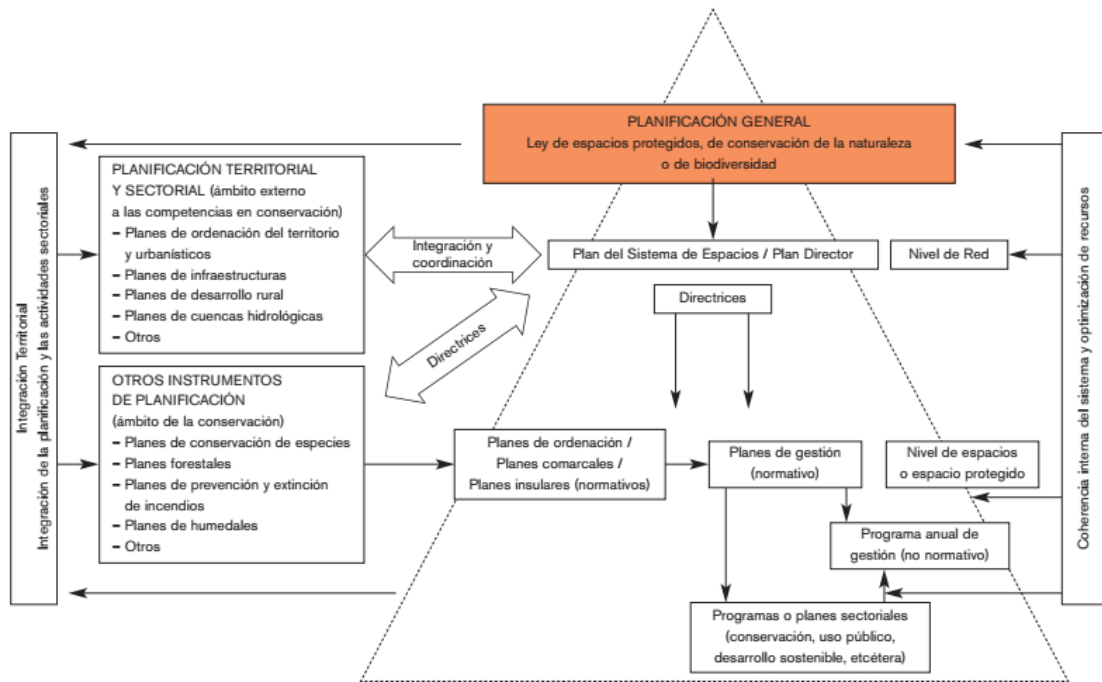
Pero esto puede ir más allá, aunque para ello sería necesario reconsiderar unos procedimientos de tramitación que, tal y como hemos mostrado previamente, son hostiles para una participación efectiva en el mismo sentido que lo son para la ordenación del territorio. No basta con buenas intenciones en materia de planificación, asociadas a la voluntad, nunca cumplida, de aumentar la participación. Es necesario avanzar, como se propone desde EUROPARC (2008) hacia estos enfoques de planificación participativa que suponen una apertura del poder político, pero también del técnico, de forma que se haga uso de un planteamiento de base comunicativo y colaborativo en el que los conocimientos técnicos no sean una barrera para el desarrollo conjunto de visiones a futuro; rompiendo así con una prevalente racionalidad instrumental a la que lo ambiental es muy proclive en tanto rápidamente se recurre a su base positivista para justificar tal deriva. La figura del planificador en este sentido es clave, garantizando una efectiva comunicación para una toma de decisiones compartida y fundamentada sin necesidad de excluir a nadie y evidenciando a la planificación como un proceso emancipatorio en tanto, como defendemos, es un proceso pedagógico mediante el cual las personas adquieren conocimiento y herramientas para su participación social efectiva. Algo a lo que contribuye decididamente la idea de la *aísthesis* que desarrollamos en el punto 8.6. de esta tesis.

Esto, a su vez, deberá tener un adecuado encaje con la política de desarrollo territorial y sus instrumentos de planificación asociados sino se quiere caer en una sectorialización de la política ambiental, con una cierta lógica reactiva que no favorece la necesaria integración de los espacios naturales protegidos en el territorio que los acoge. No debe permitirse que estos enclaves caigan en el ostracismo.

Apuntan desde EUROPARC (2008) que la relación existente entre los diferentes niveles de planificación de los espacios naturales protegidos y los planes que configuran el sistema de planificación territorial de un mismo territorio responden a una lógica de planificación en cascada. Esta sigue una lógica de jerarquía de planes planes que se van concretando desde propuestas más abstractas para amplios espacios, hacia acciones concretas en lugares determinados. Encontrando que hay una clara defensa de la planificación en el momento en el que afirman que *si se ha estructurado de forma coherente la planificación en los niveles superiores (Plan del Sistema, PORN) se pueden aligerar de contenido los planes de niveles inferiores, sobre todo el plan de gestión, que debe convertirse en un instrumento sencillo de entender, práctico, útil y ágil de aplicar* (cursiva del original) (EUROPARC, 2008).

Pero la planificación no es una cuestión unitaria. No hay un único tipo de plan que proceda de una única administración (o departamento de la administración) y que tenga un sentido que no entre en conflicto con terceros. Así lo ilustran EUROPARC (2008):

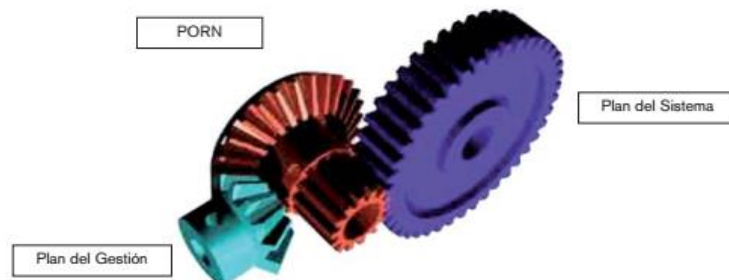
**Figura 22.** Propuesta de modelo teórico de planificación en cascada para los espacios naturales protegidos



Fuente: EUROPARC (2008)

Planteando que los planes de ámbito superior no reemplazan a los de ámbito inferior y de gestión; pero viceversa, como de facto llega a suceder, y así lo criticábamos en Farinós *et al.* (2017a y 2017c), tampoco. La propuesta de EUROPARC (2008) se fundamenta en la necesidad de coherencia entre las diferentes figuras de planificación que se tramitan, a varias escalas, y en muchas ocasiones incidiendo sobre espacios compartidos. Esto motiva, y lo ilustran de forma muy gráfica clara, con una lógica que alega su bondad en la coherencia, deseable, entre diferentes figuras.

**Figura 23.** Metáfora del encaje entre los diferentes tipos de planificación



Fuente: EUROPARC (2008).

Sin embargo, este encaje, sino inviable, es cuanto menos cuantioso, pues se requiere de la compatibilidad de contenidos (de corte ambiental en el caso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, más socioeconómicos en aquellos instrumentos derivados de la ordenación del territorio) que operan en base a códigos y lenguajes diferentes. El reto no es garantizar que desde la perspectiva administrativa no hay interferencias entre instrumentos, y por tanto entre departamentos de la administración responsables de cada uno de dichos instrumentos. Lo cual, por cierto, sería deseable en tanto evidenciaría la integración en clave territorial aquí reivindicada. La cuestión es más compleja.

Si atendemos a la teoría de los sistemas de Luhmann (1991), la metáfora de las ruedas dentadas previamente recogida no podría funcionar, pues las piezas no son compatibles y por tanto no puede tener un correcto acople y transmisión. Los sistemas de la vida (ligados al medio ambiente y a su planificación) y los sistemas sociales (ligados al ámbito socioeconómico y a la ordenación del territorio) no responden a la misma lógica interna. El siguiente epígrafe trata de ofertar respuestas acerca de la forma mediante la cual poder conseguir que ambos sistemas de planificación puedan tener cabida y complementariedad.

#### 7.6.2.1. *Los sistemas sociales-ecológicos*

De acuerdo con Urquiza y Cadenas (2015), dar respuesta a los actuales problemas ecológicos requiere de una consideración capaz de conjugar lo positivista inherente a lo ambiental con la dimensión social sin la que no pueden entenderse los ecosistemas. Esto impone la necesidad de desarrollar *perspectivas complementarias que permitan el diálogo interdisciplinario* (cursiva del original) (Urquiza y Cadenas, 2015). Y a ello, desde nuestra perspectiva, debería contribuir de manera decidida la planificación. Tanto en lo teórico, en la línea, insistimos, de constitución de un corpus teórico propio que sea capaz de ligar a diferentes disciplinas, incluso cuando estas parten de paradigmas diferentes como las sociales y las naturales. Como posteriormente a efectos prácticos, haciendo de la planificación ese instrumento de integración.

La cuestión comunicativa tiene un papel fundamental en este proceso de integración. Señalan Urquiza y Cadenas (2015) que el estudio de las cuestiones ambientales no ha sido ajeno a la corriente constructorista, y con ello a la idea de la construcción social de la realidad. No será lo ambiental la excepción, considerando que sus propiedades y conflictos son el resultado de operaciones comunicativas. Lo cual nos conduce a Luhmann (1991) y la consideración de la sociedad como acto comunicativo de forma que es a través de la comunicación desde la que se define lo que es el medio ambiente.

Y esto tiene dos consecuencias directas de acuerdo con Urquiza y Cadenas (2015). Primero, que aquellos problemas ambientales que no se comunican no existen socialmente, y, por tanto, se carece de las respuestas adecuadas. Motivando por nuestra parte, nuevamente, la reivindicación de la apertura de las arenas políticas a aquellos discursos que puedan ser disidentes en tanto de ello puede depender un acto comunicativo que permita la identificación de una serie de conflictos sociales que requieren de atención. En segundo lugar, en el marco de las relaciones entre sistemas sociales y ecológicos, lo que es concebido como un riesgo depende de una lectura antrópica de la cuestión, pues

estas dinámicas no son una amenaza para la pervivencia de los ecosistemas que, recordemos, se fundamentan en dinámicas de cambio en su estructura de manera constante. Lo que es considerado un riesgo es aquella dinámica natural, apuntan Urquiza y Cadenas (2015) (a partir de Beck, 1992), que afecta a las condiciones de habitabilidad del ser humano.

Esta interacción entre lo social y lo ambiental, de acuerdo con Urquiza y Cadenas (2015), ha sido objeto de estudio con mayor éxito desde unas tradiciones sistémicas, entre las cuales, destacan las aportaciones de los sistemas complejos adaptativos; y dentro de estos la relativa a los sistemas sociales ecológicos.

De acuerdo con Colding y Barthel (2019), los sistemas sociales-ecológicos representan un ámbito de trabajo relativamente reciente cuya primera definición se remonta a finales de la década de 1990, de la mano de Cherkasskii (1988, citado en Colding y Barthel, 2019). Con un mayor desarrollo, y popularidad, gracias a Berkes y Folkes (1998). Dando un giro desde una lectura más descriptiva, mediante la cual aludir a la interacción entre dos subsistemas, uno biológico que juega el rol de objeto dominado, y uno social que opera como regulador del primer, hacia un giro analítico mediante el cual abordar el estudio de la interacción entre ecosistemas e instituciones.

Y más concretamente, señalan Colding y Barthel (2019), encontrar la forma de conjugar las dinámicas de las instituciones sociales con las de los ecosistemas naturales en pos de una resiliencia conjunta y una mejora de las acciones de cada una de las partes. En última instancia es una perspectiva encaminada a la mejora de las formas de gestión de los recursos naturales, lo cual, no es ajeno a la necesidad de una reconsideración discursiva que marque la voluntad política para no quedarse en la simple búsqueda de mejores formas de proceder en el marco del capitalismo de mercado para poder explorar formas alternativas de proceder.

Encontrando en la propia denominación de sistemas sociales-ecológicos, y no socio-ecológicos, algunas ideas claves. Señala Berkes (2017, citado en Colding y Barthel, 2019), que subyace a la idea de sociales-ecológicos la equiparación de ambas dimensiones con el fin de superar la lectura más tradicional que liga a la componente social la tarea de dominación y modificación de la dimensión ecológica, considerando entre ambas tiene lugar una interacción hasta cierto punto equitativa en tanto no solo lo social marca el devenir de lo natural, sino que a la inversa sucede de manera similar.

Esto aboga, de acuerdo con Urquiza y Cadenas (2015), a la necesidad de desarrollar un paradigma interdisciplinario con la capacidad de abordar sistemas complejos fundamentados en conjuntos de elementos que interactúan entre sí en diferentes niveles, con diferentes grados de autonomía y con propiedades autopoieticas. Y que es una respuesta a la pregunta fundamental que se plantea cualquier teoría de sistemas: ¿cómo podemos diferenciar entre sistema y entorno? De acuerdo con el pensamiento luhmanniano, el sistema es menos complejo que su entorno y por tanto traza un límite con respecto a él para poder autoorganizarse, aunque no por ello deje de estar interferido por su entorno. Lo que se da de forma clara en los sistemas sociales-ecológicos, en tanto, como señalan Urquiza y Cadenas (2015), estos responden a la interacción regular entre factores biofísicos y sociales. Resultando de esta interacción una serie de propiedades emergentes y una capacidad de autoorganización. Se mantiene una cierta diferenciación

entre sistemas irreconciliables para cuya comprensión, de acuerdo con Urquiza y Cadenas (2015), es necesario entender la forma en la que se produce la relación entre el sistema social y el entorno ecológico en la que tiene lugar.

La interdependencia de las partes la señala Gallopín (2006, citado en Urquiza y Cadenas, 2015), quien plantea que los procesos que tienen lugar en la interacción de los sistemas sociales generan modificaciones en el funcionamiento y/o estructura de ambos sistemas. De ahí que ambos sean concebidos como sistemas abiertos, al menos en lo relativo a materia y energía. No así en lo que a la comunicación se refiere, inherente a los sistemas sociales. Lo cual motiva **la necesidad de un acoplamiento estructural entre las partes**. Idea que Urquiza y Cadenas (2015) recogen de Maturana y Varela (1984), y que parte de la necesidad de mantener intacta la posibilidad de los intercambios entre materia y energía a la par que es excluyente con el intercambio de información. Al respecto de la cual no se niega su existencia, sino que como de acuerdo con Urquiza y Cadenas (2015), es *posible hipotetizar que el sistema ecológico pueda operar con información, pero se trata de información que no es social. Sistema y entorno se encuentran en una situación de acoplamiento estructural, pues el sistema opera de manera cerrada respecto de su entorno pero no autárquica respecto de él* (cursiva del original).

Y esto es precisamente lo que tratamos de hacer a continuación, hipotetizar sobre la posibilidad de operación de los sistemas ecológicos con información que no es social, pero que puede socializarse mediante una operación de traducción enmarcada en la planificación territorial. Una propuesta que entendemos que tiene sentido teniendo en cuenta la dimensión comunicativa de una planificación que se postula como la candidata para llevar a cabo no solo el acople estructural previamente aludido, permitiendo que la relación entre sistemas desde el punto de vista del intercambio entre energía y materia sea el adecuado, y que nos aboca en estos tiempos al decrecimiento, sino que nos permita ir un paso más allá en lo que la relación entre sistemas se refiere.

#### 7.6.2.2. Una primera y sucinta consideración de la traducción

Se plantea a continuación una primera aproximación a un planteamiento que se evidencia complejo de abordar y que parte de una premisa fundamental: es posible una comunicación entre sistemas sociales y ecológicos en tanto los primeros pueden traducir los datos recabados mediante métodos empíricos y positivistas, propio de las ciencias naturales, adquiriendo la consideración de lenguaje al traducir dinámicas naturales en información comunicable, y por tanto capaz de integrarse en los procesos comunicativos sociales en un plano de inteligibilidad mutua. Siendo esta la base para una efectiva integración entre sistemas sociales y ambientales.

El punto de partida es la obra del sociólogo alemán Niklas Luhmann (1991), quien diferencia tres esferas: la social, la natural y la psíquica. La comunicación estaría limitada, en tanto su elemento constitutivo, a la esfera social (véase Urteaga, 2010). Aunque de acuerdo con los autores citados, los tres sistemas funcionarían mediante lógicas autopoiéticas. En el caso social con el fin de reproducir la comunicación. Por su parte, en el caso de los sistemas naturales, lo que opera es una dinámica reproductiva encaminada al mantenimiento de la vida como garante de la reproducción del sistema. No tanto en el

sentido evolutivo, sino desde una lógica más cuantitativa, la generación de nuevos individuos que doten de continuidad a la esfera natural.

Este mecanismo autopoiético es precisamente el que se pretende traducir para poder garantizar que la actividad de ambos sistemas, el social y el natural, pueden mantener su dinámica sin interferir negativamente en sus condiciones de reproducción. Alcanzando un efectivo acople estructural. Y ello se hace desde una lógica por momentos antropocéntrica en tanto lo que se pretende es hacer una aproximación a la naturaleza desde una óptica inherentemente humana, sobre la que ya nos hemos posicionado a favor de la mano de la ética ambiental y las lecturas lacanianas que pueden encontrarse en la postura de autores como Stavrakakis (2007) o Swyngedouw (2011). A la par que se reconoce que existe una parte de la esfera natural que es independiente de lo antrópico. Lo que se trata de traducir no es el mecanismo mediante el cual opera la naturaleza en su reproducción, que es tarea de las ciencias naturales y especialmente las vinculadas con la ecología, mediante las cuales poder entender cómo funcionan en condiciones ideales los procesos ecológicos, y que representa esta dimensión natural propia y ajena a lo antrópico. De lo que se trata es de poder incorporar estas cuestiones de manera inteligible en los procesos políticos de toma de decisiones de manera que las acciones sociales no interfieran negativamente en estas dinámicas.

Estableciendo entre ambos sistemas una relación basada en la traducción, la cual, de acuerdo con Kuffer (2018), apunta a un imposible que remite a la extranjería primera que nos resulta constitutiva. De una forma paradójica en tanto lo propio y lo ajeno se tocan. Lo antrópico debemos entenderlo como resultado de la migración de la especie humana desde lo natural a su propio reino social, siendo extranjeros de una naturaleza de la que emanamos, y por tanto nos es propia, pero a la que hemos llegado a ser ajenos. No en vano necesitamos de su transformación y acomodo a nuestras necesidades y no viceversa para sobrevivir. Siendo la tarea del traductor, de acuerdo con Kuffer (2018), la de construir una relación que se convierte en exigencia en tanto existe un continuado contacto con el otro, como de igual forma la relación entre lo social y lo ambiental es constante y continua. Y que nos lleva a pensar la figura del planificador como el traductor que debe garantizar una efectiva coexistencia entre sistemas sociales y ambientales necesariamente forzados a cohabitar.

El impulso inicial podría invitar a pensar que la pretensión de aplicar la traducción a lo ambiental es inadecuada en tanto esto aplica únicamente al lenguaje y por tanto al ámbito de lo antrópico. Y algo de eso hay, no cabe duda, pues como Kuffer (2018) indica, no vivimos en el mundo de la creación sino en el de la historia y por tanto estamos condenados a una vida profana donde no opera una única lengua como antes de Babel. Siendo este un punto de inflexión en tanto supuso la ruptura con la idea de una única lengua y poder en favor de la diversidad: *esa es la bendición de haber sido expulsados del paraíso: la configuración del momento del encuentro con lo diferente y la necesidad de la traducción* (cursiva del original) (Kuffer, 2018).

Manteniendo esta aproximación bíblica a la cuestión, y previo a Babel, se produce la expulsión del paraíso, y con ello el encuentro con una naturaleza que deja de ser un espacio afable al ser humano en favor de una naturaleza que, acorde con lo establecido en el Génesis, es evidencia un espacio hostil con el que relacionarse mediante la fórmula del trabajo para poder sobrevivir. Lo que impone la necesidad de un conocimiento sobre

la forma en la que funciona la naturaleza que va a motivar esta necesaria traducción con lo diferente que planteaba Kuffer (2018), quien además alude al empeño ético de todo sujeto hablante en su relación con lo extraño o extranjero en tanto exigencia que nos impone la alteridad. Conectando con el interés que suscita la cuestión de la ética, tanto en sentido social como a nivel ambiental, para la planificación. Una aproximación ética que implica reconocer a la naturaleza como alteridad, y cuya forma de comunicarse cabe descodificar primero, en el sentido de captación y medición de parámetros, para integrar comunicativamente después.

Lo cual es, dicho de paso, reconocer explícitamente que lo ambiental es político, en esta insistencia en la importancia de lo político en el marco de la conversación ambiental y no solo de la cuestión de la gestión. *Una lengua siempre es un asunto político, y el papel que pueda llegar a ocupar la traducción tiene que ver con el modo en que consideramos al otro, al extranjero, en definitiva con el modo que tenemos para vérnoslas con nuestras diferencias y articularlas* (cursiva del original) (Kuffer, 2018).

La traducción es un ámbito de trabajo que abordan varios autores. Algunos de los más representativos son Walter Benjamin, Paul Ricoeur o Georges Steiner. Figuras de referencia a las que poder acudir para profundizar en estas cuestiones. Sin embargo, en este momento centramos la atención en Jacques Derrida, quien si bien como señala Mallol (2018), no tiene como tal una teoría de la traducción, si es una cuestión sobre la que realiza algunas reflexiones que pueden resultar de interés.

De acuerdo con Mallol (2018), la pretensión en el marco de la traducción es la constitución de un entre-lenguas que es, desde su constitución, intraducible. Y si bien resulta necesario para una traductibilidad interna entre lenguas, variedades o dialectos, siempre va a rozar lo intransmisible. Lo cual, apunta Mallol (2018), es fundamental para Derrida en tanto implica la ruptura con una metafísica de presupuesto discursivo único, monolingüe, referencial y verdadero. Lo que nos lleva a evitar caer en un determinismo ambiental que nos condena a la gestión y a la destrucción del sujeto en favor de la deseada politización de lo ambiental en el marco de la pretensión aquí ya planteada de hacer de la deconstrucción la herramienta de diagnóstico sin renunciar por ello a una vocación normativa de la sociedad, la cual no puede estar fijada medioambientalmente sin que esta sea traducible y por tanto social.

Y esto resulta interesante por lo siguiente. De acuerdo con Mallol (2018), toda teoría de la traducción y la interpretación resulta incómoda en tanto es vista como una herramienta que señala al discurso dominante. Hacer una traducción y/o interpretación de lo ambiental, teniendo en cuenta la multitud de significados que parece adquirir en tanto significante vacío, nos permite señalar su utilización ideológica frente a la que necesariamente contraponer una más rigurosa mediante la constitución de un entre-lenguas.

Una traducción que resulta protagónica si se elimina un origen que condena a tal actividad siempre en un proceso infinito de lecturas y reescrituras. Esto, resalta Mallol (2018), es uno de los aspectos conflictivos en la pretensión de encontrar una teoría derridiana de la traducción en tanto si lo que existe es un sinfín de interpretaciones se podría afirmar que lo único que hay es una equivalencia generalizada donde no existiría interpretación o traducción que fuera más adecuada que otra. Lo cual nos invitaría a un cierto relativismo con el que como hemos reiterado, no estamos de acuerdo.

Mallol (2018) colige de Derrida (a partir de '*Carta de un amigo japonés*') que la traducción no es la supresión de lo diferenciado sino el reconocimiento precisamente de esta diferencia que evidencia la distancia entre lo que se quiere decir y lo que se dice, y por tanto aplicado al caos ambiental no cabe entenderlo como una antropización de lo ambiental y sus dinámicas luhmannianas de reproducción de la vida sino un intento de aproximación a estas.

Son pues unos primeros esbozos a la cuestión, que dejan de lado algunas vertientes de la cuestión de la traducción en Derrida de corte político y social que quedan pendientes de trato en otro momento. Subyaciendo lo que Mallol (2018) identifica como la pretensión violenta de la innovación, entendida como la voluntad de transformación con el fin de aportar alguna novedad a lo preexistente, y de alguna romper con lo previo, con lo preexistente. Y que conlleva el riesgo de ser percibido, en tanto ruptura, como un fenómeno violento, y por tanto susceptible de generar rechazo.



## 8. UNA DISCUSIÓN CONCLUSIVA

### 8.1. A propósito del cambio climático, la sostenibilidad y la posibilidad de algunos cambios estructurales

Hemos insistido de tal manera en la cuestión del cambio climático en tanto significativo ambiguo que, a pesar de la advertencia constante de que este no se trata de una falacia, no deja de ser importante insistir en él; y más por la incidencia que este puede tener en materia de planificación territorial.

Apunta Ferrán Puig Vilar<sup>146</sup> que la relevancia del cambio climático es tal que puede ser el responsable de una crisis maltusiana dos siglos después de Malthus. Por ello, no se explica la actitud pasiva que denuncia Jorge Riechmann (2012), para quien no hay tanto un negacionismo del fenómeno como, especialmente, de la necesidad de una política activa encaminada a garantizar que la actividad antrópica opere dentro de unos límites biofísicos (a los que ya apelábamos en Peiró *et al.*, 2021b).

Necesariamente hay que resignificar el término sostenibilidad con el fin de, siguiendo a Riechmann (2005, 2006, 2014), de hacer frente a unos sistemas socioeconómicos demasiado grandes para la biosfera que los sustenta, que además están mal adaptados al entorno natural que les da cobijo. Se trata de una cuestión de re-escalamiento que obliga a una autolimitación por parte de unas sociedades humanas que acorde con el autor, y haciendo uso de terminología propia de la economía política, cabe entender como una gestión global de la demanda que requiere de una reconstrucción de la tecnosfera acorde con los principios de biomímesis. Lo cual justifica mediante cuatro argumentos:

- Partiendo de Daly y Cobb (1993) y Daly (1997) (ambos citados en Riechmann, 2005), afirma que vivimos en un mundo lleno; de ahí la necesidad de reescalar los consumos. Frente a lo cual se debe apostar por el principio de gestión generalizada de la demanda.
- En segundo lugar, nuestra tecnosfera está mal diseñada (de ahí que se hable de un problema de diseño), ya que motiva que sistemas sociales y antrópicos se encuentran en confrontación y no en consonancia (Commoner, 1992; citado en Riechmann, 2005).
- En tercer lugar, la sociedad se ha evidenciado como realmente ineficiente en el uso de la energía y las materias primas, dando lugar a un problema de eficiencia. Frente a lo cual se debe apostar por la ecoeficiencia.
- Y, en cuarto y último lugar, nos enfrentamos a un problema fáustico derivado del descontrol del sistema tecnociencia. Frente al cual es necesario un principio de precaución.

Todo ello debe hacerse de una manera consciente con lo social, pues una excesiva atención a la dimensión ambiental, desconectada de la componente social, hace que esta se vea condenada a un enfoque reduccionista que, aunque puede contribuir a resolver la cuestión de la preservación natural, no garantiza la resolución de las desigualdades sociales (Riechmann, 1995). La cuestión última es la de la alteridad, la de la relación con

---

<sup>146</sup> <https://ustednoselocree.com/author/ustednoselocree/> (accedido el 25/06/2021)

el otro, momento en el que se van a definir los asuntos ético-políticos, que en el marco de este trabajo ligamos a la cuestión de una planificación que venimos defendiendo como mediadora y creadora de espacios, arenas si se prefiere, a tal efecto.

De hecho, siguiendo a Riechmann (2005), al término de sostenibilidad debe aplicársele una crítica encaminada a denunciar su utilización para la justificación de formas de proceder que no tienen cabida en este ‘mundo lleno’ que venimos experimentando desde la década de 1980, en el que los sistemas sociales superan la capacidad de satisfacción de la demanda por parte de los sistemas naturales, sin los cuales no es viable la vida en la Tierra (Wackernagel *et al.*, 2002).

Lo cual va a tener necesariamente efectos en el quehacer diario de las sociedades, que van a tener que reconsiderar unas reglas del juego diseñadas en un contexto diferente al que las vio nacer; alterando, en términos de la teoría de sistemas, los límites del sistema con su consecuente efecto consecuente en su funcionamiento y equilibrio (Riechmann, 2005)<sup>147</sup>. La planificación aparece entonces como la gran herramienta al servicio de un proceso de transformación que debe plantear formas de organización del espacio de vida de forma radicalmente diferente a la actual.

En un mundo limitado como el de hoy no tiene sentido fundamentar la producción en la soberanía del consumidor, siendo fundamentales estrategias de gestión de la demanda que permitan que esta no supere los límites planetarios y sin que por ello se coarte totalmente la libertad de opción.

Y aquí la incidencia sobre la planificación es clara, en tanto se requiere de un cambio en lo que a la consideración de bienes libres se refiere, dado que la naturaleza, a diferencia de otros factores de producción, no es. Riechmann (2005) propone una reconsideración de los criterios de apropiación justa propuestos por John Locke, padre de la teoría liberal de la propiedad, cuyo principio fundamental es el derecho del autor a su obra, y por tanto al ser humano como propietario de sí mismo y de lo que de su acción resulte. Ligado a la tradición del individualismo posesivo, se trata de un principio que para que sea considerado justo, debe responder a tres condiciones que hoy día no se dan en un ‘mundo lleno’. La apropiación solo es válida cuando existe la cosa en cantidad suficiente y queda un remanente de igual calidad para el resto de las personas.

Lo que lleva a la necesidad de abandonar esta pretensión liberal al estilo de Locke en favor de una lógica kantiana que nos recuerda la idea de que cada acción tiene un efecto,

---

<sup>147</sup> Bajo la premisa de los antagonismos sociales, Žižek (2010) aboga por hacer frente a la lógica del fin del mundo fukuyamista al evidenciar que existen cuatro razones por las cuales todavía existen posturas alternativas al capitalismo democrático liberal; de entre las cuales destacamos la de un conflicto ecológico que de acuerdo con el autor amenaza la habitabilidad del planeta, y que como señala Nicholas Stern en un artículo de la revista *Time* (recogido en Žižek, 2010) representa el mayor fracaso de la economía de mercado. Frente a lo cual resulta de acuerdo con Žižek (2010) solo se puede resolver con una respuesta común que neutralice la acción mercantil tendente a una lógica individualista que hace obligar a cualquier política con pretensión emancipatoria a ser el resultado de la combinación de diferentes agentes. La modernidad capitalista es un orden social único cuyo rasgo particular es que implica un desequilibrio estructural que evolucionar a través de la constante superación de crisis, haciendo que lo que para otros modos de producción es un punto crítico, para el capitalismo representa el estado normal. *No obstante, precisamente como excepción, el capitalismo saca a la luz la verdad universal de todos los otros modos de producción, razón por la que no hay un retorno al orden substancial premoderno, no importa lo mucho que intenten alcanzarlo todo tipo de fundamentalismos. Lo que venga después del capitalismo solo puede ser algo completamente diferente, un comienzo radicalmente nuevo* (cursiva del original) (Žižek, 2020).

ya no solo en terceros, sino en nosotros mismos, quienes padecemos de manera directa o indirecta los efectos de nuestro estilo de vida. Lo que ha llevado a autores como Benjamin R. Barber (citados en Riechmann, 2005) a confirmar la idea de la interdependencia, ya no como opción sino como necesidad para la persistencia humana; y con ello la necesidad de abordar la cuestión de la colectividad en tanto condición *sine qua non* poder pensar en el futuro. De ahí nuestro interés por desarrollar en el punto 8.3. de esta tesis la cuestión de la conformación de una comunidad política.

Cuestión que no es una simple apuesta por lo colectivo frente al individualismo sino que, de la mano de la biomímesis, se trata de reconsiderar la forma de proceder comunitariamente; entendiendo que esta tiene buen encaje con una planificación que comienza a contemplar, fruto de la influencia que las políticas europeas ejercen en ella, la idea de las soluciones basadas en la naturaleza.

De acuerdo con Riechmann (2005), la idea de biomímesis es heredera de la apuesta que desde la ecología se ha venido realizando por emular a nivel económico el comportamiento de la naturaleza, la economía natural de los ecosistemas. Siendo la biomímesis una estrategia mediante la cual reinsertar los sistemas sociales en los naturales. Y es aquí donde la idea de las soluciones basadas en la naturaleza hace acto de aparición y será objeto de la misma crítica que la postura al respecto de la cohesión territorial, ya que de nada vale si no se entienden el concepto como una apuesta transformativa de la predominante lógica neoliberal que todavía es hegemónica en el ámbito europeo.

La idea de las soluciones basadas en la naturaleza es entendida en el marco de la Comisión Europea como *soluciones inspiradas y respaldadas por la naturaleza, que son rentables, proporcionan simultáneamente beneficios ambientales, sociales y económicos, además de ayudar a crear resiliencia; dichas soluciones aportan más naturaleza así como características y procesos naturales, y con mayor diversidad, a las ciudades y paisajes terrestres y marinos, mediante intervenciones localmente adaptadas, eficientes en el uso de recursos y sistémicas*<sup>148</sup> (cursiva del original) (Riechmann, 2005). Yendo el concepto de biomímesis más allá al cuestionar, cosa que no hace la lectura la propuesta europea, el funcionamiento actual del sistema socioeconómico en tanto la pretensión de sostenibilidad asociada a este no implica su reconsideración, sino que trata de garantizar su viabilidad.

Evitando a toda costa caer en pretensiones de infalibilidad con un término como el de biomímesis que como Riechmann (2005) alerta, puede caer en una falacia naturalista, pues no se trata de emular lo natural como referencia moral sino como referencia funcional, de corte circular y en detrimento de la más extendida lógica lineal de la economía actual; no en vano cobra relevancia la cuestión de la economía circular. A la par que frenar el optimismo tecnológico sin negar que mientras existan seres humanos, existirán tecnosferas, aludiendo a nuestra condición de *homo faber*; y aludiendo a tecnosferas en plural en tanto salvo predilección por el determinismo tecnológico, que sería ideológico, se pueden considerar múltiples formas de configuración de unas tecnosferas siempre democráticas en su concepción y desarrollo; insistiendo en que la reproducción tecnológica de la biosfera es un mito al que debe hacerse frente.

---

<sup>148</sup> Fuente: <https://cordis.europa.eu/article/id/421771-nbs-benefits-and-opportunities-wild-et-al-2020/es>

No se trata de emular lo natural como referencia moral, sino como referencia funcional, de corte circular, en detrimento de la más extendida lógica lineal de la economía actual; lo que da pie a la economía circular. A la par que frenar el optimismo tecnológico, sin negar que mientras existan seres humanos existirán tecnosferas, aludiendo a nuestra condición de *homo faber*. Tecnosferas en plural, en tanto, salvo predilección por el determinismo tecnológico, que sería ideológico, se pueden considerar múltiples formas de configuración de unas tecnosferas siempre democráticas en su concepción y desarrollo; insistiendo en que la reproducción tecnológica de la biosfera es un mito al que debe hacerse frente.

Esto nos permite reivindicar a la ordenación del territorio como forma de metagobernanza y ámbito predilecto para, en consonancia con lo planteado por Riechmann (2005), avanzar hacia políticas complejas, integradas y multidimensionales que consideren tanto la dimensión social, la económica y la ambiental, en un sentido de integración aquí ya defendido como de condicionamiento mutuo, que es lo que debería ser propio de la idea de sostenibilidad.

Diferenciando entre óptimos y máximos<sup>149</sup>, y entendiendo que bajo la idea de sostenibilidad lo que se invita a hacer no es más de lo mismo, sino hacer distinto y tendente a la lógica del decrecimiento. Una idea que se enfrenta al reto de cambiar su percepción social, con más problemas que la de autolimitación. Al respecto de lo que parafraseamos a Riechmann (2005) para reforzar la idea que hemos venido planteando a lo largo de esta tesis: *el problema, hoy, es que la sostenibilidad se convierte en la coartada del desarrollo. El mecanismo es el siguiente: todo lo viejo insostenible continúa funcionando a toda marcha, al 150% podríamos decir, mientras que se añade a lo viejo una plétora de nuevos proyectos de desarrollo... sostenible* (cursiva del original).

A este respecto hacemos una consideración que nos permita conectar el trabajo de Riechmann (2005) y el de Vaquer (2018), para lanzar una propuesta que resulta rompedora con la forma de proceder hasta la fecha en materia de planificación territorial, como sería proponer una planificación que planteara el bloqueo de toda transformación de suelo, el cual queda, en su totalidad, blindado bajo cualquier forma de protección. Si debemos autolimitarnos y no hemos sido capaces de hacerlo, en lo que a consumo de suelo se refiere, e incurrimos en una propuesta que pueda verse como utópica e inviable, estamos creando las condiciones para que se produzca el deseado cambio estructural como una condición necesaria ante unas nuevas reglas del juego. La cuestión del consumo de suelo está ligada a la generación de derechos y las expectativas asociadas a estos, lo cual encuentran contraargumentación en la reconsideración de la propiedad privada, que ya hemos planteado rebatiendo el planteamiento liberal propio de Locke.

En este sentido, Riechmann (2016) indica que dentro de la perspectiva antrópica se conjugan dos escalas, la macro y la micro, siendo la planificación, desde nuestra perspectiva, la herramienta mediante la cual alcanzar su debida articulación. De forma que sea posible llevar a cabo actuaciones a escala micro que resulten claves para una transformación macro mediante su debida articulación y con un horizonte de

---

<sup>149</sup> Encontramos en algunas dinámicas naturales la ilustración ideal para estas cuestiones, por ejemplo en materia de desarrollo vegetal el aumento de la temperatura no conlleva a un mayor desarrollo, sino que resulta contraproducente, siendo lo óptimo aquello que se ajusta a las condiciones en las que tiene lugar el desarrollo.

transformación macro. Unas actuaciones que, de acuerdo con Franz Hinkelammert (2012, citado en Riechmann, 2016), deben responder a la esperanza desesperanzada o el pesimismo esperanzado; una forma de actuar fuera del esquema medio-fin de la razón instrumental, siendo el pesimismo el que sostiene la acción, pues su sentido está en la acción misma, evitando que el cálculo de las probabilidades de éxito paralice la acción. *La única acción que hoy puede tener éxito es la que no busca el sentido de la acción en el éxito* (cursiva del original).

Tal vez, como consecuencia del estado de subteorización del concepto de territorio al que hacíamos referenciado en el punto 2.2.5. de esta tesis, y la falta de consolidación de la planificación como ámbito de estudio, es posible encontrar una serie de trabajos que parecen aludir de forma inconsciente a la planificación. Es el caso de William E. Rees (citado por Riechmann, 2016), para quien en este momento del ser humano no tiene sentido persistir en ciertas dinámicas antaño beneficiosas como especie, como pudieran ser el pensamiento cortoplacista y la tendencia al consumo inmediato de todo recurso disponible, o la tendencia a la jerarquización social rígida y la lealtad a mitos construidos socialmente (hoy en día desmontados con evidencia científica), en favor de una visión a medio y largo plazo y el establecimiento de normas para la acción (tarea que corresponde a la planificación).

Una tarea que no puede quedarse en un simple *greenwashing* mediante el cual tratar de hacer sostenible un modelo post-fordista que es tan insostenible como lo fuera su predecesor, señala el citado autor. De ahí la señal de alerta ante nociones como las de transición (ecológica en este caso), pues como señala Jean-Baptiste Fressoz (2014, citado en Riechmann, 2016) este sería un espejismo. Ya hemos apuntado que los cambios graduales (véase el punto 2.2.3. de esta tesis), no conducen a unas transformaciones que sí consideramos necesarias. Un cambio revolucionario en el sentido de la necesidad de inmediatez, para evitar lo que Ferran Puig Vilar ilustra de forma metafórica con un símil con el Titanic: dadas la trayectoria, velocidad e incapacidad de maniobra suficiente para bordear el iceberg no se necesitaban los intentos para salvar la situación sino de preparar los botes salvavidas. Algo que, según Joaquim Sempere (2014, citado en Riechmann, 2016), pasa por abandonar esta pretensión de desarrollo sostenible en favor de escenarios de postdesarrollo y desarrollo local en los que los objetivos son más modestos que en el término original, ya que se trata de proporcionar una flexibilidad adaptativa que permita resistir los efectos derivados de un inevitable cambio climático.

¿En qué escenario nos encontramos? Apunta Riechmann (2016) que la cultura dominante en la actualidad nos lleva a vivir como si hubiera un mañana, lo que paradójicamente es responsable que no tenga lugar dicho mañana. Esto obliga a políticas encaminadas, sin posibilidad de titubear al respecto, a una redistribución material; para lo que es necesario superar el fetichismo de la mercancía en el que seguimos atrapados y la creencia en que la tecnología es redentora y tarde o temprano nos permitirá dar respuestas que supongan no cambiar un ápice del estado actual de las cosas. *El capitalismo es una fantasía milenarista: vivir como si la entropía no existiera, como si los recursos naturales fuesen infinitos, como si estuviésemos a punto de ser inmortales gracias a la tecnociencia* (cursiva del original) (Riechmann, 2016). Ello nos lleva a abogar por ideas aquí presentadas ligadas a la necesidad de reconceptualización de dimensiones básicas del valor en clave de cooperación, igualdad y cuidados, para lo que resulta fundamental una

reorganización social tal que esta debe plantearse en términos de conversión. *La huida hacia adelante high-tech en sustitución de los cambios sociales necesarios no forma parte de la solución, sino del problema* (cursiva del original) (Riechmann, 2016).

Un cambio necesario que el antropólogo Santiago Emilio Muiño (2016, citado en Riechmann, 2016), plantea de forma muy directa cuando alude a la necesidad de una reconsideración de la relación entre medios y fines. Alterando los segundos, alejándose de las lógicas de acumulación capitalista, podríamos ir hacia nuevas formas de riqueza sostenibles desde el punto de vista material, que le han valido el calificativo de lujosa pobreza en tanto mantienen una cierta lógica de hedonismo frugal.

La cuestión, pues, es más de índole político-social que científica, pues las evidencias están sobre la mesa y lo que falta es la voluntad de tomar las medidas y aceptar las consecuencias de llevar a cabo una transformación de tal magnitud. Se trata de avanzar hacia una lógica del decrecimiento y redistribución que debe comenzar a implementarse cuanto antes.

## **8.2. A propósito del mercado y la posibilidad de algunos cambios estructurales**

Si hemos hecho una consideración para esclarecer la postura al respecto de la cuestión del cambio climático para evitar interpretaciones inapropiadas de la postura aquí defendida, hacemos a continuación lo propio con la noción de mercado, también reiteradamente utilizada y criticada.

Un término que de acuerdo con Jameson (2003) presenta una dualidad propia de una palabra que puede entenderse como tal y como idea. En tanto palabra, y por tanto acorde con la lingüística representada entre barras, la palabra /mercado/ alude al comercio y al intercambio; frente a su naturaleza como concepto, como idea, representada entre llaves {mercado}, alude a una ideología y a un conjunto de problemas institucionales prácticos. Será esta cuestión la que ahora nos ocupe, encadenándolo con la cuestión previamente abordada de la ideología, que nos lleva a presentar la crítica hacia el mercado que planteamos.

De acuerdo con Jameson (2003), la postura proudhoniana sobre la abolición del dinero falla en tanto este no es más que la objetivación y expresión de la contradicción del sistema de intercambio que reaparecería con cualquier nueva herramienta de intercambio. Sucede de forma análoga cuando se trata de separar ideología y realidad de mercado, como si la primera fuera un complemento ideacional que puede extraerse del problema económico.

Una crítica al pensamiento proudhoniano que resulta de gran interés, pues le permite a Jameson (2003) abordar la relación existente entre el sistema de intercambio y las ideas de libertad e igualdad. Coincide con la idea de Milton Friedman (1962, citado en Jameson, 2003) de que estos conceptos y valores son generados por el propio sistema de mercado y están dialéctica e indisolublemente ligados a él. Lo que cabe entender como una consecuencia negativa, en tanto en la práctica se descubren como carencias del sistema de mercado. Ello motiva la crítica hacia los habermasianos, considerando que abogan por los ideales revolucionarios del sistema burgués de libertad e igualdad, entendiendo que representan propiedades de sociedades reales que solo están presentes en el retrato

utópico de la sociedad de mercado burguesa que en su deriva ha motivado su ausencia. De esta forma, únicamente sería necesario cambiar y mejorar algunos aspectos del modelo actual, que en el fondo presenta dichas cuestiones como propias.

A efectos políticos prácticos Jameson (2003), aludiendo a Stuart Hall, plantea que se produce una disputa por la legitimidad de conceptos e ideologías en la lucha política actual. Plantea su propia tesis ligada a la idea de mercado como propuesta central de una disputa política que se remonta al thatcherismo y su contrarrevolución cultural, encaminada a debilitar a la ideología del Estado del bienestar socialdemócrata y su modelo de Estado del bienestar. Y aquí está la cuestión clave. Apunta Jameson (2003) que tal es la conquista de dicha dinámica, que difícilmente se encontrarán discursos en los que se diga que la sociedad puede funcionar sin el mercado, por ello la planificación es criticada por imposible. Lo que le lleva a considerar que la disputa actual se enmarca en el debate en torno a la idea aceptada de que el mercado está en la naturaleza humana, y por ello no acepta disputa. *El plano fundamental en el que se libra la lucha política es el de la legitimidad de conceptos como planificación o el mercado, al menos ahora mismo en la que nos encontramos. En el futuro, la política tomará a partir de allí formas más activistas, tal y como lo ha hecho en el pasado* (cursiva del original)<sup>150</sup>.

Lo cual le lleva a plantear una similitud en la apariencia a marxistas y neoliberales que sin embargo no es compartida en lo esencial, y que tiene que ver con una consideración del marxismo como la organización económica de la sociedad y la forma mediante la cual las personas cooperan para organizar la producción; lo cual tiene su homólogo entre los pensadores burgueses neoliberales para quienes la política aborda el cuidado y alimentación del aparato económico. Ello en un contexto como el actual en el que no existen mercados libres (esa idea de la escuela de Frankfurt ya aludida que habla de mercados en minúscula para aludir a este capitalismo de Estado), en una suplantación como apunta Galbraith (aludido en Jameson, 2003) de la planificación de tipo socialista por el mercado.

Esta idea es fundamental pues supone reconocer, estableciendo la relación con la citada obra económica de la escuela de Frankfurt, que el Estado ha recurrido a otra forma de intervención en la organización económica, dejando de lado la planificación y abrazando al mercado como herramienta regulatoria a la que otorga el valor de la elección libre; lo cual es falaz como apunta Jameson y nos sumamos a su crítica. Y es que, dentro de la lógica de mercado, señala Jameson (2003), las elecciones realmente ya están predeterminadas, quedando al consumidor únicamente la capacidad de elección ante una

---

<sup>150</sup> Para ilustrar su funcionamiento apunta que la propia filosofía política es un mercado en el que uno puede encontrar todas las variantes y combinaciones posibles al respecto de la política, siempre que uno crea que es libre de elegir entre ellas. Y esta creencia es la que se denuncia, en tanto elimina el carácter opcional de las teorías políticas, *no solo porque los valores como tales tienen fuentes inconscientes y de clase más profundas que las de la mente consciente, sino también porque la teoría misma es cierta clase de forma determinada por el contenido social, y sus modos de reflejar la realidad social son más complicados que los modos en que una solución refleja su problema* (cursiva del original) (Jameson, 2003). Lo que tiene lugar es la ley dialéctica fundamental de la determinación de una forma por su contenido, que no se da en aquellas teorías o disciplinas en las que no se diferencia entre apariencia y esencia, haciendo de cuestiones como la ética o la opinión política algo modificable a través de una persuasión racional. Cabe plantearse si no es esto lo que ha venido realizando la planificación.

determinada oferta; haciendo un paralelismo entre el rol como consumidores en la sociedad de mercado y la acción política en una democracia representativa.

De la mano de Gary Becker (1976, citado en Jameson, 2003), se aborda la cuestión del mercado desde una óptica metafísica, que de una forma abarcadora y general liga al mercado con la naturaleza humana, considerando que el enfoque económico proporciona las claves para entender la totalidad del comportamiento humano.

Todo ello se potencia con la cuestión posmoderna. Apunta Jameson (2003) que nos encontramos en un mundo carente de trama o argumento en un sentido tradicional, en tanto todas las posibilidades son equidistantes y parten desde un mismo punto. Con efectos opuestos a los deseados, como que las minorías solo consiguen empeorar su situación al defenderse.

De acuerdo con Norman Barry (1987, citado en Jameson, 1994), la fuerza del concepto de mercado proviene de su estructura totalizadora en tanto a él se liga la posibilidad de presentar el modelo de una totalidad social. Al respecto de la construcción de una sociedad, Jameson apunta que esa concepción de la naturaleza violenta del ser humano (que se manifiesta en la Revolución Inglesa y que atemoriza a Hobbes) no se va a alterar o sustituir (como muestra Hirschman, 1977, citado en Jameson, 1994) por una supuesta 'dulzura' del mercado, cuyo funcionamiento se rige por la competencia. El paralelismo es claro, pues si para Hobbes es el Estado el que debe someter esta violencia, para Smith será el mercado el que deba someter la libre competencia violenta. Esto lleva a Jameson a identificar al mercado como un Leviatán al estilo de Hobbes, pero escondido tras una piel de oveja. De forma que, lejos de ser el espacio en el que alentar y perpetuar la libertad, en un sentido político del término libertad, el mercado lo que lleva a cabo es el mismo proceso de represión; pero tratando de pasarla por salvación del propio ser humano, cuya naturaleza es conflictiva, siendo por ello necesario un mecanismo interpersonal como el mercado que sea capaz de suplantar la acción humana manifiesta a través de la planificación como proceso de toma de decisiones.

Esto encaja con lo previamente planteado de la incompatibilidad de la planificación con posturas de derechas, en tanto les es inherente la defensa del mercado frente a la planificación, tal y como plantea Jameson, con la que coincidimos para plantear la situación inversa a la actual. Si en la lógica de la sociedad de mercado existe un uso de la planificación a su servicio, se puede considerar su inversión en favor de una planificación que someta al mercado, en tanto herramienta, a su interés.

En estos tiempos posmodernos, recurre Jameson (2003) a Peter Sloterdijk para señalar que se ha hecho predominante la razón cínica a la hora de guiar el consumo. Por ello no resulta sorprendente esta abnegación hacia una retórica mercantil de índole intervencionista que la equipararía en la apariencia, que no en la esencia, a la lógica de planificación, en favor de una apuesta por la despersonalización y el culto hacia una mano invisible presuntamente ecuánime y generosa que garantiza las libertades<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> Una cuestión que Jameson (2003) equipara a la experiencia vivida con los medios de comunicación en el siglo XX, señalando que ya Horkheimer y Adorno (1994) vieron a la industria cultural, muy ligada a la actividad radiofónica en aquel momento, cuyos productos eran gratuitos. *La analogía entre los medios de*



Estas cuestiones las aterriza Jameson (2003) desde una perspectiva metafísica a otra más concreta mediante el trabajo de Barry (1987), del que colige que la revisión de las teorías neoliberales conduce a la conclusión de que la actual situación es la de una transición del socialismo al capitalismo, en la que una teoría del mercado como tal es utópica pues, acorde con lo previamente apuntado, no encaja con el proceso de desregulación que dicha transición requiere. El propio Barry (1987) lo plantea a partir de su consideración de los teóricos de la elección racional, para quienes la situación ideal de mercado es tan irrealizable como lo pueda ser una transición en los países con un capitalismo avanzado hacia un planteamiento socialista. Ambas, la lógica burocrática y la de mercado, fallan de acuerdo con Jameson (2003) al adolecer de la misma lógica de una estructura institucional inerte. *Lo que se necesita es un gran proyecto colectivo en el que participe una mayoría activa de la población, como algo que le pertenezca y sea construido con sus propias energías. El establecimiento de prioridades sociales –conocido también en la tradición socialista como planificación- tendría que ser parte de este proyecto colectivo. Aun así, debería quedar claro que el mercado, casi por definición, no puede ser en absoluto un proyecto* (cursiva del original) (Jameson, 2003).

### **8.3. Una reconsideración de la idea de lo común**

A nuestro entender es fundamental persistir en la reclamación de que la planificación es un espacio predilecto para lo político, y con ello, para lo común. En este sentido, siguiendo a Badiou (2007), responde al rechazo de una dinámica social en la que *dejemos que cada uno se preocupe por sus propios asuntos y dejémonos de hablar del tema* (cursiva traducida del original).

Rancière (2010c) se pregunta sobre la viabilidad de estas cuestiones, al margen del Comunismo desarrollado durante el siglo XX, lo que nuevamente, siguiendo a Badiou (2007), *no significa que debemos conservar su primera forma de presentación que se concentraba en la propiedad y el Estado. En realidad, lo que se nos impone como misión, hasta como una obligación filosófica, es contribuir a que la hipótesis pueda desplegarse en un nuevo modo de existencia* (cursiva traducida del original).

Para Rancière (2010c) esto está necesariamente ligado a la cuestión emancipatoria, renegando por tanto de cualquier forma de deriva totalitaria en la que pueda venir un Estado burocratizado que termina por hacer del capitalismo su forma de producción económica. Esto resulta contradictorio con lo expuesto en los epígrafes 8.1. y 8.2., más teniendo en cuenta que para el referenciado autor lo emancipatorio cabe entenderlo como la herramienta mediante la cual salir de una situación de minoría; entendiendo por tal la situación en la que uno tiene que dejarse guiar pues de lo contrario, si optara por seguir lo que su sentido le marca, podría extraviarse. Se renuncia así a la lógica de la Ilustración, que se fundamentaba en unas élites cultivadas encargadas de guiar hacia el progreso a las

---

*comunicación y el mercado es, de hecho, reforzada por este mecanismo: no es porque los medios sean como el mercado que ambas cosas resulten comparables; más bien, ambas cosas pueden compararse porque el mercado es tan disímil de su concepto (o idea platónica) como los medios lo son respecto de su propio concepto. Los medios de comunicación ofrecen programas gratis en cuyo contenido y variedad el consumidor no tiene decisión alguna, pero cuya selección es luego rebautizada como libre elección* (cursiva del original) (Jameson, 2003).

clases bajas ignorantes. Lo que no tiene la pretensión emancipatoria, porque solo representa una promesa de igualdad tras la que se enmascara la pretensión de mantener la reproducción infinita de la sumisión y la desigualdad.

La pretensión igualitaria, indica Rancière (2010c), se fundamenta en dos principios que la lógica de la Ilustración no considera. Por un lado, la igualdad no es un objetivo sino un punto de partida que habilita una posible verificación. Por el otro, la inteligencia no está dividida sino que es una, en el sentido de que esta no pertenece a un determinado estrato u orden social sino que representa una potencial herramienta al servicio de cualquiera. De forma que la emancipación es la apropiación de esta inteligencia, que es una, y la verificación del potencial de la igualdad de la inteligencia.

Es pues esta generalización del *logos* con la que Rancière (2010c) persiste en su ruptura con la dualidad platónica recogida en “*La República*”, indicando que la emancipación de los trabajadores deriva de la afirmación de que el trabajo para el cual, en clave platónica, han sido creados y deben desarrollar sin pausa, puede esperar, y no debe resultar restrictivo para el ejercicio de otras tareas. Por tanto, carece de sentido esa sujeción a una única tarea excluyente para con respecto a la actividad política pública.

Para Rancière (2010c) la emancipación significa el comunismo de la inteligencia, o lo que es lo mismo, la capacidad del ignorante de aprender por sí mismo y por tanto la capacidad de no quedar relegado a la acción mecánica gracias a la reflexión y la apertura de dicha acción privada en favor del beneficio colectivo. *Tomar en sus manos la tarea de gobernar una ciudad cuyos gobernantes han desertado o la han traicionado* (cursiva del original). Todo ataque hacia el interés de lo colectivo debe ser considerado como traición, y debe movilizar a la sociedad a la acción para recuperar el cauce de su porvenir. La planificación será la herramienta predilecta para tal tarea, y no necesariamente está ligada a la acción estatal como cabría esperar, como que planteamos en el punto 8.10.2. de esta tesis a partir del trabajo de Toren Sager en materia de planificación activista.

Esto nos lleva a Žižek (2010), quien señala que los procesos productivos constan de tres componentes: la programación intelectual y la comercialización, la producción material y la provisión de recursos materiales. Cada vez más operan como esferas autónomas, generando con ello una disgregación social tripartita entre una clase trabajadora configurada por trabajadores intelectuales, la vieja clase de los trabajadores manuales y los proscritos o desempleados que viven en la marginalidad. Estos últimos, que en la división dual de Castells (2000) serían los trabajadores no reprogramables en el marco de una sociedad-red (Castells, 2001), quedarán excluidos como consecuencia de su no funcionalidad dentro del sistema en una suerte de círculo virtuoso de la exclusión en los que estos perfiles difícilmente llegarán a reintegrarse dentro de un sistema que requiere de una reconsideración del modo de producción para que pueda producirse un cambio social tal que no genere tales exclusiones; y que desde nuestro punto de vista, dicho cambio debe orquestarse desde la planificación.

Lo cual nos lleva a pensar, en clave territorial, sobre la existencia de espacios en tal sentido. Las urbes representarían los trabajos intelectuales frente a un rural donde en el mejor de los casos existe un trabajo manual en una voraz disputa para no caer en el listado de espacios proscritos donde el declive poblacional es el claro síntoma de la falta de oportunidades. Son las ciudades las que tienen una cierta capacidad de reprogramación (en un sentido propio del planteamiento de Castells, 2000) frente a un rural que parece

condenado a renunciar a su naturaleza rural si pretende sobrevivir. Ello en un escenario en el que cada estamento desarrolla su propia lectura ideológica de la realidad. Ello en un escenario en el que cada estamento desarrolla su propia lectura ideológica de la realidad.

Apunta Žižek que cada uno de los nuevos estamentos en los que se va definiendo la clase trabajadora (proletariado si se prefiere, que como se apunta en el texto de Terry Eagleton (2003) es un término relacional que no alude a una forma de vida determinada sino a la forma de relación con otras clases como la burguesa, presenta su propia ideología, carecen de un espacio público en el que puedan encontrarse. Estos espacios públicos deberían desarrollarse desde la planificación para, como indica Rancière (2010c), superar la relación antagónica que representa la amplia mayoría de la sociedad. Para Žižek (2010) *la unidad de las tres facciones es ya su victoria* (cursiva del original).

Lo cual, apunta Rancière (2010c), no puede fundamentarse en una lógica de agregación gobernada por unas leyes de gravitación social muy semejantes a las de la gravitación física. Cualquiera puede emanciparse y puede emancipar a terceras personas, pero la sociedad como tal no puede emanciparse. Lo que lleva a cuestionarse ¿cómo puede coincidir la colectivización de la capacidad de cualquiera con la organización global de una sociedad? Y más aún ¿cómo puede el principio anárquico de la emancipación llegar a constituir el principio de una distribución social de las tareas, las posiciones y los poderes?

Esto implica dos cuestiones. Primero que cualquier pretensión emancipatoria, y por tanto la planificación entendida en tal sentido, solo es posible sobre un supuesto de igualdad. Esto implica romper, en tanto acción colectiva, con las bases que el colectivismo comunista presentaba en sus orígenes, basado en una suposición de incompetencia y la consecuente desconfianza, lo que ha ido en detrimento de la hipótesis de confianza sin la cual no puede tener éxito. En segundo lugar, manteniendo la idea de la cuestión comunista y emancipatoria como el poder de los cualesquiera y la importancia del *momentum*. Aquellos momentos en los que se produce una disolución y quebrantamiento de los poderes del Estado y la influencia de los partidos instituidos, dando lugar a un nuevo equilibrio, a un nuevo enfoque efectivo de lo que significa lo común, una reconfiguración del universo de lo posible. Algo que, como hemos planteado en el punto 2.2.6. de esta tesis, también está presente en el pensamiento de Niklas Luhmann, para quien el conflicto es parte fundamental del desarrollo de los sistemas sociales, que tienen que contar con estos periodos de ruptura conflictiva para poder avanzar hacia renovadas configuraciones de estabilidad sin las cuales tampoco sería posible su pervivencia. Es la idea de la necesidad de estabilidad que también plantea Rancière (2010c), al indicar que este *momentum* no puede representar *un mero remolino caótico de partículas sueltas* (cursiva del original).

A lo que se aspira es a formas más elevadas de organización que la simple rutina burocrática, en una búsqueda de organización de un des-orden con respecto a una distribución normal de lugares, funciones e identidades. Apunta Rancière (2010c): *el comunismo es concebible como la tradición creada alrededor de una cantidad de momentos, famosos u oscuros, cuando los simples trabajadores y los hombres y mujeres corrientes dieron pruebas de su capacidad para luchar por sus derechos y los derechos de todos o para dirigir fábricas, empresas, administraciones, ejércitos, escuelas, etcétera, colectivizando el poder de la igualdad de cualquiera con cualquier otro y con*

*todos. Si hay algo que debe reconstruirse con el nombre de comunismo, es una forma de temporalidad que singulariza la conexión de aquellos momentos. Ahora bien, esta reconstrucción implica revivir la hipótesis de la confianza en esa capacidad, una hipótesis que, en los Estados, partidos y discursos comunistas siempre estuvo sometida en mayor o menor medida a la cultura de la desconfianza que finalmente la destruyo* (cursiva del original).

¿No es acaso lo que se reivindica desde la planificación? La defensa de la ciudadanía como agente principal en condiciones de poder equitativo mediado por la planificación para garantizar sus derechos, conectando temporalmente estos momentos que han requerido de una acción colectiva para la pervivencia en una clave de confianza de cuya ausencia han adolecido las formas de planificación comunicativa, ligadas a la tradición habermasiana que Patsy Healey llevara a la planificación, que han visto cómo sus buenas intenciones se mermaban en la práctica.

Lo que necesariamente obliga a una revisión crítica de una democracia que para Rancière (2010c) es la evidencia de que la utopía capitalista, basada en la perfección de la autorregulación del mercado y la posibilidad de hacer de la lógica del libre mercado el eje vertebrador de la vida social, ha llegado a su fin. Con ello se evidencia el fracaso del individualismo de masas, siendo lo democrático el mundo vivido construido por la dominación del capital y la consecuente destrucción capitalista de las formas de comunidad y universalidad.

Por ello es fundamental reivindicar la necesidad de superar una idea de democracia que representa la profecía nietzscheana del último hombre. Apuntando dos condiciones *sine qua non* esto no será posible. Primero terminando con la lógica progresista de la ilustración que le concede al capitalismo el privilegio de la acción elitista que educa al conjunto de la sociedad; y que refuerza la idea aquí presentada de entender la planificación como una herramienta pedagógica y emancipatoria. En segundo lugar, terminar con toda pretensión reactiva ligada la lógica del individualismo burgués preferida a la de la comunidad. Es fundamental **hacer de la planificación crítica, emancipatoria y comunitaria la herramienta mediante la cual romper con las lógicas que condicionan las descripciones de nuestro presente**. *El futuro de la emancipación solo puede significar el crecimiento autónomo del espacio de lo común creado por la libre asociación de hombres y mujeres que pongan en vigor el principio igualitario* (cursiva del original) (Rancière, 2010c). Lo cual es la vocación de **una planificación que se pone al servicio de la sociedad y no viceversa**, como ha sido más frecuente, en la que la planificación ha servido el interés de una parte de la sociedad.

Lo que nos lleva a Nancy (2010) para entender a qué se hace referencia cuando se alude a lo común. Señalando el referenciado autor que el comunismo tiene, dentro de los diferentes orígenes terminológicos, uno de corte territorial, ligado a los ‘cavadores’ ingleses del siglo XVI. Estos hacían una referencia a su territorio como ‘tesoro común’, en esta idea que le otorgamos al término territorio con capacidad de articular lo material y lo simbólico. Pero más allá de lo anecdótico, lo que nos interesa resaltar es esta idea, heredera del utopismo resultante de la Revolución Francesa según Nancy (2010), de una comunidad de vida capaz de entender lo común sin recaer en una forma de homogeneización social tal que se perdiera al sujeto, considerando que la lógica competitiva solo conduce a una rivalidad poco interesante de cara al avance.

Más que una cuestión terminológica, señala Nancy (2010), la idea de lo común es una cuestión de sentido que responde a un impulso social natural hacia la comunidad (*koinônia*). La humanidad primera nunca fue individual sino que siempre fue grupal, siendo el individualismo una derivación posterior una vez constituida la sociedad moderna. Por tanto, la inercia es hacia lo grupal. Pero esto incluye matices que trascienden la cuestión política entendida solo como elección, línea o partido que imperan cuando se habla de lo comunista. Va más allá de la política para relacionarse con la propiedad, en un sentido que trasciende al de la posesión de bienes, en tanto se ubica más allá de cualquier arrogación jurídica de una posesión. Lo cual, para la perspectiva de la planificación aquí defendida, resulta de gran interés en tanto trasciende una forma de entender su aplicación limitada a la cuestión de la propiedad desde una lógica jurídica. para entender la posesión como la posesión de un sujeto: *La propiedad no es mi posesión: es yo* (cursiva del original) (Nancy, 2010).

De acuerdo con Nancy (2010), únicamente desde el enfoque existencial estaría permitido hablar en primera persona del plural, nosotros, en tanto la única manera de avanzar en tal sentido es desde esta lógica que en su desarrollo conecta con la importancia del acto del habla para el reconocimiento de la persona (expuesto por Luhmann y Habermas, como se recogía en el punto 2.2.6. de esta tesis). Y es que Nancy (2010) indica que el nosotros solo puede ser cada vez un acto de habla, de forma que un nosotros existencial depende del hablar para poder realizar su significación; la cual es secundaria y variable, pero evidencia que el ‘co’ aludido es relación y no simple estar al lado. Así, el comunismo es el acto del habla de la existencia, que como apuntábamos se negaba cuando se negaba la voz al sujeto. Esta aproximación alude a un estar en común desde una óptica ontológica: *Este acto del habla reivindica (reclama) la verdad ontológica de lo común, vale decir, la relación que, en última instancia, no es otra cosa que el sentido* (cursiva del original). El sentido es pues la forma que adquiere la relación.

La verdad de lo común es la propiedad, que trasciende la idea de la posesión o pertenencia, cuyo orden invierte Nancy para apuntar que esta solo puede entenderse y determinarse si primero se entiende la propiedad. Una propiedad de la que Marx apenas realizó una primera consideración y que aludía a una propiedad individual que se diferenciada de la privada y colectiva. Estas últimas ligadas a la esfera y categoría legislativa, que son las que de forma más clara están relacionadas con la planificación, frente a una propiedad individual que alude a la propiedad que es propia del propio sujeto o individuo. Y que liga con una idea de la propiedad en el sentido de lo apropiado, por tanto, con la manera de entablar una relación o compromiso con un vínculo que no necesariamente esté ligado a la posesión de objetos, aunque tampoco la niega. *Soy apropiado en la medida en que me comprometo tanto como me comunico, es decir, como dice la palabra, estoy en lo común (lo que en inglés se denomina the common o el lugar comunal), estoy hecho de lo común, por lo común y para lo común* (cursiva del original) (Nancy, 2010). Una idea que encaja con lo planteado previamente cuando se ha expuesto la idea de Albrechts en relación con la integración en torno a la planificación en la que se aludía a la necesidad de compartir códigos que necesariamente implican en última instancia estar en lo común, hecho de lo común, por lo común y para lo común.

No solo atiende a la cuestión de los prefijos (el ‘co’), sino que Nancy (2010) alerta al respecto de los sufijos, en particular del ‘ismo’, el cual entiende como un sistema de

representación y un tipo de ideologización en su doble acepción marxista y arendtiana. Aboga el autor por la necesidad de abandonar toda transformación ideológica posible del término ‘común’ en ‘comunismo’; en tanto supondría una deriva ideológica, y por tanto un rechazo asociado a formas tales como comunal, espacio común, comuna, *kommune* o cualquier otra forma que pueda interpretarse como una forma, estructura, representación que reniegue de esta aproximación al ‘com’ existencial previamente aludido. Que conecta con la preposición latina *cum*, entendida como pre-posición universal, pre-suposición de toda existencia.

Lo que ciertamente nos lleva, como el propio Nancy (2010) reconoce, a una cuestión que trasciende la política y nos lleva al terreno de la metafísica y la ontología, desde la que se interpelará a la política para preguntarle de qué manera se puede pensar una sociedad, un gobierno, una ley con significado tal que aluda a un todo hecho de comunicación de intercambio y de compartir. La respuesta es un compromiso con lo común, que ya la planificación ha manifestado con su vocación comunicativa que, como hemos apuntado, se revisita para su mejora y no para su rechazo.

Un compromiso con lo común que implica dos cuestiones. La primera el significado que adquiere tanto lo individual como lo común, así como la manera de entender la individualidad de nuestra condición común y la comunidad de nuestra individualidad. Aboga Nancy (2010) por una interpretación que atienda a lo singular-plural en tanto aporta unas implicaciones diferentes a las de la dupla individual-común. Y en segundo lugar de qué manera se debe pensar la relación con la riqueza y la pobreza en el marco de propiedad previamente considerado, partiendo de una consideración de la riqueza que la concibe como la posesión adicional a lo que la vida común necesita; siendo la pobreza la situación opuesta<sup>152</sup>.

Esto nos lleva, siguiendo a Nancy (2010), a una necesidad de cambio sustancial en la forma de pensar que tiene una cierta tendencia autodestructiva. No se trata de negar ni de no tratar de satisfacer las necesidades más subjetivas, siempre que se pueda garantizar un nivel de satisfacción elemental, pero hay que ser conscientes de que esta necesidad impulsiva de obtener algo trasciende lo material y responde a lo infinito. Esto explicaría el desarrollo de un capitalismo que aprovecha esta tendencia acumulativa en su formato más material para desarrollarse a partir de una decisión de la civilización consciente, pero no por ello con un resultado positivo. Algo que se explica desde un enfoque psicoanalítico de la mano de Fromm, como veremos en el punto 8.7.1. de esta tesis.

Cabe deducir por tanto, que el control y regulación del mercado resultan insuficientes, pues la cuestión no es, en esta línea de cambio estructural, reconsiderar la noción de riqueza o un simple manejo del sistema de producción; siendo lo primero una cuestión

---

<sup>152</sup> Una resignificación de los términos riqueza y su par pobreza que Nancy (2010) aborda de manera sucinta indicando una doble lectura de las nociones. Desde la acumulación contra desacumulación a la gloria y la humildad, esta última con múltiples matices. Pero la cuestión es que el par rico/pobre precede a la sociedad moderna capitalista donde la riqueza no era vista como una forma de gloria sino como un falso esplendor; que es lo que podemos encontrar en algunos territorios donde la correlación entre riqueza como falso esplendor y algunas de las situaciones sociales más dramáticas van de la mano. *Nuestra civilización es esquizofrénica; es una civilización que cree que su propio valor, su principal valor, es falso* (cursiva del original).

metafísica con posterior plasmación política, frente lo segundo, cuestión continuista que nos llevaría al terreno de la gestión.

### 8.3.1. Roberto Esposito y la deuda constitutiva

El filósofo italiano aborda en su obra fundamentalmente dos cuestiones: el origen de la política y la idea de la comunidad y su (re)conceptualización, lo que más nos interesa, entendida como la existencia misma en tanto relación que se erige a partir de una deuda que saldar para que la vida pueda proseguir. Esto rompe con lecturas más asentadas de lo comunitario como entidad física u orgánica, al estilo de un cuerpo u organismo resultante de la suma o agregación de los individuos que la conforman, compartiendo un origen cultural que determina su existencia, o las fundamentadas en el reconocimiento recíproco (Flores, 2014).

La cuestión comunitaria, en tanto aproximación a las diferentes formas de agrupación humana, está cobrando renovado interés desde una óptica política en tanto la globalización ha dado lugar a una mayor integración de los Estados-Nación en materia financiera y comercial (aunque no así otros aspectos), motivando la proliferación de identidades colectivas que reclaman la idea de comunidad a partir de sus particularidades culturales<sup>153</sup>. La idea de lo nacional como elemento fundamental para lo comunitario en su sentido moderno va por esta línea, con una concepción a partir de un origen mítico en torno al cual se cohesiona una determinada sociedad que se aspira a constituir como tal. *Las comunidades modernas encuentran su identidad y diferencia en sus raíces culturales, las cuales remiten a los padres fundadores, a los tiempos ancestrales. Es desde allí y a partir de allí, desde los relatos sobre el origen, que se pretende construir la sociedad democrática que debería ser. El culto a la originalidad y autenticidad de la cultura ofrece al imaginario colectivo de los pueblos modernos la cristalización de la tan anhelada sociedad igualitaria* (cursiva del original) (Flores, 2014).

Una lectura de la comunidad como entidad orgánica, animada y colectiva que produce y es producida por la unión de unos individuos con un origen compartido y que se hereda, con una consecuencia clara: *la comunidad se convierte en el valor supremo, en el fundamento de la vida y en el único móvil para la acción política y social. Se construye así una conciencia única y una sola voluntad que devienen en ley moral* (cursiva del original). Lo que implica la disolución del individuo en la colectividad, lo que ha sido el

---

<sup>153</sup> Esto lleva a lecturas que hacen de lo comunitario una fuente de conflicto y no de respuestas, siempre que el fundamento de dicha comunidad sea la consideración de lo comunitario como una propiedad, una serie de atributos compartidos que resultan determinantes a la hora de existir a la par que permite la pertenencia al mismo grupo. La comunidad producida es entonces productora de la congregación individual. De acuerdo con Esposito (2003) (citado en Flores, 2014), la comunidad así vista representa un todo, *la potencia, y por ende, la plenitud del cuerpo social en cuanto a ethos; es un bien un valor, una esencia que se puede perder y reencontrar como algo que nos perteneció en otro tiempo y por lo que podrá volver a pertenecernos* (cursiva del original). De ahí colige Flores (2014) que esta aproximación a lo comunitario, que no es la de Esposito pero que está ilustrando para llegar a su planteamiento, resulta excluyente; y lo es en base a un origen cultural parcialmente histórico, parcialmente imaginario. Cuestión que enlaza con la idea de nación (Renan, 1987; citado en Flores, 2014) y la necesidad del olvido y el error histórico, particularmente a la hora de ocultar los procesos violentos mediante los cuales esta se ha forjado para su constitución, pues no puede mantenerse la lógica fratricida en la que se ha basado.

fundamento de movimientos totalitarios que han hecho uso de un axioma falaz basado en la equiparación de individuo y comunidad.

Una versión no necesariamente totalitaria de la cuestión de la comunidad orgánica está presente en los nacionalismos, o en posturas etnocéntricas y egocéntricas de las cuales pueden derivar políticas xenófobas. Frente a lo que Espósito plantea una consideración de lo comunitario desde una perspectiva hermenéutica, reconsiderando esta idea de la comunidad en su sentido orgánico, rechazando lo comunitario como cualidad o atributo que se agrega a la naturaleza de los sujetos y les otorga la pertenencia (Flores, 2014). Para ello recurre a noción latina de *communitas*, la cual alude al conjunto de personas que están unidas por una deuda, lo que se convierte en un deber que hace que los sujetos no sean enteramente dueños de sí mismos. La otredad es una parte fundamental de la concepción de comunidad en la propuesta de Roberto Espósito, de ahí que lo público se contraponga a lo privado, y lo colectivo a lo particular. **Cuestiones que deben tenerse en cuenta en el marco de la planificación, con especial interés de cara al desarrollo potencial de cualquier modelo de desarrollo integral para el conjunto de un Estado compuesto como el español, en el que lo territorial todavía adolece de ciertos lastres nacionalistas.**

Siguiendo a Flores (2014), Espósito disgrega la noción de *communitas* en *cum munus*. El primero es la parte del término que vincula, pero no en el sentido de la mezcla sino de la puesta en relación entre las partes. Idea similar a la integración que aquí hemos definido no en términos de dilución de las partes sino como el condicionamiento mutuo de las partes. Siendo la comunidad una idea relacional en tanto mediante *cum* se alude a la idea de ‘con respecto a’; es decir, a un ser con los otros, una existencia acompañada. *Es aquello que une al poner en relación a diferentes existencias y, al mismo tiempo, las separa para que la relación pueda darse, pues ésta requiere como condición necesaria la pluralidad: hace posible la unidad conservando la diversidad; es decir, es aquello que desvela lo Uno como, necesariamente, lo múltiple* (cursiva del original). Rompe así con una concepción orgánica que supone, como ya hemos apuntado, el fin del individuo, siendo la pluralidad a la que alude Espósito no la propia de una existencia en relación con los otros, sino que lo que se pone en relación es el ser mismo como relación. *Es la existencia concebida como relación, el ser con los otros; pero un ser no en términos de una existencia individual o particular, sino común, pública, colectiva o general* (cursiva del original).

La segunda de las ideas recogidas es la relativa al *munus*, el cual va a permitir concretar la relación previamente aludida. Para ello profundiza más en el vocablo, compuesto por la raíz *mei*, que alude al intercambio, y el sufijo *nes* que alude a una caracterización social. *Munus*, indica Flores (2014), apunta pues a un intercambio social ligado a un deber. Lo cual puede presentar de tres maneras, a saber: *onus* (carga u obligación, impuesto), *officium* (servicio, deberes asociados a un cargo o función) y *donum* (don, presente, ofrenda). Las dos primeras no dejan lugar a dudas en lo que al deber se refiere.

Más compleja resulta la tercera, la cual, señala Flores (2014), no es equivalente a la concepción más habitual a la ida de un obsequio entregado de forma voluntaria y que podríamos relacionar con la moral en Adorno previamente presentada. Y es que este *donum* no es facultativo sino obligatorio, algo que Espósito justifica, según Flores, a partir



de la raíz *mei*, que implica intercambio. Noción clave la de intercambio ligada a la de desempeñar un cargo (*munere fungi*), en la cual don y deber se encuentran fusionados según Esposito, en tanto en dicha acción hay un tomar implícito en la aceptación y un dar explícito en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas. Representan la carga a llevar; lo cual remite a un sacrificio que ya estaba encubierto en el *domun*: como verbo, *dônô*, alude a dar o sacrificar. Ante lo que Flores (2014) apunta que el sacrificio, como ritual, está presente en el origen de toda comunidad, tanto religiosa como política; y es que de esta manera se hace visible una verdad hasta el momento desapercibida como es el hecho de que cada cual es dos y no uno.

Lo que ahora nos interesa tratar es que en la actualidad, lo que se encuentra amenazado de la idea de *communitas*, acorde con lo planteado Flores (2014), es lo relativo al *cum*. Actualmente, el origen de lo comunitario no tiene que ver con la sociabilidad sino con el temor a terceros, con quienes se comparte un deseo de dominación. Siendo el soberano elegido un ser que no es temido por la comunidad y por tanto haciendo del espacio fundacional del derecho y la moral; y que adquiere así, siguiendo a Flores (2014), la consideración de racional. Esto implica, como consecuencia directa, la pérdida del Estado de su condición de comunidad política (en el sentido del establecimiento de relaciones interpersonales fundadas en una deuda recíproca) para entenderse como un mecanismo de inmunización. Adquiriendo así la forma de *inmunita* política, que encuentra su fundamento en el miedo recíproco al cual está ligado la atomización social y la política de la sociedad que hace del individualismo la principal regla de convivencia. Por tanto, Hobbes elimina el *cum* de *communitas* (Flores, 2014).

Todo esto condenaría a lo territorial a ser la base de una forma de construcción orgánica de un Estado en constante búsqueda de un origen común y de la autenticidad como fundamento de una comunidad individualizada al extremo, encontrando en los nacionalismos y las políticas de raza sus primeros resultados. La noción de *communitas* está ligada a la noción de persona, encontrando en el derecho una reglamentación de las formas de apropiación de los diferentes bienes, y la planificación sería un claro ejemplo de esta dinámica sobre los que debieran ser bienes comunales. Pero corre el peligro de lo que advierte Flores (2014) como una de sus consecuencias negativas como pueda ser una forma de dominación tan negativa como la que se desarrolla en el marco de una lógica de *inmunitas*.

La comunidad política, apunta Flores (2014), presenta un movimiento dialéctico entre *communitas* e *inmunitas*; jugando un papel fundamental en este sentido una ley que instituye una nueva forma de vida mediante el establecimiento de limitaciones a las relaciones sociales ilimitadas. Proceso en el que juega un papel fundamental en un planteamiento hobbesiano de la cuestión a la figura de un Soberano que representa dicha ley limitadora, en una propuesta que no elimina la violencia, sino que la localiza en el centro del poder soberano para que pueda llevar a cabo su tarea 'inmunizadora'. Es por tanto la fuente de la que emana la ley y el Derecho, término este último que alude precisamente a la componente inmunizadora de la comunidad; introduciendo, además, apunta Flores (2014), la noción de persona en la comunidad.

La lógica del Derecho lleva así a una abstracción de los individuos para transformarlos en sujetos jurídicos, o lo que es lo mismo, personas con derechos y obligaciones;

quedando como parias quienes no adquieren tal condición y por tanto únicamente tienen obligaciones. Esto motiva, así lo apunta Flores (2014), que la persona tenga derechos por naturaleza y no solo como consecuencia del Derecho, lo cual procede de su racionalidad que hace su vida digna, igual y libre. De ahí que la negación en la participación en la vida pública, sobre lo que ya nos hemos manifestado, es negar a un individuo su condición humana en tanto negación de la actividad comunicativa dentro de la comunidad política, a la par que le niega la condición de persona; quedándose en el estatus de individuo, el cual se liga por entero a la vida biológica, en tanto el término *individuus* remite a lo inseparable, un término que excluye de una comunidad que queda restringida a las personas, por tanto privando a determinados individuos su ingreso en ellas.

### 8.3.2. *Slavoj Žižek, Hegel y la Polis griega*

Siguiendo a Ávalos (2014), la idea de la intersubjetividad remite necesariamente a la figura de Habermas, fundamental en materia de planificación, en tanto a través de ella se pretende la construcción de dicha intersubjetividad, de la que según Žižek depende el sujeto. Para Žižek (2020), los neokantianos, entre los que se encuentra Habermas, plantean una distancia entre realidad social objetiva y el ámbito normativo de los objetivos éticos autónomos que no pueden deducirse de la realidad en tanto esto supondría un determinismo ilegítimo que reduce el deber al orden positivo del ser. Cualquier intento de superación de esta dualidad es considerado una transgresión ilegítima de las fronteras de nuestra razón. De ahí la crítica hacia un postulado habermasiano en materia de planificación, ya que no permite resolver la cuestión de que no todos los intereses subjetivos resultan coincidentes.

Esto, a efectos de la planificación supone un cambio sustancial en tanto **la planificación pasaría de ser la herramienta de desarrollo de la intersubjetividad para ser la herramienta de reconocimiento de la intersubjetividad**; de forma que, en lugar de prescribir comportamientos, dota a los sujetos de una herramienta para la emancipación.

### 8.3.2. *Carl Schmitt, Chantal Mouffe y los excluidos por el liberalismo*

Para llegar a la crítica al actual sistema político es clave presentar la noción de *nomos*, a la cual recurre Schmitt, como señala Techipín (2014), para resignificar el tradicional uso del término ligado a la ley, costumbre, propia de una ciudad o un determinado espacio físico, ahora aplicada al derecho, la política, el espacio, el orden, pero ligado al sentido originario de tomar; aludiendo así a la tarea de toma de la tierra y su posterior ordenación.

Lo territorial, desde una perspectiva schmittiana, es la madre del derecho como consecuencia. Primero como fuente de trabajo, de lo que se deriva una división del espacio que termina por manifestar la ocupación ordenada del mismo para los asentamientos antrópicos y sus actividades socioeconómicas. No es de extrañar que la planificación espacial tenga pues esta relación con el Derecho y la propiedad privada, y que esta dinámica de compra de tierras sea vista como conflictiva en tanto atenta contra una potencial gestión democrática de los recursos por parte de sus poblaciones locales que quedan desprovistos de su materia prima. Schmitt considera que la toma de la tierra, ahora mediante su compra, establece derecho sobre ella (anula pues los derechos de terceros).

De acuerdo con Techipín (2014), se destila de Schmitt un rechazo al liberalismo y al positivismo jurídico que entiende, puede decirse, en clave post-política y posdemocrática, al considerar que un Estado neutral constituido a partir de un sistema de normas válidas, independiente de la voluntad de quien tiene que someterse a ellas, carece de sentido en tanto supone una eliminación de lo político como ese espacio de disputa con el fin de garantizar la seguridad de la actividad económica privada.

Dinámica de la que no ha escapado la planificación, despolitizada y que opera como garante jurídico para la actividad económica privada en un Estado liberal. Así, el proceso de despolitización que plantea Schmitt, siguiendo a Techipín (2014), se lleva a cabo desde el liberalismo mediante la neutralización conceptual de términos como competencia que son un trasunto de la idea de lucha, en un proceso de transición de lo político a lo económico de la mano de un técnico-liberalismo que suprime al Estado, y por tanto a la planificación, de los asuntos económicos, ahora en manos de agrupaciones privadas con intereses que no responden a una cuestión colectiva

El punto de partida es claro, y así lo plantea Techipín (2014). Todo lo que no se ajuste a la triada democracia, tolerancia y liberalismo es automáticamente excluido porque en resulta conflictivo. Por tanto toda política inclusiva es conflictiva, como de hecho se reconoce en el marco de la propia planificación, tal y como hemos apuntado a partir de Albrechts, quien al hablar de integración planteaba a la necesidad de establecer un marco compartido de normas y valores, lo cual va necesariamente precedido de un momento conflictivo.

Lo cual nos lleva a la figura de Chantal Mouffe (2003, citada en Techipín, 2014) quien planteará un cambio desde la figura del enemigo a la del adversario. La filósofa belga ha manifestado la existencia de una de varias aporías de la democracia liberal como es la consecución de una sociedad igualitaria y libre capaz de conciliar la cuestión de la membresía ciudadana. Para Mouffe la cuestión clave es que, si la soberanía recae en el pueblo, la cuestión es quien forma parte del pueblo; por ello la exclusión es una forma de proteger el modelo liberal predominante. De ahí que abogue por recuperar la idea de la sustancia común como otra esfera social que pueda plantar cara a lo económico, que predomina. Según Schmitt esto conlleva un cambio fundamental en la idea de progreso, que tal vez debiera ser objeto de reflexión para aquellos partidos denominados progresistas; *en una época de pensamiento económico o técnico del progreso se entenderá directa y naturalmente como progreso económico o técnico, y el humanitario y moral, si es que aún suscita algún interés, aparecerá como subproducto del progreso económico* (cursiva del original) (Techipín, 2014).

### 8.3.3. Pierre Bourdieu y el rechazo al cambio

Si en puntos previos se ha hecho referencia a diferentes maneras de entender y construir una comunidad política, el presente epígrafe trata de ilustrar de qué manera pueden aparecer reticencias para el desarrollo, dentro de la comunidad política, de renovadas formas de entender algunas dinámicas y creencias que resultan fundamentales para dicha comunidad.

Señala París (2014) que Bourdieu transitó desde la actividad académica hacia una involucración activa en movimientos sociales, con el fin de no caer en una revolución continua que no llega a nada; haciendo una notable crítica a aquellos académicos que no se posicionan políticamente; amparados en lo que denomina una razón escolástica que justifica la inacción en una falsa neutralidad valorativa que conlleva la introducción de un inconsciente social en sus análisis. Según la autora, el trabajo de Bourdieu cabe entenderlo como un intento de revisión crítica de la pretensión universal de la razón teórica para develar las razones que, de manera contingente aunque impuestas como legítimas, juegan un papel fundamental en la reproducción de las relaciones de dominación. Hace así visibles las formas simbólicas que permiten la legitimidad del poder político mientras se desarrollan desigualdades sociales en el contexto de un modelo neoliberal que será objeto de su crítica.

Sobre la base del trabajo académico de Bourdieu (1999), ligado a la sociología de la dominación (con conceptos analíticos clave como campo, *hábitus* y *capital*), va a transitar hacia un nuevo enfoque de su trabajo, más cercano al activismo, para señalar, y aquí se relaciona con la cuestión de la comunidad política, que existen una serie de personas que son excluidas por el Estado y a las que es fundamental darles voz de nuevo. Ello, señala París (2014), desde una postura marcadamente defensora del Estado (en tanto no concibe su desaparición por los efectos negativos que tendría en las clases populares); pero criticando su deriva impersonal y su falaz neutralidad (en la línea de lo que hemos planteado en el punto 6.3.3. sobre el institucionalismo). Esta deriva, por otra parte, es de la que adolece, desde nuestro punto de vista, la **planificación, reducida a un ejercicio de burocracia institucional y falaz neutralidad que enmascara una constante pretensión de crecimiento económico.**

Estas críticas están ligadas a la idea de *hábitus*, sobre la que Bourdieu da múltiples definiciones a lo largo de su trabajo según París (2014), cuya finalidad es abordar el hecho de que a la realidad objetiva e institucionalizada le acompaña un mundo subjetivo derivado de esquemas cognitivos ligados a representaciones e ideas. De ahí que para Eagleton (2003), aunque no pueda entenderse conceptualmente como ideología, Bourdieu también aborda cuestiones que pueden enmarcarse dentro de la crítica ideológica<sup>154</sup> en tanto su noción de *hábitus* designa la inculcación en las personas de una serie de disposiciones que se concretan en determinadas praxis, lo cual se explica al actuar los individuos dentro de la sociedad de acuerdo con sistemas internalizados (el inconsciente cultural diría Bourdieu) que regulan objetivamente y armonizan las acciones sin que esto

---

<sup>154</sup> Señala Eagleton (2003) que si bien el concepto de ideología no es relevante en la obra de Bourdieu, el de *hábitus* sí lo es para poder abordar el concepto de ideología; en tanto alude al proceso de inducción en los agentes sociales una serie de aspiraciones y acciones que pueden entenderse como compatibles con los requerimientos objetivos de sus circunstancias sociales, suprimiendo los restantes modos de deseo y comportamiento como algo que se convierte en impensable.

El *hábitus*, apunta Eagleton (2003), es un mecanismo de transmisión mediante el cual determinadas estructuras mentales y sociales se materializan en la acción social cotidiana; pudiendo establecerse un paralelismo con el lenguaje en tanto sistema abierto que le permite a las personas tratar con situaciones imprevistas y en constante cambio, haciendo de este un generador de estrategias que permite una constante innovación frente a una rigidez de respuesta. Algo que en cierto modo puede aplicarse a la planificación en tanto sistema abierto en el que dentro de un determinado marco, y este matiz es importante, permite a las personas operar con cierta capacidad de innovación ante un mundo complejo y cambiante que la planificación ya no trata de negar y consolidar.

sea consecuencia de la obediencia consciente a las reglas. *A través de estas disposiciones estructuradas, las acciones humanas pueden recibir unidad y consistencia sin ser referidas a una intención consciente* (cursiva del original). Haciendo de lo ‘espontáneo’ de nuestras acciones una muestra de normas y valores tácitos.

Por ello, siguiendo a París (2014), Bourdieu plantea que el Estado fracasa como actor racionalizador en tanto este termina operando mediante estructura de sentido que institucionaliza y que establecen una relación de dominación simbólica ligada al ocultamiento de los intereses políticos del poder político; y a lo que no escapa la planificación que entendemos que ha operado como una forma de violencia simbólica de segundo orden que encuentra en el ámbito de la política a una planificación como herramienta de legitimación de la situación deseada, no necesariamente positiva o que responda al interés colectivo y desde luego alejada de toda pretensión emancipatoria; lo cual tiene que ver con esta idea del desarrollo de un poder simbólico ligado al Estado, actor fundamental de la planificación, que ahora encuentra el recurso de la soberanía popular, establecida mediante una ficción soportada mediante las ideas de representatividad, voluntad colectiva o la propia idea del interés común, para conformar una conciencia colectiva. Este tipo de dinámicas se entenderían en los términos de Bourdieu como procesos de acumulación de capital simbólico, los cuales son una característica del Estado, que opera como banco de dicho capital simbólico (incluido el cultural) que garantiza los actos de autoridad gracias al poder de nombrar y de hacer reconocer su poder (París, 2014).

**La planificación sería parte de ese banco de capital simbólico, que mediante el nombramiento, en este caso mediante delimitación y significación de lo territorial, garantiza actos de autoridad.** Lo cual tiene sentido y conecta con lo que estamos planteando, teniendo en cuenta que *el poder de nombramiento depende de una compleja axiología, de una codificación y una normativización. El encuadramiento y la normalización de las acciones sociales e individuales a través de derecho abre oportunidades nuevas de control político y de incorporación de los sujetos al Estado* (cursiva del original) (París, 2014). En este sentido, la planificación sería la **herramienta que le permite al Estado aplicar el contenido de una legislación**<sup>155</sup>.

Esto nos lleva en última instancia a cuestionarnos el funcionamiento del Estado entendido como el resultado de un proceso de concentración de diferentes tipos de capital que produce un capital propio, un meta-capital, mediante el cual este ejerce un poder sobre los restantes capitales y las tasas de intercambio entre ellos; **lo que nos lleva a pensar en la planificación como la herramienta para el control y gestión de dicho poder.** No en vano, de los tres campos (burocracia, política y poder) incluidos dentro del poder, se ejercen a través de una planificación que en su dimensión burocrática adolece de actuar como maquinaria administrativa basada en el nombramiento, a través de la zonificación, y que efectivamente condena a una determinada misión dentro del engranaje social, especialmente poco amable con lo rural como hemos venido planteando. Una planificación que en su condición de política también ha ilustrado esa ficción participada

---

<sup>155</sup> Contra la que Bourdieu es muy crítico en tanto, señala París (2014), el Estado es para él una ficción de los juristas, que producen una filosofía política que no es descriptiva sino productiva y predictiva de su objetivo, que complementa el monopolio de la violencia física con el del desarrollo de una simbología codificada en el aparato jurídico.

con la ciudadanía, que realmente solo opera como espectador de los acontecimientos con apariciones puntuales en su tarea de elector.

Según Paris (2014), el Estado opera al nivel de campo de poder, en tanto de este emanan las intervenciones financieras y las intervenciones jurídicas que van a regular el funcionamiento de los diferentes campos específicos<sup>156</sup>. De ahí el **papel fundamental de una planificación que en tanto herramienta de acción estatal evidencia su vocación integradora en tanto forma de afección a los diferentes campos específicos concretados en políticas sectoriales, pero con una necesaria reconsideración de una lógica de jerarquización en pos de formas de desarrollo del poder más democráticas.**

Ello en una defensa de la democracia que se contrapone a la cada vez más asentada tecnocracia económica que, como señala París (2014), representa para Bourdieu un nuevo Leviatán. Lo que entronca **con la crítica a la planificación entendida como un ejercicio marcado por la técnica y no por sus pretensiones democráticas**, aquí reivindicadas. Una cuestión más complicada de lo que pudiera parece en un primer momento si se tiene en cuenta, como apunta París (2014), que la preocupación de Max Weber sobre la concentración de los medios para el ejercicio de violencia en torno al Estado había sobrepasado dicho nivel con la aparición de entidades supranacionales con mayor poder<sup>157</sup>.

#### 8.3.4. Enrique Dussel y una renovada forma de comunidad comunicativa

De acuerdo con Dussel (2020), Karl Otto Apel partía de la premisa de que en un diálogo argumentativo debe partir de una posición de simetría entre los participantes, lo cual resultaba ficticio en la práctica, pues siempre existen diferencias entre los argumentantes. Esto imposibilitaría esta premisa inicial, que actúa como condición para la validez de la conclusión obtenida del desarrollo de la argumentación. Se necesita pues de una ética que permita que esta simetría necesaria para la argumentación pudiera producirse. Esto, para

---

<sup>156</sup> Campo de poder entendido como el espacio de relaciones de fuerza en el que operan los agentes que ocupan posiciones dominantes y los que aspiran a ocuparlas; con la peculiaridad como campo que este se encuentra estructurado acorde con un principio de jerarquización donde la lucha no es por el control de este campo como tal sino porque el poder abre las puertas al control de los restantes campos específicos.

<sup>157</sup> Para Bourdieu la tecnocracia del Estado no es sino síntoma de su propia decadencia. Los tecnócratas se convierten en una suerte de nobleza, en tanto el acceso a la figura de poder tradicional, el Estado, se ve restringida a determinados sectores sociales, los cuales en última instancia ya no mandan sino que actúan como fideicomisarios de los intereses de dichas entidades supranacionales que no actúan en pos de la igualdad social, aunque la continúen ofertando como una promesa alcanzable.

Se llega así a una lectura del Estado como simple figura represiva, un Estado penal que va a abandonando progresivamente la cuestión social; sacando a la luz que lo que mantiene el sistema neoliberal capitalista no es ya una violencia simbólica sino directamente una violencia estructural fundamentada en la precarización de la vida de la amplia mayoría de la sociedad. Lo cual requiere de una respuesta a la altura del problema, es decir, supranacional. Para ello plantea el término *alterglobalizador* pues no se puede negar la necesidad de actuaciones globales para determinadas cuestiones como la climática. De ahí la crítica previamente planteada de la deriva de una Unión Europea que podría descubrirse como un espacio fracasado de coordinación supranacional si se abandonan algunos presupuestos que fueron elementos originarios de su creación.

Dussel (2020), tiene que ver con la idea de una comunidad de comunicación que estuviera fundamentada en una comunidad de vida<sup>158</sup>.

Dussel (2020) recoge la propuesta de la comunidad de trabajo marxista, aquella *asociación de seres humanos libres que constituyen una comunidad* (cursiva del original); planteando además el filósofo argentino la necesidad de conjugar ambas posturas. *Si Apel proponía una pragmática trascendental para fundamentar el principio de la racionalidad de la comunidad de comunicación como una moral procedimental que se presupone en toda argumentación so pena de contradicción performativa de no acatarla, pensé que era necesario igualmente una lógica distinta para fundamentar otro tipo de racionalidad que se juega en una comunidad de vida (finalidad última del trabajo). Llamé a esa lógica una económica trascendental* (cursiva del original)<sup>159</sup>.

Y a este respecto, se plantea una interesante cuestión que nos permite ir más allá de lo habermasiano en la planificación, sin renunciar a la totalidad de sus planteamientos. La cuestión consensual se fundamenta en la búsqueda de un consenso que solo sería válido si es fruto de una participación simétrica de los afectados, en un diálogo sin coacción ni violencia, bajo el mandato del mejor argumento no falsable en la comunidad. Lo cual, para Apel y Habermas (según indica Dussel, 2020) implica que el contenido era secundario en el marco del debate y queda en manos de expertos. Mientras que para Dussel (2020) es fundamental la consideración material (el contenido) del discurso en tanto momento ético, para los citados autores de la escuela de Frankfurt esto abría las puertas a una suerte de individualismo. Un pensamiento del que se desmarca el argentino al plantear que *no son los valores éticos los que fundamentan materialmente la ética (como pensaban Weber, Habermas o Apel) porque siendo particulares no pueden fundar una ética universal. Propusimos en cambio que era la vida misma de los sujetos de la ética en comunidad el momento universal fundante [...] la obligación de la afirmación de la vida es la exigencia normativa primera, y por ello es un principio universal* (Dussel, 2020) (cursiva del original).

Se mantiene así la idea de la comunidad de comunicación, la cual planteaba argumentos contra el individualismo moderno y contra el escepticismo posmoderno, que ahora se ve complementada con el acto humano, con la praxis. La ética del discurso en su excesivo formalismo no garantiza una lógica crítica que permita evaluar si la decisión (el consenso resultante) es justo o injusto, lo cual sería secundario teniendo en cuenta que prevalece el cumplimiento del principio formal de validez. Esta será la crítica de Dussel (2020) a esta segunda generación de la escuela de Frankfurt, de la que considera que adolece de

---

<sup>158</sup> Mientras que la ética del discurso es neokantiana (también en Habermas), y por tanto la ética se piensa desde la problemática del imperativo categórico como primer principio normativo; la ética de la liberación, fenomenológica, encuentra en el filósofo lituano Emmanuel Lévinas su referencia clave, al plantear que la trascendencia es el Otro/a ser humano concreto ubicado en el extremo de la vulnerabilidad. Lo cual da las claves para entender las limitaciones de una comunidad de comunicación que puede fundamentarse (constituirse) sobre la base de la exclusión del Otro que no es tenido en cuenta o se ha eliminado. Por ello Dussel (2020) plantea que a la comunidad de comunicación, concedida y por tanto arbitraria, necesita de una comunidad de vida para ser verdaderamente inclusiva con el conjunto de una sociedad que debe hacer que tanto el lenguaje como una mínima base material (obtenida del trabajo) sean viables para poder mantener la existencia del ser humano.

<sup>159</sup> Siguiendo a Dussel (2020), Apel consideraba *la categoría de comunidad [...] define al sujeto no como individual, sino como una subjetividad siempre participante en una comunidad intersubjetiva, que Peirce afirmaba en la filosofía como comunidad de cognoscentes* (cursiva del original).

verdadera finalidad crítica al carecer de esta dimensión material que sí estaba presente en los autores de la primera generación de la escuela de Frankfurt; con especial mención a Adorno y su dialéctica negativa. Defendiendo que esta propuesta permite la realización de una doble crítica:

- La primera tiene que ver con la crítica a una comunidad comunicativa dada, en base a este formalismo de corte kantiano que termina por resultar excluyente para una parte de la sociedad; para una alteridad conformada por aquellos excluidos que ya Albrechts (2003b) identificaba que no eran considerados a la hora de realizar un proceso de planificación, que en los términos materiales que ahora nos ocupan evidencian un claro caso de aporofobia, utilizando el término concebido por Adela Cortina (2017).
- La segunda está vinculada a la posibilidad de una crítica en base a la materialidad, que es condición de necesidad para la crítica; una crítica que ahora si puede plantearse en el terreno de lo real empírico frente a una concepción como la habermasiana que, como el propio autor reconoce (y así lo recoge Dussel, 2020), deja de considerar que sea la economía un elemento fundamental para la comprensión de la sociedad.

Entendemos que la mejor forma de hacer lo previamente expuesto como algo de fácil entendimiento es a través de la reproducción del ejemplo que el propio Dussel (2020) desarrolla en su trabajo, en el cual plantea la variación que sufriría una comunidad comunicativa conformada únicamente por empresarios capitalistas con el objeto de llegar a consensos válidos moral y económicamente: *los empresarios llegarán a un consenso capitalista evidentemente* (cursiva del original), de ahí que el autor se plantee la razón por la cual solo se convoca a los empresarios y no se hace lo propio con unos trabajadores que van a sufrir las consecuencias de las decisiones tomadas. La inclusión de los trabajadores respondería a la idea de Marx de alcanzar *la propiedad común de los medios de producción como medio para tener la simetría exigida por la moral en el inicio de la discusión* (cursiva del original).

De lo que no cabe duda es que tanto para aceptar la propuesta de Dussel como para rechazarla y mantenerse en la línea habermasiana, es necesaria la cuestión material sobre la que vamos a hacer hincapié. Permítaseme alguna consideración adicional ahora que hemos tratado la cuestión de la comunidad política. Como ya apuntábamos en Peiró et al. (2021b), un elemento utópico anticipatorio requiere hoy en día de la concepción de un nuevo modelo socioeconómico que deje atrás el capitalismo como forma de producción (véase Alessandri, 2008), el neoliberalismo como ideología que lo sustenta (véase Martínez, 2015), el mercado como herramienta de coordinación (véase Gallego y Pitxer, 2018) y el trabajo como principal interacción social (véase Carrasco, 2011).

Para ello, los referenciados Gallego y Pitxer (2018) apuntan que un elemento fundamental, en tanto motor del proceso de planteamiento de una nueva política de desarrollo, es el conflicto social; el cual tendrá un tratamiento particular de la mano del sociólogo alemán Niklas Luhmann, como ya hemos referido en el punto 2.2.6. de esta tesis.

Sobre la base de los trabajos de Laclau y Mouffe (1987) se debe considerar **la planificación como la forma de avanzar en la clave de lo político; una forma de apertura y avance hacia el cambio, cuando las formas de sedimentación (pegado)**



**social se evidencian insatisfactorias, abandonando su actual rol más próximo al de la política, desde el que lejos de resultar transformadora, se evidencia inmovilista.** En este sentido, como recoge Fair (2014) a partir de Laclau (1993), la toma de decisiones conlleva reprimir otras opciones posibles. Desde su punto de vista, elegir tiene más que ver con la renuncia (para seguir manteniendo el statu quo) que con la selección, lo que aplicaría a la selección de alternativas en la planificación actual.

#### ***8.4. Hacia una diferenciación clara entre ordenación del territorio y urbanismo***

Beltrán (2006) inicia su extenso artículo dedicado al urbanismo desde el punto de vista del derecho con la siguiente afirmación. *la clasificación, categorización y calificación del suelo son técnicas urbanísticas de una gran trascendencia para la conformación del derecho de propiedad inmobiliaria* (cursiva del original). Apuntábamos en los albores de esta tesis, a partir de Luigi Mazza (2010), que los derechos de propiedad serán la pieza fundamental de un planeamiento y planificación físicos ligados a la regulación de los usos del suelo. En el caso español encuentran en la ley 6/998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones un elemento clave para su comprensión, ya que en su artículo 2 se dispone que las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.

En su séptimo artículo se indica la relación entre clasificación, categorización y calificación, siendo la primera una propuesta tripartita de carácter instrumental que va a regular las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad del suelo, y de la cual va a derivar un régimen jurídico distinto de propiedad por cada clase de suelo; terminando de definirse y completarse los contenidos de ese derecho mediante las técnicas urbanísticas de la categorización y calificación de los suelos que también las formula la ley o, por remisión a ella, el planeamiento. *Por tanto, el derecho de propiedad inmobiliaria es un derecho de configuración legal, siendo la legislación y, por remisión a ella, el planeamiento, quienes marcan los derechos y deberes de los propietarios del suelo, fundamentalmente a través de las técnicas de clasificación, categorización y calificación. Es lo que se ha dado en llamar el régimen estatutario de la propiedad urbana* (cursiva del original). Cuestión que, como apunta el citado autor, tiene mucho que ver con lo establecido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1985 (RJ/1986/655), en la que se indica que *la clasificación y calificación del suelo definen el contenido normal de la propiedad, y este diseño o definición se hace por la propia Ley del Suelo, y lo que es más importante, en virtud de ella, por los planes* (cursiva del original).

Todo ello en el marco constitucional vigente que, como apunta Beltrán (1999), representa un derecho ligado a la propiedad inmobiliaria recogido en el artículo 33.1. Siendo el artículo 149.1.1<sup>a</sup> el que garantiza el principio de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional. Este ha servido de base al Tribunal Constitucional para indicar que le corresponde al legislador establecer una clasificación básica del suelo (reservado al Estado, STC 164/2001). Sin esta clasificación, de acuerdo con el indicado Tribunal, no sería posible regular la condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana.

Establecida por el Estado una clasificación básica, corresponde a las autonomías incorporarla en su ordenamiento legal, que la desarrolla y concreta mediante su capacidad normativa para establecer no solo clasificaciones más detalladas, sino también categorizaciones y calificaciones de suelo, a la par que establecer y/o determinar los criterios para encajar los terrenos en cada una de las clasificaciones. Lo cual se concreta y particulariza, se colige de Sánchez (1999, citado en Beltrán, 2006) en cada planeamiento urbanístico, lo que conlleva distintos estatus jurídicos sin perjuicio de lo establecido por el legislador estatal y que implica una, cada vez menos frecuente, interpretación flexible de los artículos constitucionales referenciados que no pueden entenderse, insiste Beltrán (2006), de modo alguno como una *rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones, de tal manera que los artículos 1, 9.2, 139.1 y 149.1.1 Ce, no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por el ejercicio de derechos se refiere, una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales (SSTC 37/1981, 37/1987, 61/1997, 188/2001, entre otras)* (cursiva del original). Una asimetría en el estatus jurídico que afecta a varios derechos constitucionales, ligados especialmente a aquellas competencias para las cuales las autonomías ostentan competencias exclusivas con capacidad legislativa; de forma que, colige Beltrán (2006), los derechos de propiedad del suelo en supuestos similares no son los mismos en función de la autonomía.

Algunas ideas que se coligen de lo anterior antes de continuar. La primera es que la relación entre ordenación del territorio y urbanismo gira en torno a la idea de clasificación del suelo. Una relación dialéctica en la que se ha llegado a afirmar que será la ordenación del territorio la responsable de establecer el suelo no urbanizable, mientras que las restantes categorías quedan en manos del urbanismo. En una relación que condiciona a una planificación territorial que queda relegada a herramienta de supervisión del planeamiento urbanístico, que es el que va a condicionar a la primera. Todo ello en un contexto en el que aparece la idea ya previamente aludida de que tanto el planeamiento como la planificación van a presentar una alta dependencia legislativa, de la que emana la fuerza vinculante e incluso su contenido. Esto cual nos lleva a pensar en lo relativamente inservible de **una planificación que solo viene a concretar lo ya establecido legalmente y que no viene a complementar o mejorar lo establecido por la norma. El precio por la fuerza vinculante obtenida de la legislación es la pérdida de independencia de una planificación** coartada e inservible a los propósitos emancipatorios aquí defendidos, que aspiran a hacer de ella la herramienta **legitimadora de la acción social y no una herramienta coercitiva de base legal.**

Como apuntábamos, en torno a la clasificación del suelo se establece la relación entre **planificación territorial y planeamiento territorial**; y a dicho término se refiere Beltrán (2006) indicando que representa *la técnica de división de los terrenos según su destino urbanístico conforme a los tres supuestos básicos a los que corresponde un régimen jurídico de la propiedad inmobiliaria (urbano, urbanizable y no urbanizable)* (cursiva del original). Algo que evidencia nuevamente la herencia urbanística de una planificación que ha calado, en tanto esta lógica ligada a la práctica de la zonificación a la que ahora entraremos, está presente incluso en la planificación ambiental de espacios naturales protegidos. Es, como indica Beltrán (2006), una forma de reconocer a cada parcela,

acorde a la lógica de la zonificación, su aptitud en relación con su potencial urbanizador. Y con ello dotándole de un determinado régimen de derechos y deberes.

Si la planificación se centra única y exclusivamente en esto, entonces renuncia a su condición de acto político, de acción transformadora con capacidad de reconsiderar las relaciones e interacciones entre sistemas sociales y ecológicos, y se condena a la transformación de los segundos por parte de los primeros en una espiral negativa en detrimento de una convivencia (entendida como conservadora y no como solo proteccionista) de las dinámicas que permiten su coexistencia.

Esto motiva el interés por permanecer en la lógica de la planificación física a la que está condenada la ordenación del territorio, como recoge Beltrán (2006) al referirse a la actividad del Tribunal Supremo y al fundamento jurídico duodécimo de la Sentencia de 16 de mayo de 2000 -RJ 5487- y las Sentencias previas en las que se basa. De ellas el autor interpreta que mediante la clasificación del suelo como urbanizado y urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no son inherentes a su naturaleza que derivan de la participación en el proceso urbanizador del propietario, o del agente urbanizador en el caso valenciano, con los costes y obligaciones que esto conlleva. El planeamiento se configura así como una herramienta legitimadora de las dinámicas de acumulación y transformación del territorio para la creación de plusvalías ligadas a la transformación de la naturaleza con su potencial consideración como propiedad.

Al respecto de la categorización, esta representa la técnica mediante la cual una clase de suelo se subdivide en otras funciones en función de sus características concretas, con el objetivo de precisar el régimen jurídico aplicable dentro de cada clase de suelo en función de dichas características particulares, habitualmente de índole física. Por su parte, la calificación es la técnica mediante la cual determinar y definir los usos e intensidades para los suelos o parcelas resultantes de la división del terreno en zonas destinadas a un uso con una determinada intensidad específica.

Plantea Beltrán (2006), entre otras cuestiones, una que ya ha sido objeto de consideración en este texto, ligada a la posibilidad de desclasificar y reclasificar suelo. Indica que la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto de la facultad de las Administraciones Públicas para variar las determinaciones contenidas en los planes urbanísticos (y, más concretamente, para estas posibles desclasificaciones y cambios en la clasificación, con la consecuente afección a la categorización y calificación asociadas), se posiciona manteniendo que la naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público justifican plenamente el *ius variandi*<sup>160</sup>. De ahí que Beltrán (2006) colija que se reconoce a la administración la posibilidad de revisión y/o modificación de un planeamiento sin, a priori, encontrar limitaciones por lo

---

<sup>160</sup> Acorde con el diccionario jurídico de la RAE (<https://dpej.rae.es/lema/ius-variandi>), el término refiere al *privilegio de la Administración que le permite modificar, invocando razones de interés público, las condiciones no esenciales de un contrato mientras está siendo ejecutado por el contratista y aunque la modificación no estuviera prevista en el pliego. Significa literalmente 'derecho de modificar'. LCSP, arts. 190 y 203 y sigs. «Es claro que la Administración concedente tiene reconocido el ius variandi en relación con los proyectos y las obras que resulten precisas para la construcción de las autopistas de peaje por las entidades que hayan resultado adjudicatarias de la concesión» (STS, 3.ª, 25-XI-2011, rec. 5951/2010). (cursiva del original).*

establecido en la ordenación dictada por el planeamiento de igual o inferior rango jerárquico. Justifica esta cuestión en las exigencias del interés público, el cual actúa discrecionalmente, que no arbitrariamente, y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución Española<sup>161</sup>.

Lo cual estará limitado, apunta Beltrán (2006), por los límites propios derivados del necesario acatamiento de los estándares urbanísticos previstos en su legislación, así como de la adecuada satisfacción de las necesidades sociales y del interés público, a cuyo servicio ha de estar subordinada la ordenación territorial. Y apunta, y esto resulta de especial interés, que los derechos subjetivos, nacidos o expectantes de la anterior normativa, sin perjuicio de su posible contenido indemnizatorio, no son fundamento para justificar la ilegalidad de las determinaciones modificaciones que les afecten. Lo cual solo podrá tener lugar únicamente si se prueba que el interés público en virtud del cual se ha actuado es inexistente o ha mediado error en su satisfacción, motivando la invocación de la nulidad de la modificación su revisión.

Algo que el autor ilustra a partir de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 3 de noviembre de 2004 (JUR/2005/22734). ¿Acaso la consideración realizada previamente a partir de Riechmann no justificaría esta idea, entendida como acto político revolucionario, de desclasificar todo suelo urbanizable mediante **una planificación territorial que actuara en un escenario futuro utópico de no transformación del suelo como premisa fundamental** para el cambio de producción que necesariamente debe abordar la sociedad a la mayor brevedad? Los frenos a los cambios en la relación con el territorio son pues intereses subjetivos que contravienen el interés general.

Unas medidas de desclasificación y reclasificación que Beltrán (2006) liga a la idea de urbanismo sostenible, ejemplificado con las normativas insulares españolas en la materia, la de Canarias y Baleares. Territorios que adolecen, más aún, de escasez de un recurso tan limitado e irreproducible como es el suelo, pero que evidencian que la propuesta es más conceptual que efectiva. La Ley 19/2003, de 14 de abril, de Canarias, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo (véase Segura, 2020) plantea *evitar la perpetuación de clasificaciones [...] cuando hayan incumplido los deberes urbanísticos inseparables de la adquisición de derechos* (cursiva del original). A lo que añade Beltrán (2006) lo indicado en su disposición adicional cuarta, por la que se reclasificarán a suelo rústico de protección territorial los terrenos urbanizables sin Plan Parcial en los que se haya incumplido el deber de ordenar. Considerados como suelo urbanizable aquellos suelos sectorizados que aun contando con un Plan Parcial, no haya iniciado su ejecución y por tanto incurran en incumplimiento de los deberes urbanísticos de equidistribución y cesión; a pesar de haber obtenido la aprobación del correspondiente proyecto de urbanización.

---

<sup>161</sup> 1. *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

2. *Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.*  
3. *La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.*

Postura manifiestamente insuficiente, pues únicamente se limita la capacidad de reclasificación a aquellos casos en los que se haya incumplido un deber urbanístico que no se reconsidera como filosofía de actuación y por tanto tiende a la revitalización constante, como ha sucedido en el caso valenciano, donde se encuentra una notable cantidad de suelo esperando a que las condiciones vuelvan a ser favorables para ir adelante con su transformación en tanto motor económico y no por una necesidad real basada en una demanda, que en todo caso no es justificativa de nada y que cabe reconsiderar.

En este sentido recurre Beltrán (2006) a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación al concepto de desarrollo sostenible, particularmente a las Sentencias de 17 de febrero de 1998 -RJ 1677-, de 16 de mayo de 2000 -RJ 5487- y de 4 de noviembre de 2004 -RJ 7708-, mediante las que se pone de relieve que no hay, en principio, dificultad alguna para cambiar la ordenación urbanística en vigor si esta responde a razones de protección ambiental o por la adopción de un nuevo modelo de desarrollo territorial que se estime más adecuado. Se legitima así jurisprudencialmente lo aquí planteado de una planificación territorial verdaderamente territorial que, lejos de impulsar el modelo de desarrollo vigente, pueda impulsar su transformación, consciente de los efectos sobre los derechos subjetivos, sin que estos deban limitar lo marcado por una planificación territorial jerárquicamente superior al urbanismo. Como apunta Beltrán (2006), la jurisprudencia admite que la desclasificación de suelo puede afectar a suelos urbanizables, cualquiera que sea su situación, incluyendo los que presentan un plan parcial aprobado, o aumentar lo restrictivo de la protección en un suelo no urbanizable.

¿Y qué sucede con el suelo urbano? A priori este parece más complicado de resolver, como se recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2004 -RJ 3893- (Beltrán, 2006). Pero esto alude a un suelo urbano consolidado y funcional que no siempre se da ya que existen, como señala el autor, terrenos mal clasificados como urbanos que sin embargo no cuentan con los servicios urbanísticos necesarios, habilitando sin problema la desclasificación de estos a no urbanizables como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 30 de enero de 2003 -RJCA 78-. Beltrán (2006) recurre a Menéndez Rexach (2003) para apuntar que los suelos que son formalmente urbanos por cumplir con los requisitos legales aplicables, ligado a la disposición de la existencia de una serie de elementos de urbanización, pueden llegar a desclasificarse como rústicos, con desurbanización e indemnización, o permitiendo solo vivienda unifamiliar aislada.

Lo cual reduciría al suelo urbano consolidado, paradójicamente, como hemos apuntado previamente cuando se ha indicado la cuestión de la rehabilitación y regeneración urbana, toda la actividad especulativa en relación con el mercado inmobiliario, siempre que el restante quedase como suelo no urbanizable en un ejercicio de desclasificación y reclasificación sin precedentes, que sin duda cabe entender como el gran acto político ligado a la ordenación del territorio.

Al respecto de lo cual Barkin *et al.* (2019) se hacen eco de un trabajo de Barahona (2014) a partir del cual plantean una certera crítica sobre el sistema económico actual, a lo que venimos haciendo referencia reiteradamente en este texto, mostrando la premisa del

crecimiento económico como forma de resolver las desigualdades<sup>162</sup>, algo que de buen grado parecen haber aceptado los socialdemócratas al amparo de la lógica del keynesianismo y que lleva a los citados autores a indicar que resulta necesaria una revisión crítica de las teorías del bienestar en tanto esta forma de pretender transformaciones es ineficaz, además de existir evidencias del efecto contrario al deseado. Porque, lejos de redistribuir la riqueza, se produce el efecto de acumulación que recoge en su trabajo Piketty (2014, citado en Barkin *et al.*, 2019), también aludido en el texto de Barkin y sus coautores. Algo agravado por una lógica de la concentración que hace que los recursos en un sistema capitalista no se pongan a disposición de la sociedad sino que se reservan para privados que no necesariamente pretenden el bienestar colectivo.

### ***8.5. Sobre la norma, la excepción y la idea del contrato social: relaciones entre lo rural y lo urbano en la planificación***

Abordamos la relación entre la norma y su excepción, aludiendo a la cuestión especulativa y las malas praxis relacionadas con la política desarrollista en clave territorial, y la idea del contrato social que lo justifica. El objetivo es **evidenciar que el contenido de la planificación no necesariamente puede entenderse como libremente aceptado por las partes que lo conforman ni responde pues al interés general**; siendo la norma, y no la excepción, que se haga uso de esta **herramienta para la justificación de un determinado sentido de la política al que han acompañado con notable frecuente malas praxis**.

Siguiendo a Žižek (2020b), cabe entender la noción de **contrato social** como un acuerdo verbal resultante de la acción comunicativa en la propuesta habermasiana, que termina subordinado a lo contenido por escrito en la legislación, la cual acaba imponiéndose a la fuerza; salvo que, de manera excepcional, el acuerdo verbal resulte beneficioso aun no ajustándose a los parámetros de la norma vigente. Ello en un marco complejo en el que a la limitación de estos acuerdos verbales por la norma escrita se le suma que cualquier forma contractual, incluida la social a la que cabe asociarle la ausencia de coerción en tanto se fundamenta en la relación voluntaria entre las partes, subyace una potencial violencia ligada a una serie de circunstancias adversas que motiva tal aceptación (Žižek, 2020b).

De acuerdo con Milner (2020), determinadas situaciones evidencian que actos que son considerados como excepcionales transgresiones de un estándar de conducta aceptado realmente representan la norma y no su transgresión; lo cual cabe entender como una inversión de la norma. Aplicado a la cuestión que nos ocupa, cabe entenderlo de la siguiente manera. La forma de entender y aplicar la planificación territorial y el planeamiento urbanístico no es un estándar que de forma puntual se ha transgredido, siendo especialmente flagrante en los casos asociados a la corrupción política, o en las dinámicas especulativas tan evidentes por ejemplo en el territorio valenciano a las que hace alusión Burriel (2009c). **Invirtiendo la norma de forma que las buenas praxis sean las que trasgredan la norma y no viceversa, como ocurre.**

---

<sup>162</sup> Como teoría del goteo, en tanto presupone que un mayor crecimiento de la economía en general terminará por repercutir en los estratos sociales inferiores.

Llevemos la cuestión al tema que nos ocupa, la política de desarrollo territorial y el **potencial establecimiento de relaciones contractuales mediante la planificación**. Ya hemos apuntado que parece que la única salvación para lo rural pasa por su desaparición, en tanto la actividad económica demanda su transformación en clave urbana. Lo que nos evidencia que cualquier relación contractual actualmente es coercitiva, pues la no aceptación de las condiciones para el establecimiento de determinadas inversiones, por nocivas que sean, supone el rechazo inmediato en busca de otras localizaciones; por lo que la aceptación muchas veces es fruto de la desesperación. La fusión es la más habitual de las dinámicas, y así se han ido configurando unos espacios metropolitanos que en determinadas zonas no pueden entenderse como ciudad compacta tradicional, pero tampoco como un espacio rural, en tanto la urbanización dispersa termina por configurar una realidad, tanto visual como funcional, de corte urbano. Lo que nos lleva a la **consideración de la planificación territorial como ese contrato que media entre las partes y hace que tanto lo rural como lo urbano puedan hacer uso mutuo del otro**, en este caso de sus servicios, **sin llegar por ello a perder sus entidades diferenciales**.

Estas cuestiones adquieren una renovada connotación al hacer una valoración de la cuestión en clave marxista. Seguimos la misma lógica y partimos en primer lugar de la consideración que realiza Žižek (2020b), para considerar la cuestión contractual resultará emancipatoria, siempre que el acuerdo contractual sea social y constitutivo del marco legal y no viceversa (que sea el marco legal el que condiciona el contrato social).

Esto cabe entenderlo como la noción de la asimetría oculta que sostiene la noción de contrato entre iguales, que sin embargo no evita que incluso en los casos en los que el trabajador esté remunerado debidamente tenga lugar una asimetría en la relación de este con el capitalista<sup>163</sup>. Algo que en el marco territorial se puede extrapolar a una relación entre lo urbano y lo rural en la que el segundo es objetivamente más fuerte; en tanto espacio productor de todo lo necesario para la vida, incluida la de un espacio urbano totalmente dependiente de lo necesario, desde lo no urbano, para su sustento.

Profundizamos en la cuestión a partir del texto de Milner (2020), en quien se inspira Žižek (2020b) para desarrollar lo anterior. Efectivamente el punto de partida es el ya expuesto. La confianza en la forma del contrato no puede entenderse como autoevidente, en tanto ésta por sí misma no garantiza nada; y de ahí la referencia inicial a Marx como crítico de esta idea. Particularmente en el primer libro de *El capital*, donde lleva a cabo una detallada consideración del contrato de trabajo, concluyendo que su simetría es simple apariencia, pues en última instancia lo que regula es una simetría irreductible. Aporta Milner (2020) un matiz a lo recogido por Žižek (2020b), y que ahonda en la cuestión de la vertiente coercitiva del contrato, pues mientras el empleador solo considera las ganancias, el trabajador se ve forzado a vender su fuerza de trabajo para su supervivencia. No es posible comparar supervivencia y ganancias de una forma simétrica. **Esto es aplicable a la relación urbano-rural que venimos usando de ejemplo, en la que el primero equivale al empleador y el segundo al trabajador**.

---

<sup>163</sup> Esto es consecuencia de que el trabajador es mercancía que produce una plusvalía, por tanto de más valor que su propio valor. El contrato resulta injusto pues el trabajador ocupa una posición estructural más débil, paradójicamente aun en el caso en el que sea objetivamente más fuerte y tenga más poder social empírico.

Esto lleva a la consideración acerca de si existe, en general, algún contrato que sea simétrico entre seres humanos. Al respecto señala Milner (2020) que el contrato se entiende como forma que permite regular el modelo de uso, que será la premisa de la crítica marxista en tanto mientras se hace uso de algo o alguien, hay una relación de dominación; y esta será la relación relevante en tal momento. Tal y como indica Milner (2020), *siempre que el uso está involucrado, está en juego la dominación* (cursiva del original). Lógicamente la cuestión adquiere una dimensión social cuando esta relación no es entre un ser humano y una herramienta como objeto inanimado. Las relaciones de poder surgen en el marco de las relaciones entre dos personas; y **su aplicación al ámbito de lo territorial supone una ‘personalización’ de partes del territorio que por otra parte estaría justificada en que lo territorial no se concibe sin lo social** que es lo que le otorga esta dimensión.

Un individuo puede dominar a otro en un sentido, mientras es dominado en otro sentido, pero esto no sucede en el marco de una misma relación. Este es precisamente el desencuentro entre la lógica kantiana que presupone simultaneidad y la marxista que la niega por completo. Lo que hace que la primera sea entendida como una ilusión; lo cual no deja de tener una significación simbólica desde una perspectiva psicoanalítica lacaniana: si actúa como marco simbólico condicionando el comportamiento de las partes, ambas convencidas de una falsa igualdad. Sobre todo, como hemos apuntado, en lo que a las consecuencias, a lo que está en juego en tal interacción.

En cualquier contrato, una de las partes siempre obtiene más, ya sea beneficio o perjuicio. Y esto se ha ignorado, apunta Milner (2020), en el marco de unas sociedades regidas por una concepción liberal para la que **el consentimiento mutuo es la mejor alternativa a la hora de considerar cualquier interacción humana; tanto desde la perspectiva ética como desde la lógica del éxito material**. De ahí que el contrato no se entienda como una ley sino como la expresión del consentimiento mutuo, y con ello la resolución, al menos aparentemente, de toda asimetría. E insistimos en la apariencia de resolución de la asimetría pues *en el contrato de trabajo, puede parecer que los trabajadores dan su consentimiento libre; pero su debilidad estructural sigue siendo el factor determinante para su aprobación* (cursiva del original) (Milner, 2020).

De ahí que **un contrato nunca sea visto como justo mientras el punto de partida sea el desequilibrio en las relaciones de poder que se dan entre una parte débil y otra fuerte**. Lo que nos permite cuestionar si la planificación territorial, en tanto contractual, es justa en un contexto en el que es evidente el desequilibrio entre lo urbano y rural. Tanto Žižek (2020b) como Milner (2020) coinciden en señalar que la debilidad y la fuerza no son cualidades descriptivas sino estructurales; de ahí que la parte estructuralmente débil pueda aparentar ser más fuerte que la propia parte estructuralmente fuerte; y esto no afecta a la efectividad de la estructura.

Advierte Milner (2020) que incluso en los casos excepcionales en los que un contrato pueda ser considerado justo, este no suprime la desigualdad de fuerzas entre las partes; *incluso cuando un contrato de trabajo pasa todas las pruebas legales y económicas, su estructura profunda no es nada más que fraude. Entre un empleador honesto y un criminal, la diferencia es de grado, no de esencia* (cursiva del original). Lo que nos permite ilustrar nuevamente la cuestión de la relación urbano-rural. Siguiendo a Milner (2020) en un sentido lacaniano, en tanto en una relación de dominación: *alguien tiene a*



*un ser humano, sea hombre o mujer, por medio del cuerpo que ese ser humano tiene* (cursiva del original). La consecuencia de tal posición, indica Milner (2020), es que aquella persona que algún otro tiene ya no posee su cuerpo completamente, de ahí que la situación de un ser dominado la concibe como una forma pasiva. Un ejemplo de esta forma de dominación, además de la utilización de sus recursos, es captación de la población joven que abandona los espacios rurales para su formación y posterior integración en el mercado laboral de la ciudad; es decir, **el rural es tenido por medio de sus habitantes y su deslocalización hacia lo urbano.**

Milner (2020) plantea una matización al planteamiento lacaniano, para indicar que no es que un cuerpo domine a otro cuerpo, sino que un ser humano domina, o es dominado, mediante el cuerpo. Teniendo en cuenta que Lacan diferencia entre ser humano y cuerpo, la dominación cabe entenderla en términos dialécticos entre seres humanos si se pretende una perspectiva lacaniana de la cuestión. Cabe mencionar también que Jacques Lacan ya pronosticó que en un mundo en el que tuviera lugar un notable crecimiento del mercado a nivel mundial conllevaría una mayor demanda de segregación. Y algo de eso hay en el mundo en el que vivimos. Cabe ser cautelosos sobre la forma (cómo) los sectores más débiles estructuralmente resuelven las desigualdades<sup>164</sup>.

Dussel (2020) sostiene que Marx plantea en su obra *El Capital* en última instancia una ética, frente a las lecturas más tradicionales que ligan dicho texto a una finalidad científica o política. Plantearía una crítica de la moral burguesa, entendiendo por moral la totalidad de prácticas y teorías vigentes en las que una comunidad se basa para llevar a cabo sus acciones. Que es otra forma de aludir a lo que Horkheimer denomina **normatividad positiva**, que en el caso de la indicada moral burguesa tiene que ver con un sistema normativo construido **que justifica la existencia y el desarrollo del capital. Esta es la que actualmente prevalece en el marco de la planificación.**

Precisamente la ética en un sentido marxista, acorde con Dussel (2020), es la crítica de la moral a partir de principios normativos igualmente críticos; considerando que la moral vigente, burguesa, se encuentra fetichizada y es dominadora, y por tanto su crítica deriva en una ética que cabe entender como un discurso normativo. La crítica es, pues, a una moral entendida como positividad establecida, cuya aceptación como hecho natural se traduce en la exigencia del cumplimiento de sus fines. Frente a lo cual se postula una ética que, a partir de principios normativos críticos, puede cuestionar los principios normativos del sistema moral vigente.

Esto nos lleva de lleno a la cuestión contractual, pues efectivamente, siguiendo a Dussel (2020), la retribución nunca será justa en tanto el trabajo vivo no tiene valor. Es la fuente creadora del valor, por tanto nunca se le puede fijar un precio justo (entendido el precio como valor de cambio), en tanto representa una contradicción performativa. Por ello no puede considerarse al capitalismo y a su lógica como ética, pues una propuesta ética debe acatar que ningún acto puede ser considerador bondadoso si este no confirma y aumenta

---

<sup>164</sup> En este sentido Milner (2020) concluye: *ciertamente, el número de mujeres poderosas y con altos salarios incrementará. Eso conllevará grandes cambios en la composición de la pequeña élite que gobierna las pocas súper potencias y en sus Estados satélites. Incluso si esa evolución beneficiara a mujeres de las clases medias altas y clases medias bajas, su impacto será simbólicamente importante y materialmente limitado. La situación efectiva de las mujeres alrededor del mundo no cambiará. No hay tal cosa como un efecto de derrame en la economía; tampoco hay nada como un derrame en cuestiones sociales* (cursiva del original).

la vida tanto en lo personal como de forma colectiva. Y esta es la premisa que Dussel (2020) identifica en el trabajo de Marx, motivando su consideración como crítica normativa que la convierte en ética. Lo ejemplifica a partir de las diferencias entre las nociones de tasa de plusvalor y tasa de ganancia que, aunque aparentemente cabe entender como cuestiones puramente económicas, se descubren como categorías éticas.

La tasa de plusvalor es considerada directamente como una tasa de explotación, y este último es un término que expresa una actitud o práctica ética y no es simple teoría económica. Porque lo que está poniendo de manifiesto es la parte proporcional del trabajo que no se remunera al trabajador, lo que hay que considerar como un acto injusto y por tanto contrario a la ética. De ahí la importancia de un concepto que, una vez superado el fetichismo epistemológico del pensamiento económico teórico burgués, permite descubrir el conflicto ético esencial del capital. A diferencia de la tasa de ganancia, que es formalmente económica, la tasa de plusvalor es intrínsecamente ética acorde con Dussel (2020), porque permite calcular la relación entre salario y plusvalor. Lo segundo es precisamente lo que se le oculta al obrero, para que no se sienta, aunque lo esté, explotado.

Por ello la atención se centra en una tasa de ganancia que, sin relación con la tasa de plusvalor, elimina la cuestión ética, al aparentar que el valor se crea de la nada, mediante cualidades que le son inherentes y no gracias al trabajo vivo. Ahí radica la clave para entender la fetichización de la ciencia económica, ahora entendida como Totalidad, además impersonal. Porque, de acuerdo con la lógica de la economía burguesa, la clave radica en el mercado, impersonal, donde aplican las leyes de la competencia de índole automático y autorregulatorio. Frente a lo que la ética, que debe incorporar un juicio crítico, desaparece en favor de la moral burguesa, que Dussel (2020) considera una estructura práctica fetichizada mediante la que justificar la lógica del capital, ocultando además las contradicciones que este alberga. **La concentración es un claro ejemplo, en detrimento de la lógica de la cohesión aquí defendida.**

**En una consideración contractual de la planificación en la que se enmarca la relación urbano-rural a través de la idea de territorio, lo rural realmente lleva a cabo la tarea del trabajo vivo, como proveedor de unos servicios ecosistémicos que son concebidos, ahora gracias a la idea del capital natural como una tasa de plusvalor que enmascara aquello que no se le otorga al rural para su desarrollo y que genera ganancias que termina por repercutir únicamente en lo urbano, donde se concentran los beneficios.**

#### ***8.6. Una reconsideración de la forma de planificar desde la óptica estética. Enrique Dussel y la Aísthesis***

Dussel (2020) presenta el concepto de *aísthesis* para el tratamiento de la cuestión estética, considerando que representa el punto de partida ontológico de toda estética posible en tanto la apertura, facultad que nos va a permitir descubrir los fenómenos originarios de lo que se considerara bello. Señala que la noción de *aísthesis* alude a esta apertura de la subjetividad humana ante las cosas reales que le rodean, y que ha derivado en el término castellano estética.

La propuesta estética de Dussel (2020) se compone del momento ontológico de la *aísthesis*, que es el que nos interesa, y de un momento óntico, o expresivo-productivo, ligado a la producción artística. Dussel comprende el mundo como un proceso dialéctico en el que la totalidad nunca es fija sino que se desplaza histórica y espacialmente; a consecuencia del hecho de que el ser humano incorpora entes a su mundo diariamente y con ello fuerza el horizonte de su mundo para poder abarcarlos. Unas cosas reales del mundo, los fenómenos, que van a afectar de diferentes formas en la subjetividad de la persona que vive dicho mundo. La *aísthesis* es esta apertura al mundo que se descubre como bello y las cosas reales (o imaginarias) del mundo que cabe entender como manifestación de su belleza. Es la apertura estética al mundo y a las cosas. Algo que rápidamente nos lleva a pensar en esta **correlación con la noción del paisaje**, en tanto manifestación visual de un territorio como es percibido, que ha tenido tradicionalmente, una lectura en clave estética.

La cuestión adquiere complejidad atendiendo a las diferentes facultades estéticas clásicas, con las que la *aísthesis* se relaciona, en tanto comparte momentos o implica a las otras categorías en determinadas situaciones, llegándolas a modificar.

Cabe aclarar que no debe confundirse, y en ello hace hincapié Dussel (2020), la belleza con las propiedades físicas de las cosas. Lo ilustra el filósofo argentino mediante la confusión que de manera frecuente sucede entre propiedades físicas de las cosas reales con el valor de uso de dicha cosa. Esta perspectiva es interesante de cara a conceptualizar la naturaleza en el marco de la planificación, en tanto lo que realmente se ha evidenciado que resulta de interés es su valor de uso, ahora enmascarado bajo la denominación de servicios ecosistémicos. Esta depende de la necesidad del viviente, la cual se relaciona efectivamente con unas propiedades físicas que se descubren de utilidad para la vida. Esto hace de la cosa real, a concretar con cualquier elemento que conforma parte de los ecosistemas si se quiere mantener el ejemplo con la naturaleza, una mediación para la vida. El valor de uso, por tanto, depende de la subjetividad humana (Dussel, 2020); pero solo esta subjetividad no constituye un valor de uso, sino que se requiere de una base material, de unas propiedades físicas que permitan concretar tal utilidad. **Es la relación entre lo subjetivo antrópico y lo objetivo físico lo que otorga pues el valor de uso.**

La *aísthesis* es por tanto la aproximación subjetiva que constituye de manera objetiva a las cosas reales, y lo hace a partir de su valor estético, el cual nos lleva a esta situación relacional entre subjetividad y objetividad. Ligar lo que aquí estamos planteado al paisaje no deja de ser una forma de buscar una potencial integración entre lo ambiental y lo social a través de lo territorial. Plantea Dussel (2020); *La aísthesis es la facultad subjetiva que constituye a la cosa real desde el criterio de la afirmación de la vida del observador de la cosa real, en tanto es inteligida sensible y emotivamente (el momento de la fricción o alegría) aquello que se manifiesta en el mundo (en tanto fenómeno mundano) como poseyendo propiedades reales que hacen posible la afirmación de la vida. Es un modo de presencia de la cosa real ligada a la posibilidad del sujeto de seguir viviendo plenamente* (cursiva del original).

Si anteriormente hemos planteado la cuestión de la cortesía como forma de entender la obligatoriedad, ahora la *aísthesis* nos oferta una posibilidad de concebir una nueva forma de relación entre lo ambiental y lo territorial en tanto conjuga lo objetivo, vinculado a las

ciencias naturales estudiosas de las propiedades reales, con la cuestión antrópica subjetiva.

¿En qué sentido? Siguiendo a Dussel (2020) observamos como el sujeto humano en primera instancia representa la cosa como un objeto, que podemos ligar a esta lógica de las ciencias naturales, que da paso a un segundo momento en el que dicho sujeto se pone en el mundo como espectador que cuenta con una inteligencia emotiva como la *aísthesis*; la cual se descubre como una intensión fenomenológica que constituye al objeto con un sentido particular. Esta idea de constitución es un momento o acto claramente definido dentro del pensamiento fenomenológico. El objeto, es decir, la cosa real representada en el cerebro humano se determina acorde a un cierto sentido correlativo a la intención<sup>165</sup>.

Todo esto debe entenderse previa intervención antrópica con voluntad transformadora. Por ello habla Dussel (2020) de belleza física o natural que cabe entender como mero hecho en el mundo, primigenio, natural; y por tanto sin transformación humana de índole cultural, también ligada a la transformación física. Esto implica una aproximación a la base más material del territorio, recordemos que a través del paisaje, en tanto por el momento se ha centrado la atención en un hecho real mundano.

Si como plantea Wittgenstein (2009, citado en Dussel, 2020), el mundo es la totalidad de los hechos, no de las cosas, en tanto los hechos son mundanos y se refieren a la cosa; pero no a la cosa en sí kantiana sino a la cosa entendida como hecho empírico. Una aproximación a lo territorial inicial nos presenta la base material a partir de la cual va a cobrar el protagonismo la componente subjetiva antrópica, y con ello la cuestión simbólica y cultural que también participa de lo territorial.

Y esto tiene que ver con el hecho de que la belleza física o natural previamente aludida tiene múltiples manifestaciones diferentes en función de la percepción de las diferentes propiedades de la cosa real. De ahí que Dussel (2020) plantee el término pluralidad analógica de la *aísthesis* para hablar de los diferentes campos estéticos que se van a constituir gracias a las posibles diferentes aproximaciones que desde la subjetividad pueden realizarse y que van a estar codeterminadas por las propiedades físicas. Advierte Dussel (2020) que se mantiene a nivel ontológico y no en el óptico propiamente dicho, indicando que el resultado de la creación de estos subcampos es la aparición de una estética cultural que parte de la propiedad física y la despliega como un fenómeno humano al dotarla de nuevas formas de manifestarse. *La estética natural se transforma en estética cultural, humana, histórica, que se desarrolla hasta el infinito, en los diversos campos (o subcampos) estéticos, las primeras y fundantes (ontológicas) experiencias de la aísthesis que hemos denominado estética físico-natural en la compleja creación de la*

---

<sup>165</sup> Señala Dussel (1977) que *la cosa aparece en el mundo como fenómeno. El fenómeno es un ente con cierto sentido. El sentido es lo que interpretamos del fenómeno en cuanto dicho fenómeno ha sido integrado a un proceso práctico o poiético como mediación* (cursiva del original). Lo ejemplifica de forma clara indicando que si la intención del objeto es económica, se determina un sentido económico ligado al valor económico del objeto. En última instancia, y así lo plantea Dussel (2020), se trata mediante la *aísthesis* de dar una cierta continuidad a Heidegger y su *Dasein*, su ser-en-el-mundo como posición originaria de ser humano que constituye un momento fenomenológico en el que se produce la constitución de las cosas en un cierto sentido; ahora con un segundo momento de ser-en-el-mundo que permite abrirse a un sentido particular, o directamente constituirlo en un sentido estético.

*aísthesis cultural, ahora cultivada distintamente en cada campo (o subcampo) estético* (cursiva del original)<sup>166</sup>.

El papel transformador del ser humano hace de la *aísthesis* una experiencia dual. Alude tanto a la naturaleza como tal, en su ejercicio autopoietico de reproducción en el sentido planteado por Luhmann, a la par que al resultado de la modificación del entorno natural como consecuencia del trabajo que transforma la naturaleza en algo cultural. Así, la noosfera crea una esfera cultural física, material y simbólica, propia del mundo como Totalidad de sentido y no como simple realidad cósmica subsumida en la materialidad física de los entes culturales.

Con la intervención antrópica, transformadora, en su sentido físico, como cambio de la forma de las cosas naturales en cosas con sentido o culturales, como sucede ya con cualquier espacio protegido en la actualidad, se abre un nuevo horizonte que no existía previo a la aparición del ser humano. Indica Dussel (2020) que por cultura se debe entender *el conjunto orgánico de comportamientos predeterminados por actitudes (ethos) ante los instrumentos de la civilización (arte-factos) cuyo contenido teleológico está constituido por valores y símbolos de la comunidad, es decir, estilos de vida que se manifiestan en obras de cultura que transforman el ámbito físico-natural en un mundo, un mundo cultural* (cursiva del original).

Entra así en juego la contraparte de la noción de *aísthesis*, el *érgon*, el cual alude a la producción de una obra considerada arte y que representa una cosa real o instrumento con sentido dentro del campo estético. Esto no está tan alejado de la planificación como pueda parecer en un primer momento. Y es que aparece la cuestión de la relación entre la estética y la técnica. La consideración del arte como técnica con el paso del tiempo ha supuesto la pérdida de la componente estética. Frente a las culturas clásicas, en la actualidad el artesano o tecnólogo son vistos como técnicos y por tanto carentes del componente estético en su trabajo; así la cuestión estética queda reservada para el artista, moderno, en tanto productor de obras de arte. Indica Dussel (2020) que nace así la noción del arte por el arte, en tanto actividad independiente de cualquier otra del ser humano. Y con ello la distinción entre la *aísthesis* y la obra de arte.

Aunque la cuestión adquiere matices y se torna compleja como consecuencia de la aparición del diseño en la producción instrumental antrópica. El diseño trata de conjugar la estética con la funcionalidad técnica. Regresando a Dussel (1977) se plantea que *el tema esencial del diseño es el de dotar al producto de coherencia formal; incluye a la tecnología (y por ello a la ciencia en su implementación poiética), por cuanto esto*

---

<sup>166</sup> Al encontrarnos en el ámbito del mundo estético, cabe recordar que se está trabajando en el marco de un submundo estético de lo cotidiano, óntico, dentro del mundo en general, en su sentido ontológico. Es por tanto parte del mundo general. El campo estético es, desde una perspectiva abstracta, una Totalidad ontológica de todo aquello que lo compone; y los diferentes sentidos, estético, económico, tecnológico... lo determinará el correspondiente horizonte ontológico. También surgen matices en función del contenido, relativo a las diferentes propiedades físicas de la cosa real y las distintas aperturas que estas producen en la subjetividad humana. Por tanto, la cosa real se sintetiza de forma subjetiva en el concepto gracias a la percepción de las diferentes propiedades físicas constituyendo una totalidad como percepción inescindible. Concluyendo que cada una de las cualidades de la cosa constituye subcampos diversos. Y este es el paso clave, siguiendo a Dussel (2020) de la belleza física o natural hacia una belleza propiamente humana como consecuencia de la necesidad de distinguir diferentes subcampos en función del aspecto o determinación de la cosa real que se tome en consideración.

*significa coherencia funcional: el del valor del uso; incluye a la estética, porque la coherencia formal, en cuanto tal, es la belleza del producto* (cursiva del original). **Algo de esto encontramos en la cuestión por ejemplo de la planificación urbana de que la derivará toda forma de planificación, como ya hemos apuntado con anterioridad, y como ejemplos tales como la ciudad-jardín eran claros ejemplos de una lógica de diseño. Una noción, la del diseño, apunta Dussel (2020), que al igual que la planificación, surge con la revolución industrial, lo que nos permite entender su rápida conexión inicial.**

Ya nos hemos referido previamente a la cuestión de los saberes aristotélicos en relación con la planificación. A ello aportamos un nuevo punto de vista a partir de los citados texto y autor, donde se indica que la *tekné* ya no alude a la cuestión técnica previamente aludida sino que Dussel (2020) la interpreta como una forma de conocimiento del acto poiético. La cual motivaba que los profesionales de una determinada área respondieran a unas reglas productivo-rationales compartidas. Lo que ahora nos invita a pensar en la forma mediante la cual **la planificación se lleva a cabo de forma similar en espacios diferentes en tanto una *tekné* que responde a unas reglas productivo-rationales determinadas.** Un enfoque práctico que no por ello carece de su correspondiente *logos*, aunque este presenta sus matices. *El método del lógos teórico es demostrativo; el del lógos práctico deliberativo; el del poiético proyectual. El fruto del lógos teórico es una conclusión cierta; el del práctico una decisión justa y prudente; el del poiético un artefacto con coherencia formal (funcional estética)* (cursiva del original) (Dussel, 2020).

El paso de la belleza natural a la cultural supone la emulación de la primera por parte del ser humano, para lo cual requiere de instrumentos culturales que desarrolla con tal finalidad. Ello se traduce en un crecimiento de la *aísthesis* haciendo que los resultados se vayan depositado como momentos significativos y materiales, cosas reales creadas, de la cultura. Así, la naturaleza se transforma en cultura, la Tierra se humaniza, considerando el filósofo argentino que se puede hablar de un proceso de estetización de todo instrumento material y simbólico cultural. Recuperando la noción del *lógos poietikós*, mediante el que se alude a la inteligencia que produce, una técnica en el sentido helénico del término que emparentaba la belleza con la eficacia del medio. Estetizando la instrumentalidad cotidiana y que encontraría en la *aísthesis poiética*, denominada estética, su síntesis.

No cabe duda de que el desarrollo urbano se ha entendido por momentos como la producción artística de un responsable que diseñaba el futuro urbano. Y esto, sin embargo, ha ignorado tradicionalmente a una de las dos caras del proceso. Plantea Dussel (2020) que en la lógica de la obra de arte, en tanto fruto cultural, histórico, de crecimiento de la *aísthesis*, se requieren tanto el productor como el consumidor; este último participe en su subjetividad. Y además considera que dicha participación es comunitaria y no individual. Aquí se posiciona nuevamente en contra de la lógica individualista del pensamiento kantiano, al que tilda de individualismo metafísico. Acorde con Dussel (2020), el romanticismo alemán trató de mostrar que la estética era prevalente a la ética, siguiendo así la lógica kantiana que afirmaba que acorde con la estética se podía cumplir con las exigencias de la razón práctica, la felicidad, la perfección, el bien y la justicia.

Esto nos lleva a considerar la situación opuesta, la cual también tiene en cuenta Dussel (2020), quien efectivamente plantea que hay quien antepone la razón ética, política o

económica en detrimento de una estética que pasa a ser considerada como un medio de realizar la justicia (o un mejor orden futuro histórico-político; esto es, la estética como militancia revolucionaria).

Es en última instancia una elección que contraponen la estética a la práctica, y en dicha práctica está priorizada la ética, la política, la economía o cualquier campo práctico que se decida anteponer. No es una renuncia a la estética, como si de una decisión dual se tratara, pero sí una reconfiguración de su orden. Y algo de eso encontramos en la planificación actual. Precisamente debido a que opera la lógica que Dussel (2020) utiliza como ejemplo de la prevalencia de la economía sobre la estética en el marco del capitalismo, haciendo de la belleza una herramienta para potenciar el consumo del producto en cuestión gracias a que despierta un interés derivado de la deformación de su *aísthesis* que le lleva incluso a hacer creer que el mismo se embellece con la compra del producto.

**Esto lo podemos encontrar en los procesos de nueva urbanización que ahora se configuran como signos diferenciales** y que llegan a quitar el valor de uso de otras zonas que pierden por agravio comparativo, en este caso, su funcionalidad residencial. La economía determina la estética como un medio para su fin, el aumento de la tasa de ganancia. **Por eso nos hemos manifestado críticos con la cuestión de la rehabilitación, pues esta no opera tanto como tal sino más como un proceso de rediseño que termina en los conocidos procesos de gentrificación**, en una constante expulsión social de las personas que no pueden acceder a los signos diferenciales.

La propuesta de Dussel (2020) no trata de resolver la cuestión anteponiendo un campo sobre otro, estética o práctica, sino que trata de conjugarlos al considerar que tiene lugar una mutua determinación entre las partes en un proceso espiral ascendente histórico-cultural. El planteamiento de Dussel (2020) es claro. Es inevitable que el campo estético y cualquiera de lo práctico, estén mutuamente determinados. *Ni el campo estético es mediación de lo político; ni lo político esencialmente determina a lo estético, sino que deben fecundarse mutuamente, en concreto y siempre; aunque frecuentemente uno domina o mediatiza al otro* (cursiva del original). Lo interesante de la propuesta es que alega que del cruce de lo estético con lo ético-político se alcanza una estética capaz de subsumir las ulteriores categorías de los indicados campos prácticos, y con ello aproximándose a su producción histórico-concreta.

Y matiza que cuando habla de subsumir la estética a las categorías prácticas alude a un proceso de **articulación que cabe entender como una determinación mutua que no supone de facto la pérdida de autonomía de estas. Siendo un claro ejemplo de proceso integrador como los que venimos defendiendo**. Esto lo ilustra Dussel (2020) mediante una situación real de gran interés porque la correlación con la cuestión de la planificación que nos ocupa no podría ser mayor. Plantea cómo el arquitecto René Mancilla, cuya experiencia como colaborador frecuente con comunidades originarias del desierto de Atacama en Chile, desarrolló los denominados códigos arquitectónicos. Un proceso colaborativo en el que participan los técnicos expertos y la comunidad local para el desarrollo del espacio de vida de la comunidad local, acorde con la tradición sin renunciar por ello a la técnica que garantice la viabilidad de la propuesta. Todo ello en un proceso de diálogo en el que tienen lugar correcciones y matices por ambas partes hasta alcanzar una propuesta consensuada con un matiz fundamental. El técnico responde a una

estética obediencial; es decir, no toma decisiones que no estén iniciadas acorde con lo que la comunidad local desea<sup>167</sup>.

Se trata de un intento, como el propio Dussel (2020) considera, de abordar la cuestión del poder más allá de una simple lectura de este como dominación, de sentido negativo, y que puede adquirir una connotación positiva si se entiende como la fuerza resultante de la voluntad consensual que guía acciones en el marco de las instituciones que se da una comunidad política. Dichas instituciones van desde las micro-instituciones de la sociedad a las macro-instituciones; y en todas ellas pueden encontrarse ejemplos de ejercicio del poder que requieren, si tratan de evitar la dominación, de optar por esta lógica obediencial.

Con esto, como forma análoga de proceder, regresamos a la cuestión de la estética obediencial, que para Dussel (2020) rompe tanto con la estética kantiana como con Marcuse y su propuesta en *Eros y civilización*, ambas semejantes entre ellas y con la escuela de Frankfurt en general, donde es el individualismo moderno el que opera. De ahí la figura del genio, individual, creador, frente a la que se opone preguntándose *¿no fueron acaso observadores y productores obedienciales que supieron*, en referencia a los grandes referentes culturales europeos, *expresar la estética del pueblo, de las comunidades, de las pequeñas y grandes culturas que son fruto comunitario de expresión de un tipo de belleza que surge del consenso de sus miembros durante centenas y hasta miles de años?* (cursiva del original).

Y aquí hace acto de aparición la ética en tanto le permite a la estética subsumir principios normativos, como exigencias éticas universales válidas para culturas particulares, que repercuten positivamente fortaleciendo los principios de la propia estética. Para ello recurre Dussel (2020) a la explicación del principio material. Recordemos que junto al descubrimiento de la belleza se descubren la disponibilidad de cosas reales, y las acciones culturales como mediaciones para la vida exigen que deónticamente se practique la acción estética que afiance la voluntad de vida de los pueblos; contenido último de la estética. El descubrimiento de la belleza del territorio, entendida como su paisaje, conlleva el reconocimiento de sus recursos, y su mantenimiento y debida explotación pasa a ser una obligación estética. Una estética que tiene vocación comunitaria, la cual se ve reforzada por los principios del consenso práctico, en la ética, o de legitimidad, en la política, frente a la lógica de la contemplación emotiva individualista.

Precisamente gracias a la existencia de criterios ético-políticos es posible, acorde con Dussel (2020), establecer una diferencia entre una estética propia del sistema vigente, y por tanto dominadora, frente a una estética crítica destinada a la liberación. Aquí la cuestión nos recuerda a la lógica post-política y posdemocrática ya aludidas en tanto **la**

---

<sup>167</sup> En Dussel (2006) se plantea que la noción de estética obediencial cabe entenderla de forma análoga a la de poder obediencial de herencia weberiana y ligada a la dualidad de la política como profesión o como vocación. La primera ligada a la profesionalización de la burocracia, con altos beneficios en algunos casos, mientras que la segunda alude a la motivación derivada de unos ideales, valores, normas de contenido normativo que movilizan la subjetividad personal hacia un acto de responsabilidad en favor de terceros. Sobre esto apunta Dussel (2006) que con la entrada del siglo XXI se ha producido un aumento de los primeros, los profesionales, frente a los segundos; y estos además se han constituido como grupos elitistas que se han ido corrompiendo, haciendo de los partidos simples maquinarias electorales que buscan su propio beneficio. Frente a ello reivindica una futura generación dedicada a la política que encuentra la razón de su participación en los ideales. Y que encuentra en la vocación de servicio público la motivación para emprender tal carrera.



**construcción de la estética vigente se fundamenta en el criterio establecido por los grupos dominantes si contar con la participación de otras formas que entender las cosas que queda excluidas pues su entrada supondría una reconsideración que no es aceptada por la élite. Una forma de construcción de hegemonías a la que se refiere en Dussel (2006).**

El ejercicio del poder político de manera hegemónica opera mientras la comunidad política lo acepta y lo refrenda con un consenso mayoritario, considerando que esto se sustenta por la satisfacción de las demandas que los diversos sectores sociales realizan. Aquí Dussel (2020) plantea que ante la insatisfacción que las minorías sufrirán, despertarán tras tomar conciencia de su situación y desarrollarán una conciencia colectiva crítica que supone una amenaza para el consenso hegemónico. La clase dirigente se convierte así en dominante, lo cual cabe entender como la respuesta a las prácticas que suponen una amenaza al consenso que ha otorgado la hegemonía a la clase dirigente. Por ello plantea Dussel (2020) que quien pretenda un cambio debe trabajar con la comunidad política de base, aunque esta se muestre inferior en sus fuerzas físicas, mecánicas y/o coercitivas.

Si anteriormente trataba la cuestión del poder como fuente de dominación, ahora esta dominación la plantea en términos de coacción, entendida como el uso de la fuerza fundamentado en el estado de derecho. La cuestión se vuelve más compleja en el momento en el que la sociedad, más bien parte de ella, reivindica nuevos derechos y lucha por su reconocimiento. Cuestión que está ligada normalmente a la comunidad excluida, para quien se crea una nueva legitimidad que hace que la coacción ahora sea ilegítima, y por tanto, violencia. Sintetiza en Dussel (2006) su consideración así:

**Tabla 9.** Relaciones entre coacción legítima y violencia

	<i>a) Orden establecido (legal)</i>	<i>b) Transformación del orden</i>
1. Coacción legítima	Acciones legales y legítimas (A) <sup>2</sup>	Praxis de liberación, ilegal <sup>1</sup> pero legítima <sup>3</sup> (B)
2. Violencia, uso de la coacción ilegítima	Represión legal <sup>4</sup> pero ilegítima <sup>5</sup> (C)	Acción anarquista ilegal e ilegítima (D)

*Fuente: Dussel (2006)*

Es un tema cuando menos complejo, que pudiera parecer desligado de la cuestión de la planificación, pero que, sin embargo, cabe considerar dado que **la violencia resulta del fracaso de la planificación como herramienta transformadora y emancipadora mediante sus cauces institucionales.** Por supuesto, no es ajeno a ello Dussel (2006), muchas de estas consideraciones tienen que ver con escenarios límites, no tan infrecuentes como sería deseable.

Plantea Dussel (2020) que al igual que en la comunidad política el poder reside en el pueblo, y aquí lo ejemplifica claramente con el zapatismo, le corresponde también al

pueblo la *potentia aesthetica*. Esto supone un condicionamiento de los campos técnico y económico por parte del campo estético, **haciendo valer esta *potentia aesthetica* que hace que sea la comunidad local la que marque hasta que materiales y bajo qué condiciones se desarrollan las nuevas infraestructuras y dotaciones, que aun funcionales a escala supralocal resulten prácticas para la población local, manteniendo coherencia cultural con el entorno sin renunciar por ello a principios técnicos que garanticen viabilidad y seguridad.**

Nos vemos abocados a la aporía kantiana entre estética popular y el genio artístico, figura esta última representada por un planificador con capacidad técnica para hacer diseños que no dejan de ser propuestas estéticas personales y normalmente condicionadas por una estética estándar que pasado el tiempo en el que se encuentra de moda queda obsoleta por la ausencia de arraigo. La creatividad del planificador está limitada por la lógica del genio kantiano que frecuentemente es criticada por la comunidad local que no comparte el resultado.

**Esto nos lleva a entender el proceso de la planificación como pedagógico.** Según Dussel (2020) es posible la articulación del campo estético y el campo práctico pedagógico, de forma que tenga lugar una relación de aprendizaje mutuo entre artista (planificador) y sociedad local, fundamentada en el intercambio de conocimiento técnico del primero y de cultura local de los segundos. **La figura del planificador encaja así con la del facilitador que ya apuntábamos cuando hablábamos de la planificación comunicativa**, en tanto este se integra en la comunidad local a la que guía sin que esta renuncie por ello a sus reglas y pautas sociales; esas normas no escritas que desde la planificación se han olvidado y que condicionan necesariamente el porvenir social, ahora integradas en un proceso de aprendizaje. El potencial emancipador radica en que se atenderán las necesidades que la población local reclame en tanto no se obedecen las reglas del genio planificador al estilo kantiano, quien llega con un proyecto que ligeramente se somete a consultas, pero muy limitadas y sin pretensión de cambiar las líneas maestras previamente definidas, en favor de que sea la gente quien obtenga el control y cree un futuro acorde a sus necesidades.

### ***8.7. El potencial del pensamiento lacaniano en materia de planificación***

De acuerdo con Roggerone (2015), la cuestión psicoanalítica tiene una naturaleza trina, pues además de una perspectiva clínica y un plano teórico asociado, ha consolidado una vertiente filosófica que ha terminado por impregnar a la teoría de la planificación. Tiene mucho que ver con el hecho de que tanto el marxismo como el psicoanálisis (como indican Habermas, 1984 y Stavrakakis, 2007; ambos citados en Roggerone, 2015) son teorías sociales analíticas que orientan a la crítica con un sentido de cientificidad que escapa a la lógica del positivismo británico-francés para aproximarse a la *deutsche Wissenschaft*, interesada por el interés emancipatorio del conocimiento. Una emancipación que pasa, siguiendo a Žižek (2008, citado en Roggerone, 2015), por relevar una verdad insoportable que constituye a la realidad, pero a la que el individuo no debe acomodarse.

Glynos (2001, citado en Gunder y Wang, 2019) señala que Lacan, en su obra, ofrece las herramientas para entender cómo opera el proceso ideológico de formación de la realidad

social; lo que le lleva a ofrecer, como indica Bowie (1988, citado en Gunder y Wang, 2019), un retrato cauteloso del pensamiento-como-sucede. Esto tiene un notable impacto en la planificación, como apuntan Gunder y Wang (2019). En tanto teoría crítica, la lacaniana encaja con un estudio teórico de la planificación que debe hacerse cautelosamente porque, como señalan los referenciados autores, aunque de utilidad, tiene una complicada y compleja traslación.

Como señala Gunder (2005), es fundamental en este sentido la idea de *language-in-use* (lenguaje-en-uso), como una perspectiva no convencional mediante la cual analizar de forma crítica lo relacionado con las políticas urbanas y en nuestro caso territoriales. El lenguaje es el lugar en el que la ideología se incrusta de una forma imperceptible mediante, de ahí el interés por resaltarlos y dotar de herramientas a la sociedad para ello, en procesos educativos, medios de comunicación e incluso comunicaciones interpersonales; y, cómo no, en aquellas comunicaciones ligadas a los procesos de deliberación que tienen lugar dentro de la planificación (Gunder y Wang, 2019).

Esto representa una forma alternativa de considerar la racionalidad en el marco de la planificación que ha derivado de los análisis del discurso habermasiano primero, y más recientemente foucaultiano. Encuentra en la aproximación lacaniana una forma, no la única, de considerar el aspecto ilógico de los seres humanos ligado a la carencia, la fantasía y el deseo (Gunter y Wang, 2019). Algo que resulta fundamental pues, según los citados autores, no tiene sentido el exceso de interés en una racionalidad instrumental incapaz de dar respuesta a cuestiones que suceden en el marco de una planificación a la que le es inherente la participación social en su desarrollo y aplicación; porque entran en juego irracionalidades que las teorías tradicionales no han venido considerando y que encuentran en el pensamiento de Lacan una herramienta para determinar las razones más profundas a las habituales que operan social y culturalmente. Como señala Jacobs (1999; citado en Gunter y Wang, 2019), esto es de gran interés, pues permite ahondar en las consecuencias ocultas e involuntarias ligadas a las acciones sociales.

La incorporación de lo lacaniano en materia de planificación se justifica por las consideraciones que han girado en torno a dos conceptos como son los “significantes maestros” y la idea del “gran Otro”. Al respecto de lo primero, muy ligado a la noción de desarrollo sostenible, la planificación hace uso de conceptos mediante los cuales se estructura y condiciona la percepción social de cara al futuro; siendo esta aplicación en la planificación la consecuencia directa de la generalización política de determinados conceptos que se popularizan en el ámbito de la política. Como señala Gunder (2003b), estos terminan permeando a una planificación que deja de ser fuente de ideas para ser receptora pasiva en una ilógica inversión de sus funciones al quedar reducida a herramienta de justificación de acciones políticas, no siempre deseables. En cuanto al segundo, señalan (Gunter y Wang, 2019), permite explicar expectativas colectivas y anónimas de cualquier actor ligado al proceso de desarrollo socio-territorial. De su crítica surge la posibilidad de superar la situación dada en un momento determinado.

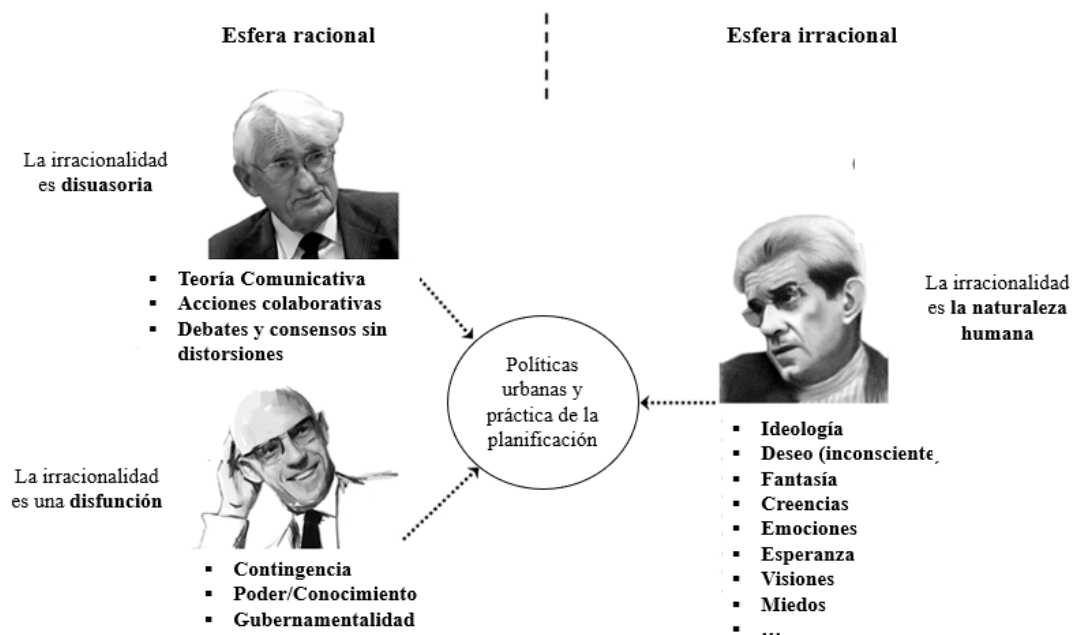
No profundizamos más en cuestiones conceptuales que ya se han ido tratando a lo largo de la tesis, para poder dar protagonismo a la cuestión que nos va a ayudar a explicar **cómo se produce actualmente la relación entre planificadores (diferenciando en este momento entre *practitioners* y académicos), sociedad y política**. Lo cual tiene que ver

con la cuestión de los esquemas de Lacan, y más específicamente con el esquema de los “Cuatro Discursos” que, de acuerdo con Gunder y Wang (2019), permite sondear las posiciones sociales en la política y la práctica acorde a cuatro efectos fundamentales:

- Doctrinar (Discurso de la Maestría)
- Gobernar / Racionalizar (Discurso Universitario)
- Desear (Discurso Histérico)
- Analizar /Subvertir (Discurso Analista)

Una aplicación al ámbito de la planificación que, como señalan entre otros Fink (1998) o Verhaeghe (1995) (ambos citados en Gunder y Wang, 2019), como consecuencia de procedencias teóricas tan dispares entre ambas cuestiones, debe realizarse con cautela. En el sentido de no entender que la teoría lacaniana oferta todas las respuestas; pero que sí va a complementar las lecturas habermasianas, más asentadas, y las más recientes posturas foucaultianas. Porque permite una comprensión crítica de cómo percibimos la realidad y cómo, en función de dicha percepción, se desarrolla e implementa una política de planificación que como hemos apuntado tiene la capacidad de establecer una serie de “significantes amos” mediante los cuales condicionar el comportamiento colectivo.

**Figura 23.** Las diferentes perspectivas filosóficas que operan como base teórica para la planificación



Fuente: Gunder y Wang (2019)

Esto tiene mucho que ver con lo planteado por Bounds (2003, citado en Gunder y Wang, 2019), quien pone de manifiesto lo que aquí ya hemos planteado a partir de la consideración del institucionalismo, como es que la planificación quedará dominada por un discurso particular que tenderá a favorecer determinados intereses ligados a grupos particulares. Algo estrechamente ligado a lo irracional, que será precisamente lo que

interesa a Lacan frente a la dimensión racional que abordan, con diferencias, Habermas y Foucault. Lo que, siguiendo a Throgmorton (2003, citado en Gunder y Wang, 2019), tiene que ver con preocupaciones sociales emocionales, inclusive irracionales, ligadas a recuerdos, miedos, esperanzas, enfados o sueños, que van a condicionar nuestras prioridades y por tanto incidir en lo que es entendido y deseado como relevante en el marco de la política.

Esto nos lleva a la idea de las verdades propia de cada discurso (Gunter y Wang, 2019; cursiva del original):

- *La verdad del discurso del maestro es que el hablante no conoce su deseo inconsciente.*
- *La verdad del discurso de la universidad, o del experto, es la de sus significantes maestros impulsores de la creencia y la identidad, que siempre carece de una significación comprensiva e inequívoca.*
- *La verdad del discurso del histérico es una falta de satisfacción, de goce;*
- *y para el discurso del analista la verdad es el deseo de conocer la causa inconsciente de los síntomas disfuncionales del Otro.*

Tanto lo Real simbólico como lo no simbólico están incrustados, y por tanto forman parte de cada uno de los cuatro discursos, haciendo que el ser humano nunca sea absolutamente libre. No puede elegir sus significantes, deseos y conocimientos maestros, sino que más bien cabe entender al sujeto como un sujeto-a y no un sujeto-de en tanto, según Lacan, nuestro inconsciente es en sí mismo el discurso sobre el Otro. Lo cual, **en materia de planificación**, como indica Gunder (2003b), **supone la construcción de ilusiones hacia una comunidad segura y armoniosa a los que los conocimientos y las prácticas en esta materia recurren constantemente para la satisfacción de nuestros deseos más fundamentales de plenitud con el Otro**. Lo que encaja con la idea de la planificación como herramienta de legitimación de actuaciones indebidas, pero también como herramienta ideológica de primer orden, pues al amparo de la construcción social del espacio se están desarrollando fantasías ideológicas que derivan en formas de dominación.

Para Gunder y Wang (2019) el discurso del maestro es el dominante. En él el significante maestro se ubica en la posición de agencia para moldear el conocimiento y la obediencia del oyente que, como consecuencia, sufre una pérdida de goce. Es el propio de una figura del planificador ya obsoleta, y aquí reconsiderada, ligada a la idea de la obediencia al maestro de manera dogmática y por tanto indiscutible, pues su ejercicio del poder no requiere de justificación en tanto el maestro concibe que él es el conocimiento, y por tanto él es el que sabe (Ragland, 1996, citado en Gunder y Wang, 2019). Lo que evidenciaría que no le importa tanto el conocimiento como la certeza de su creencia sobre el mismo.

Esta postura es de utilidad, y por ello se puede encontrar frecuentemente en el ámbito de la política, ya que es una forma de legitimación de respuesta sencillas, sí o no, ante problemas complejos. Nuevamente, sobre la crítica que hemos venido realizando de la planificación, y a partir de Bracher (1994, citado en Gunder y Wang, 2019) en quien también se sustenta el argumento de Gunder y Wang, observamos cómo **este discurso del maestro es el que está ligado a la idea de la planificación como legitimadora de determinadas prácticas**. El político dominante, tal vez con el consejo del planificador,

estructura los conocimientos y prácticas tanto de los expertos en planificación como del público de una manera que apoya las verdades y valores del propio maestro, al tiempo que restringe y reprime el disfrute de las ilusiones y fantasías subyacentes del receptor ligadas a su propia percepción de la realidad social. Lo cual solo es operativo si el maestro mantiene esta ilusión de que él es el que tiene el conocimiento, el cual muchas veces es aportado desde una **planificación que queda relegada a esta actividad técnica de racionalidad instrumental que permita obtener a la figura del maestro, encarnada en el político, la legitimidad sustentada en la fantasía de su conocimiento superior.** De ahí la importancia de la generalización del *logos* que permite romper con esta fantasía de conocimiento, en tanto **no es una cuestión de un conocimiento inaccesible a la que rendir pleitesía sino de reivindicar la oferta de herramientas para la comprensión de las cuestiones como base para la participación efectiva y motivada en ellas.**

La diferencia entre *experto* y *maestro* la plantea Salecl (1994, citado en Gunder y Wang, 2019), partiendo de la premisa de que estos no son sinónimos en tanto conocimiento (propio del primero) y maestro son mutuamente excluyente. Lo cual permite colegir a los citados autores que, como apunta Lacan, el experto y su conocimiento se descubren como esclavos del amo. Ello nos invita a seguir instando en lo planteado por Dussel (2020), que hace que la supeditación del planificador y su trabajo no sea a la figura política sino a la sociedad civil.

Esto nos lleva necesariamente al discurso universitario. El agente de dicho discurso, impulsado por la verdad de un significativo maestro, imparte conocimientos mediante los cuales moldear y constreñir el goce del oyente. Para Gunder y Wang (2019, a partir de Bacher, 1993) *el producto evocado en el discurso universitario es el de un sujeto alienado, escindido. Estos pueden ser los planificadores producidos por el sistema de educación terciaria, o a su vez; el producto puede ser posteriormente el público al que los planificadores imponen sus conocimientos aprendidos* (cursiva del original). De esta manera, señalan, al incorporarse nuevos planificadores al sistema de conocimiento que constituye la disciplina, se convierten en responsables de reproducir, aplicar y reforzar uno conocimiento y prácticas a nivel social, recibido de sus educadores y mentores. Es fundamental que no caigan en el dominio de estos conocimientos, en tanto la subordinación a un sistema de conocimiento en el cual se tiene una fe ciega que hace que el sistema derive en un fin en sí mismo y no un medio mediante el cual beneficiar a la sociedad en general y a los sujetos en particular.

El planificador forma parte de una comunidad de profesionales que comparte una mentalidad similar. Es gracias a un significativo maestro que tal comunidad se mantenga consistente aunque no se comparta, ni en última instancia se tenga claro el significado de un significativo que estaría vacío (Gunder, 2004). Pero no solo tiene que ver con un único significativo maestro, sino también con una jerga común cuyo significado no es compartido ni unitario. En materia de planificación esta tiene que ver con nociones tales como sostenibilidad, crecimiento inteligente, habitabilidad, nuevo urbanismo, resiliencia, el bien, el interés público, o incluso la propia noción de planificación; lo cual, desde una perspectiva muy crítica, nos lleva a la figura de (Žižek, 2002a), quien considera que la recurrencia colectiva a dichos términos une al grupo, pero lo hace en torno a la ignorancia compartida sobre su significado. Por ello Gunder y Wang (2019) señalan que *fundamentalmente, para la planificación, se trata de una fantasía de que la disciplina*

*proporcione con éxito las respuestas necesarias para la certeza y armonía en nuestras acciones hacia el futuro[...] Todos los planificadores saben que esto es una fantasía imposible, por qué más tienen que revisar constantemente sus planes y políticas, pero continúan creyendo que todas las políticas serán efectivas y, por lo tanto, tienen la fe para seguir planificando* (cursiva del original).

**Esto, entendido en el marco de la tesis, justifica la defensa de la constitución de un corpus teórico en materia de la planificación que le permita a la disciplina salirse del yugo que en el caso español está representado por el derecho y la arquitectura/ingeniería, pero no para actuar como un nuevo sistema de conocimiento en el que el planificador encuentra una fuente para su creencia acrítica, sino como un corpus que oferta herramientas que el planificador puede trasladar al conjunto de la sociedad civil para su uso y por tanto beneficio.**

El discurso universitario mantiene una relación con el discurso del maestro, al que puede proporcionar una suerte de legitimación basada en la idea de racionalización de su voluntad (Gunder y Wang, 2019). Esto tiene que ver con su posición, la del agente universitario, en tanto experto, como esclavo del maestro que plantea Lacan, de forma que únicamente oferta *la verdad del significante maestro como su agente. Este agente experto transmite subcódigos dominantes de conocimientos, prácticas y valores como justificación de la verdad o como medio para implementar el mandato del maestro* (cursiva del original).

Estas ideas, como plantean Gunder y Wang (2019), están presentes en el trabajo de un autor aquí referenciado como es Bent Flyvbjerg (1998b) y su idea de la *realrationalität*, mediante la cual se alude no solo a la verdad percibida sino intrínsecamente a la verdad ideológica hegemónica de los paradigmas dominantes en la formación y planificación de las políticas urbanas/territoriales. De esta forma, para Lacan, este discurso universitario desestabiliza la objetividad, llevando a Verhaeghe (2001) a apuntar que el requisito clásico de la ciencia se descubre como mera ilusión.

Queda únicamente por considerar el discurso del analista, sobre el que señalan Gunder y Wang (2019) que se debe ser especialmente cauteloso, por ser el más complejo de trasladar al ámbito de la planificación. Lo que solo es posible desde una lógica metafórica mediante la cual se apunta a la planificación como una herramienta potencialmente emancipadora si así se desea.

Esto tiene que ver con lectura del psicoanálisis ligada a la actividad clínica y cómo ésta pretende traer significantes maestros inconscientes al lenguaje hablado; o lo que consideramos equivalente en el ámbito de la planificación: **hacer del desarrollo y aplicación del plan un procedimiento mediante el cual los significantes maestros se descubren y se resignifican por parte de la sociedad civil, que ya no quedaría a su merced** de acuerdo a las dinámicas previamente aludidas.

Como plantea Gunder (2003a, 2011a), es fundamental evitar que las ilusiones ideológicas subyacentes, los deseos y valores que operan en el marco de la planificación, aparezcan y se hagan explícitos. Para lo cual **la figura del planificador adquiere el rol de un observador crítico externo que ayuda a los participantes a desenmascarar lo que acontece**. Algo aplicable también a la persona ligada a la investigación en materia de

planificación, que en última instancia trata de hacer visibles las estructuras ocultas de la ilusión ideológica y la fantasía que subyacen a la realidad social.

### 8.7.1. Un pequeño espacio para Erich Fromm

La teoría lacaniana no será la única corriente psicoanalítica que puede resultar de interés para el ámbito de investigación ligado a la planificación, aunque desde luego ha sido la más popular. Es por ello por lo que en el presente epígrafe realizamos alguna consideración complementaria que parten de Freud y de un neofreudiano como es Erich Fromm.

Ya en Peiró *et al.* (2021b) señalábamos que Fromm es una interesante referencia de cara a estudiar la construcción de una intersubjetividad para el fundamento de lo colectivo como respuesta a la tendencia que ha ido consolidando el individualismo y el interés privado por encima del interés público. A partir de Salgado (2017) prestábamos atención a la idea del desprendimiento que caracteriza la sociedad actual, en la que la consecución de las libertades positivas ha ido en detrimento de la colectividad, siendo escasos los individuos verdaderamente favorecidos por este incremento de libertades positivas.

Cabe profundizar en las razones sobre los efectos de estas libertades positivas en función del perfil del individuo o de los grupos, de riesgo o poderosos. Esto tendrá resonancia en las dos dimensiones sobre las nociones de libertad que surgen de los postulados de John Locke, a partir del que se puede diferenciar entre liberalismo político y liberalismo económico. Ambos son objeto de crítica como forma de prevención del desarrollo de formas de dominación a partir de las relaciones de poder que resultan inherentes a cualquier sociedad que han pasado desapercibidas si no directamente ignoradas (Allen, 2016).

Siguiendo a Eckardt (2006), debemos a Fromm la noción de biofilia como antítesis de la noción del término de necrofilia. Para Fromm este momento representa un rasgo de carácter motivado, psicodinámicamente, en la confrontación sociopolítica entre fuerza bruta y la valentía moral del maestro. Ello sirve como introducción para plantear la preocupación por la ética humanista del psicoanalista alemán, la cual Eckardt (2006) enmarca en el debate sobre unos valores morales y la neurosis desde el marco psicoanalítico, indicando que este es un tema espinoso para la materia.

Para Eckardt (2006), tanto freudianos como neofreudianos, a pesar de sus diferencias, comparten la idea de que la cuestión de los problemas morales no les compete; aunque para los primeros las neurosis se reconoce como tal, pero en ningún caso se puede hacer uso del psicoanálisis clínico como herramienta para la construcción de buenas personas. Para dicho autor, Fromm tiene una perspectiva muy personal de la cuestión basada en el reconocimiento de la capacidad (el potencial) del ser humano para el bien y el mal, de forma que la maldad no puede entenderse como mero resultado de una psicopatología. Cuestión que nos resulta de interés en tanto plantea una constante bifurcación ante la cual se puede elegir el camino correcto o el equivocado. Insistiendo Fromm, como señala Eckardt (2006), en la reivindicación de que las personas deben tomar conciencia de la existencia de estas alternativas y sobre cuáles son las consecuencias asociadas de unas y otras. Esto conecta con la cuestión de la repolitización, pues para Fromm, señala Eckart



(2006), es fundamental superar la ilusión de que desde una perspectiva sumisa se pueda vivir bien; reivindicando una vida activa que nos permita la selección de las alternativas adecuadas. Entrando aquí en juego la cuestión emancipatoria y cómo puede la planificación jugar un papel fundamental en ello.

Nadie, dice Eckardt, puede elegir por su prójimo para salvarlo, dice quedando únicamente la posibilidad de mostrarle a terceros las alternativas existentes en base al respeto y la veracidad de la exposición, evitando cualquier distorsión ligada a sentimentalismo, con la pretensión de que opte por la biofilia y no por la necrofilia. **¿No es acaso la planificación la herramienta que debe ofertar la totalidad de las alternativas existentes para los territorios?** Podría sugerirse que ya es así, pero al respecto hemos visto que no, que alternativa y opción son nociones diferenciadas, y que el problema actual de la planificación es que no nos oferta verdaderas alternativas. En esta misma línea, para Eckardt (2006) la base del pensamiento de Fromm es en muchas ocasiones bíblico y de tradición rabínica, lo que lleva a la figura de los profetas a los que no les otorga la función de predecir el futuro sino la de hacer una consideración de la realidad libre de prejuicios derivados de las opiniones públicas y políticas; expresando así las alternativas existentes y advirtiéndolo a la gente de las consecuencias de cada una de ellas, siendo esto últimos los que deben aceptar el aviso y cambiar. Una interesante referencia para unos planificadores que debiera actuar como profetas territoriales, y más teniendo en cuenta que para Fromm estos, los profetas, no tratan de favorecer una salvación individual sino colectiva<sup>168</sup>.

En este sentido, Fromm, apunta Eckardt (2006), se acerca a la figura de Stephan Jay Gould, para quien la evolución biológica representa un proceso progresivo basado en el buen diseño ligado a las leyes de la naturaleza; considerando que la pretensión de poder encontrar en la naturaleza mensajes morales se reduce a dos posibilidades. Por un lado reconocer los mensajes existentes y aceptar que estos son terribles; o bien colegir que no pueden extraerse mensajes morales de los sucesos naturales. Gould reconoce que **las normas éticas de la vida no vienen dadas, sino que son conceptos humanos aplicables únicamente a los humanos y sus disputas internas; lo que requiere de humanistas que aborden unas cuestiones que las ciencias puras no abordan.** Tarea que hará suya Fromm, y que entendemos resulta fundamental para **una planificación que alejada de las pretensiones de cientificidad que hemos venido criticando debe abrazar su dimensión humanista ligada a la idea de normatividad (ética y moral) que le estamos otorgando constante y continuamente; y que pueda desarrollarse en tanto cuestión de construcción social** como apunta Gould.

En el marco del pensamiento de Fromm, es necesario alertar a las personas para percibir la existencia de esta bifurcación que les permite tomar las decisiones adecuadas, forzando la vida activa del sujeto con la presentación de tal dilema. Una cuestión, la de alertar, que nos lleva a la comunicación. Es mediante la conversación, y ya hemos apuntado que el habla es fundamental para la consideración de las personas como seres humanos, que se induce inconscientemente a un consenso desde el momento en el que se va diluyendo la importancia de la posesión de la razón conforme la conversación se va convirtiendo en

---

<sup>168</sup> Encontrando en el peor escenario que decidan permanecer sin corregir las dinámicas negativas detectadas. *El lenguaje profético es siempre un lenguaje de alternativas, de libertad de elección: nunca es determinante* (cursiva del original).

una suerte de coreografía entre los participantes, haciendo ver que es posible una comunicación efectiva entre partes antagónica<sup>169</sup>.

El establecimiento de una conversación cabe entenderlo más allá del simple acto de la acción comunicativa, implicando una mínima predisposición de respeto por la alteridad. Algo que está estrechamente ligado con la noción de esperanza, la cual nos apunta Eckardt (2006) resulta central en la obra de Fromm. *La esperanza es un concomitante psíquico de la vida y del crecimiento, siempre implícita en la naturaleza misma de la vida, porque la esperanza es un mirar hacia adelante, es fe, es intención, es un desear activo, es el entusiasmo de las ideas y del encuentro gozoso* (cursiva del original). Lo que nos lleva nuevamente a esas ideas de consideración de lo futuro, aunque utópico, viable y motor de la acción. Como esperanza ante un necesario cambio frente a la situación de despolitización; que cabe entender como el avance de la resignación que amenaza con devolver a la sociedad civil a un estado aletargado, de voluntad pasiva, que la condena a seleccionar la alternativa necrófila, en la cual se reniega de esa voluntad natural del espíritu de vocación activa que Fromm identifica.

#### **8.8. La necesidad de una ética y moral en la planificación en tanto actividad normativa**

Butler (2021) aborda la cuestión de la ética y la política de la no violencia que nos va a permitir ilustrar algunas cuestiones que venimos apuntando y relacionarlas con una forma de proceder en materia de planificación territorial que a su vez nos permita comprender de qué manera ésta ha venido actuando como forma de exclusión de parte de la sociedad. Como una forma de violencia que va en detrimento de su potencial como herramienta emancipatoria que, tal y como hemos venido argumentando, debe ser el camino a seguir en el futuro.

La premisa de partida es la necesidad fundamental de constituir una igualdad efectiva, porque sin ella no tendría sentido hablar de una política de la no violencia. Para Butler (2021) dicha igualdad solo es posible si tiene lugar el reconocimiento de que una pérdida tiene valor; para lo que es necesario el desarrollo de las condiciones de reconocimiento a través del lenguaje, un medio de comunicación, un campo cultural e intersubjetivo de algún tipo. Y esto lleva a una primera reflexión interesante, basada en una perspectiva humanista, según la cual, con independencia de las particularidades derivadas de las razas, credos, nacionalidades..., toda vida presenta asociada un valor intrínseco. Para Butler (2021) esto solo representa una demanda descriptiva, y si esta se aplica en la actualidad evidencia su fracaso, como evidencian las desigualdades existentes.

De ahí que la citada autora indique la necesidad de hacer de esto un movimiento normativo, lo que supone una pretensión utópica que fuerza a la acción conjunta de las cuestiones descriptivas y las teóricas. El planteamiento descriptivo de que toda vida tiene

---

<sup>169</sup> Sobre la importancia de la comunicación, cabe señalar a partir de Bueno (2021) como gracias al lenguaje, y por tanto la racionalidad que le resulta inherente a este, hace de los mitos algo que sin ser equiparable al logos no puede ser inmediatamente desechado por irracional... Y por tanto encontramos que todo espacio en el que la interacción se encuentra fundamentada en el lenguaje va a tener asociada una mínima proporción de racionalidad; ahondando así en la generalización de un logos para la totalidad de la sociedad que hace que su consideración deba tenerse en cuenta. Nuevamente insistiendo en que el derecho a participar no es equivalente al derecho a tener razón.

un valor natural, *a priori*, lleva implícita una demanda normativa que implica pensar de qué manera al planteamiento descriptivo le hacemos realizar el trabajo normativo. *Después de todo, debemos mostrar la radical discrepancia entre lo que es y lo que debería ser, así que mantengámoslos* (al momento normativo y al descriptivo) *separados* (cursiva del original) (Butler, 2021).

De ello se derivan dos consecuencias. La primera tiene que ver con el hecho de que el incalculable valor de la vida está condicionado por un marco de referencia en el cual algunos adquieren dicho valor mientras otros están sujetos a cálculo de su valía. Esto nos permite hacer una reflexión en clave territorial, entendido precisamente este concepto, el de **territorio, como el marco en el que parece que lo urbano tiene un valor indiscutible frente a un rural cuyo valor está condicionado al interés que suscita para lo urbano; o lo que es lo mismo, carente de un valor territorial intrínseco que sí tiene, pero que se le ha negado, y que hace que su desaparición no sea digna de duelo.** Esto, en lo social, y en la línea de la exclusión de determinados sectores de la sociedad, **tiene una clara consonancia con los procesos de negación de voz a determinados sectores, para los cuales, si no importa su muerte mucho menos su participación efectiva en los procesos políticos.**

La segunda de las consecuencias tiene que ver con este hecho de la desigualdad en el valor de las vidas (o los espacios). **Por tanto carece de sentido cualquier noción de igualdad que no esté fundamentada en la consecución de una equiparación en el valor a priori de la vida; o para la cuestión espacial, de una lectura territorial que equipare lo urbano y lo rural.** Y esto se podría plantear, siguiendo a Butler (2021), en los términos de biopolítica de Foucault, en tanto representa una forma de poder *regulatorio destinado a producir vida o a dejar morir a distintas poblaciones elegidas por el poder soberano para hacer morir o permitir vivir* (cursiva del original). Lo que cabe enmarcar en un **ejercicio de poder post-soberano**, como el actual, en el que **no nos enfrentamos a un centro soberano sino a múltiples agencias de poder, que en clave territorial no parecen oponerse a unas dinámicas de concentración** que hacen que determinados espacios, rurales, pero también zonas urbanas determinadas, vayan languideciendo.

En el marco del capitalismo pareciera que aplica la reformulación foucaultiana sobre la guerra ('si quieres vivir debes matar') que recoge Butler (2021) y que opera en dos sentidos. El primero 'para vivir, el otro debe morir', el segundo, ampliando el primero, 'para vivir, el otro debe morir; pero no es necesario que seas tú mismo quien se ocupe de hacerlo'. Lo cual se explica por la existencia de técnicas y métodos mediante los cuales es posible dejar morir sin que se asuma la responsabilidad de la acción de matar directamente. Algo de esto podemos encontrar con unas políticas económicas para el desarrollo, que lejos abogar por la cohesión, penalizan a determinados espacios condenados a muerte por abandono, sin que desde las ciudades exista cierta sensación de culpa. *Después de todo, si se destruye una población (espacio) no viviente, no ha ocurrido nada importante: no hay destrucción propiamente, solo hay que despejar del sendero de lo vivo algún curioso obstáculo* (cursiva del original) (Butler, 2021).

Esto lleva a Butler (2021) a considerar la violencia de la ley. Para poder confiar en las instituciones se debe apelar a un sentido más fuerte y justo de la ley. Pero advierte; la

gestión del conflicto mediante la ley en detrimento de la violencia no implica que la ley no ejerza violencia, y que esta violencia no solo está presente de forma clara en Estados totalitaristas. Esto nos hace plantearnos si determinados espacios, no ya de países subdesarrollados o en vías de desarrollo sino en los países occidentales, están conformados por poblaciones que son precarias y que no se han constituido como sujetos de derecho en la práctica, aunque lo hayan hecho formalmente. Tanto en zonas urbanas deprimidas como, desde una perspectiva territorial más amplia, grandes extensiones rurales en declive desde largo tiempo atrás.

Lo que se plantea es si el carácter vinculante de la ley ‘necesita de’ y ‘es la razón de’ la lógica coercitiva, y si esta difiere de la violencia; haciendo así una **resignificación de la planificación como herramienta coercitiva y si esto la identifica como violenta**. Para Butler (2021), si no es posible diferenciar la acción coercitiva de la violenta, el paso de lo ilegal a lo legal solamente supone el paso de un ejercicio de violencia a otro. Sobre esto Walter Benjamin (citado en Butler, 2021) niega que la ley es el fundamento que permite desarrollar relaciones civiles basadas en la libertad, ya que plantea la coerción como un ejercicio de violencia, que se encontraría en el núcleo de cualquier régimen legal. Una coerción que va más allá de la cuestión punitiva para encontrarse en la misma concepción y aplicación de la propia legislación.

Benjamin se centra en la violencia entendida como un medio. Y con independencia de las tradiciones se pregunta ¿qué justifica la violencia o en base a qué criterio se justifica? Identifica tres formas, interrelacionadas, de ejercer la violencia: la violencia para el establecimiento de la ley, para la preservación de la ley y la divina violencia (Benjamin, 1991). Profundicemos en las tres.

Sobre el ejercicio de preservación de la ley, apunta Butler (2021) que este depende de la acción judicial, de los tribunales, y se materializa con la acción de la policía. Cabe entenderla como el esfuerzo repetido e institucionalizado mediante el cual se reafirma y mantiene la ley vigente, que opera como forma de control social. Paso previo a este punto es el establecimiento de la ley. A este respecto hay que apuntar que ninguna deliberación enmarcada en el estado de naturaleza puede originar una ley. En el estado de naturaleza la ley se instauro mediante la fuerza, es decir, la violencia como resultado del ejercicio del poder. Y su justificación no deriva de una legislación previa o como consecuencia de un proceso de pensamiento racional y establecimiento de objetivos racionales, sino que se produce a posteriori. Esto implica que de manera simultánea a la constitución de la ley se crean las condiciones para los procedimientos y deliberaciones justificatorios sobre las acciones que puedan suceder; encontrando así difícilmente espacios para la crítica. En palabras de Butler (2021), *una vez fundado, el régimen legal también establece esquemas justificatorios y prácticas nominativas* (cursiva del original). Y estos dependen de la fuerza militar y policial para su afirmación y preservación; es decir, de la violencia una vez esta legislación deja de ser aceptada por la sociedad. Una sociedad que, como podemos considerar a partir de Žižek (2020b), ha aceptado como libertad lo que realmente es una imposición (la actuación dentro de unos límites).

Aplicado a la planificación esto tiene algunos efectos. El primero relacionado con una tarea de preservación de la ley que en el marco de la planificación es frecuente, y buena cuenta de ello dan los constantes procesos de judicialización de los conflictos; muchos de

los cuales derivan de los intentos no solo por frenar sino de revertir una frenética actividad urbanística que tuvo lugar durante la década comprendida entre 1997 y 2007, periodo conocido popularmente como burbuja inmobiliaria, y que ha tenido consecuencias todavía patentes hoy en día<sup>170</sup>.

El origen de esta conflictividad, al menos en casos como el valenciano, radica en la gran cantidad de suelo urbanizable que todavía está recogida en el planeamiento urbanístico y que no responde a una demanda realista ni a perspectivas objetivas de crecimiento; que incluso cabe considerar a día de hoy indeseables que habría que hacer desaparecer en favor de nuevas formas de dar respuesta a los retos territoriales. Frente a ello, los intentos de reclasificaciones que reviertan esta situación, que en el caso del País Valencià se están tratando de llevar a cabo de la mano de una política de ordenación del territorio que ha tramitado figuras como el Plan de Acción Territorial de l’Horta (véase Farinós *et al.*, 2018c) y el Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) (Farinós *et al.*, 2019b), se enfrentan los sucesivos procedimientos judiciales. A los que, según lo planteado por Butler (2021), cabe interpretar como **una forma violenta de mantenimiento de una lógica reaccionaria a toda forma de planificación que signifique una mínima recuperación de la liberalización de suelo como forma de desarrollo económico**. En esta situación también se encuentran territorios como el madrileño o el andaluz.

Un segundo efecto de lo planteado a partir de Butler (2021) es la **reconsideración de la planificación entendida como un medio para la no violencia en tanto no se constituye el plan como un contrato legal para la resolución de los conflictos** derivados de la contraposición de intereses en el uso y organización del espacio. Se ha intentado a partir de los enfoques ligados a la planificación comunicativa; puesto que la lengua representa la única esfera del ser humano inaccesible para la violencia (Benjamin, 1991). De ahí el interés que ha suscitado la cuestión de una traducción, ya que presenta el poder de incrementar y mejorar la comunicabilidad, superando, si no todas, parte de las trabas que puedan aparecer.

Butler (2021) concluye que existe una correlación entre la traducción y la idea de la no violencia como técnica de gobierno civil que permitiría rehuir de la lógica de la judicialización del conflicto tan frecuente en materia de planificación<sup>171</sup>. Esto sería posible por la posibilidad de superar la situación de no comunicabilidad que establecen los lenguajes naturales o sensoriales. **La figura del planificador como traductor** permitiría lo que para Butler (2021) representa la traducción, una persona **que aplica una técnica extracontractual capaz de resolver conflictos**; estableciendo un ideal de expansión e intensificación de la comunicabilidad que se asemeja notablemente con su referencia al lenguaje.

Finalmente, respecto del tercer tipo de violencia apuntados por Benjamin (1991), por “divina violencia” cabe entender las técnicas de no violencia con capacidad de suspender el marco legal que condiciona nuestra forma de entender la violencia. *Es una violencia*

---

<sup>170</sup> Sirvan a modo de ejemplo, ligados al caso de estudio, los trabajos de Burriel (2009a, 2009b, 2009c) Romero y Sorribes (2011), Zornoza (2013) o Farinós *et al.*, 2019b),

<sup>171</sup> Una técnica de gobierno civil es un modo, en continuo proceso, de resolución de conflictos que confía en el lenguaje como tal al permitir no solo la traducibilidad sino la resolución entre posiciones conflictivas sin la necesidad de una violencia ligada a la judicialización del conflicto

*hecha a la violencia de la ley, que expone su letal operatoria y establece una alternativa dentro de la sociedad, una técnica en proceso que no requiere de la ley* (cursiva del original) (Butler, 2021). Idea que resulta verdaderamente atractiva para servir de referencia a una planificación presa de su dependencia legislativa que de esta manera, además, puede avanzar en términos emancipatorios (en tanto actúa en detrimento de la acción violenta de la ley en el establecimiento de los procesos de desarrollo socio-territorial).

La planificación, entendida en esta línea, representaría una técnica con la capacidad de suspender o negar el marco totalizador de la ley; una forma de proceder que sin duda generaría rechazo. De forma similar al ejemplo planteado por Butler (2021): *cuando la huelga se ofrece como un potencial poder revolucionario, termina aliada a esta divina violencia precisamente porque en su forma general rechaza el carácter vinculante del régimen legal* (cursiva del original). Solo se debe cambiar la huelga por la planificación y aplicar el mismo ejemplo, con la pretensión de realizar cambios revolucionarios en el marco de la planificación. Pero, prosigue Butler (2021), *la divina violencia puede ser destructiva solo porque destruye esos vínculos saturados de culpa que aseguran la lealtad del buen ciudadano, el buen sujeto legal, a los regímenes violentos* (cursiva del original). De ahí el poder emancipador de una planificación que permite al sujeto de derecho ir más allá de la legislación en los momentos en los que esta resulta fallida para el beneficio colectivo. Dicho en palabras de Pedro Albizu Campos ‘*cuando la tiranía es ley, la revolución es orden*’ (cursiva del original).

De acuerdo con Butler (2021), respaldándose en la figura del jurista Robert Cover (1986), *la relación entre la interpretación de la ley e infligir daño opera aun en los actos legales más rutinarios* (cursiva del original). De forma que la acción del juez, en su interpretación de la legislación, es la acción que pone en marcha y justifica el castigo, ejecutado en función de este por las fuerzas del orden. Lo cual hace que el acto discursivo sea tan violento como cualquier otro acto en tanto da comienzo al proceso violento. Siendo la interpretación de la legislación, así lo plantea Cover, una interpretación vinculante. Por tanto, los jueces, a través de sus actos interpretativos, forman parte de la acción violenta. **En materia de planificación, a esta acción se llega tanto por su entendimiento como instauración de normativa legal, como por la resolución conflictiva mediante la judicialización del conflicto**, brindando un claro ejemplo del fracaso en términos emancipatorios de esta política en el Estado español.

En todo caso, la postura de Cover (1986), señala Butler (2021), es defensora de dicha violencia, la cual considera necesaria y por tanto susceptible de ser aceptada. Siempre que esta se organice de manera justificada; para lo cual resulta fundamental que sea una responsabilidad compartida, convocando así a varios actores para hacer de esta acción una cuestión concertada. Lo que le sirve de base para establecer el criterio fundamental de diferenciación entre regímenes legales justos e injustos. Butler (2021) resume la postura de Cover indicado que para él la violencia no puede ser algo aleatorio ni debe

depender exclusivamente de un único actor; no solo se limita al papel de los jueces, sino que trata de considerar la forma en la que desde el sistema legal se concibe la violencia<sup>172</sup>.

Étienne Balibar (2016, citado en Butler, 2021) plantea la idea de la oscilación entre violencias, mediante la cual aludir a la oscilación entre una forma de violencia natural a una forma de violencia social. Lo que implica que no funciona la lógica de la soberanía como principio mediante el cual poner punto final a las relaciones belicosas que caracterizan al Estado de la naturaleza gracias a la idea de nación como una nueva forma comunitaria. Esto, apunta Butler (2021), cabe entenderlo como una forma de control de la violencia, natural, mediante otra forma de violencia, la del Estado nación en el ejercicio de su constituida soberanía. Señala Balibar (2016) que ese poder soberano consiste en una aplicación racional de los principios de las leyes naturales<sup>173</sup>.

Considerando que la planificación actúa como un agente doble, pues si el lenguaje era la clave para esta técnica de gobierno civil que permitía actuar sin violencia, también sería, en consonancia con el planteamiento de Butler (2021), la herramienta mediante la cual los esquemas justificatorios que la propia legislación desarrolla para legitimarse. Lo que le restaría potencial de transformación.

### ***8.9. Hacia una re-materialización de la planificación***

La voluntad de ir más allá de lo habermasiano en materia de planificación (Peiró y Farinós, 2022) no pasa por renunciar a la totalidad de un planteamiento que representa una potente filosofía mediante la cual hacer de la planificación, de acuerdo con los planteamientos de Patsy Healey, **una herramienta democrática y no de dominación**. Con todo, el enfoque presenta algunos conflictos que nos invitan a ver que alternativas existen para la mejora de la práctica de la planificación, que **además** de democrática, debe **tender a la emancipación**.

Para ello acudimos a Žižek (2020b) y su conclusión de que cualquier aproximación a la realidad parte de una ontología frustrada. Lo cual no implica renunciar a la idea de una reconciliación entre la de la universalidad y los intereses particulares en el marco del orden orgánico que establecería la planificación. De esta manera, **el orden objetivo que se derivaría de una planificación normativa no representaría una imposición** que

---

<sup>172</sup> Para Cover (1986) la violencia legal no solo alude a la práctica de la sentencia, sino que también está presente en el carácter vinculante de la legislación. De esta forma, la legislación manda y proscribe bajo la amenaza de la violencia legal ante su incumplimiento. Indicando Butler (2021) que no se realiza de esta manera una distinción simple entre coerción y violencia al considerar la primera como justificada, mientras que la segunda es injusta. Lo que implicaría que solo hay formas mejores o peores de ejercer la violencia legal. Y es que para Cover (1986) no sería viable considerar que podamos manejarnos como sociedad sin dicha violencia en forma coercitiva. Pero para Butler (2021), la lógica de Walter Benjamin (1991) va más allá, pues para él la violencia legal conlleva un renombramiento, habitualmente, de su propio carácter violento que pasa a entenderse como una forma de coerción justificable; una forma de fuerza legítima que maquilla la violencia puesta en juego. Una postura crítica de la cuestión apunta Butler (2021), que no aceptará esta lógica del esquema justificativo vinculado a un marco legal.

<sup>173</sup> Balibar recurre a Hegel para indicar que el Estado tiende a ocasionar la conversión de la violencia, transformándola en poder y autoridad; algo que no comparte Hannah Arendt ya que para ella violencia y poder son cuestiones claramente diferenciadas. La complejidad de fondo es la definición en sí de la idea de violencia, a lo que se dedica Butler (2021).

atenta contra los derechos particulares, sino que cabría entenderla como las reglas del juego que permitirían una libertad de acción real.

Siguiendo a Žižek (2020b), un planteamiento en este sentido requiere de una negatividad radical, constante (véase Žižek, 1993), entendida como la existencia de un riesgo para la estabilidad, no solo de forma externa sino también de manera interna. Algo por lo que venimos abogando desde el punto 2.2.6. de esta tesis en el que hemos reconsiderado la comunicación en un sentido habermasiano en favor de un planteamiento luhmanniano proclive al conflicto como punto de inflexión para el avance. Y que posteriormente se ha considerado como un acto político (punto 7.4. de esta tesis).

**En el marco de la planificación se tiene que dar cabida a toda forma potencial de conflicto con el orden hegemónico, siempre enmarcada en las pretensiones democráticas que la planificación adquiere a partir de los enfoques colaborativos de base habermasiana, pero sin caer en su pretensión de negación del conflicto y la consecución del consenso como forma uniforme de proceder invariable y sustentada en el tiempo.**

Esto nos lleva a Mueller (2015), quien nos habla de cómo el pensamiento de ensamblaje y la teoría del actor-red han propulsado un cambio de paradigma que conlleva un cambio en la forma de entender el espacio y la agencia como resultado de la asociación de humanos y no humanos, dando lugar a totalidades precarias. Ofertando la posibilidad de repensar las relaciones entre poder, política y espacio desde una perspectiva socio-material más procesual. Mueller (2015) identifica el lenguaje, la representación, y el discurso, como los conceptos clave en la década de 1990. Momento en el que tiene lugar la propuesta de Healey y que continúa como la vigente y de ahí el interés en tanto abre una ventana para una reconsideración teórica acorde a los tiempos que corren, teniendo en cuenta con la llegada del siglo XXI el ensamblaje, las redes de actores y la materialidad serán, de acuerdo con Mueller (2015), los conceptos clave.

Esto cabe enmarcarlo como **un regreso al materialismo**, que de acuerdo con Mueller (2015), se está impulsando desde el ámbito geográfico, que ha recuperado el interés por la materialidad; objetos, cuerpos, materia.

Tanto la teoría del ensamblaje como la teoría del actor-red, como punteras en la defensa de esta re-materialización o revalorización sociomaterial, comparten la característica de ser una interesante herramienta analítica para el estudio de las dimensiones espaciales del poder en tanto nos ayuda a concebir la forma en la que los órdenes surgen de maneras particulares, como estos se mantienen, normalmente de forma precaria, transformando el espacio hasta desaparecer. Algo que entendemos que es de especial interés en una planificación que representa la herramienta predilecta para operar estas transformaciones espaciales al servicio de un grupo hegemónico que opera en unas determinadas configuraciones socio-territoriales determinadas efímeras.

La cuestión del ensamblaje no es novedosa, y de hecho Haesbaert (2011, 2013) la trata en relación con unos procesos de desterritorialización y reterritorialización que consideran también Deleuze y Parnet (1987, citados en Mueller, 2015); indicando estos últimos que por ensamblaje se entiende *una multiplicidad que se compone de muchos términos heterogéneos y que establece enlaces, relaciones entre ellos a través de edades, sexos y reinados - naturalezas diferentes. Así, la única unidad de la asamblea es la del*



*co-funcionamiento: es una simbiosis, una "simpatía". Lo importante nunca son las filiaciones, sino las alianzas, las aleaciones; no son sucesiones, líneas de descendencia, sino contagios, epidemias, el viento* ( cursiva traducida del original). De acuerdo con Mueller (2015), se puede entender de una forma más simple como **la forma de ordenar entidades heterogéneas de manera que trabajen de manera conjunta por un tiempo determinado.**

Esto nos permite una consideración del **modelo territorial entendido como un ensamblaje**, encajando con la naturaleza relacional que Mueller (2015) señala que es característica de unos ensamblajes que representan un arreglo que crea una agencia. Señalando que la ausencia de un principio organizador no implica la carencia de jerarquías en el marco de los ensamblajes, contando con modos de organización de sustancias dispares (Grosz, 1994; citado en Mueller, 2015).

**El modelo territorial encaja a la perfección con esta descripción, pues jerarquiza el territorio, por tanto no puede hablarse de una ausencia de jerarquías. Pero no hay un principio organizador único y por tanto un modelo territorial único. Es posible establecer ensamblajes varios que dependen de determinadas configuraciones socioterritoriales que responden a diferentes formas de organización de sustancias.**

Tanto Mueller (2015) como Žižek (2020b) recogen las cinco características que son constitutivas de la teoría de los ensamblajes:

1. **Los ensamblajes son relacionales.** Se trata de arreglos entre diferentes entidades que se unen para conformar un nuevo todo, siempre desde la perspectiva de relaciones de exterioridad. Lo cual implica una cierta autonomía entre las entidades y que sus propiedades no pueden explicar las relaciones que constituyen un todo. Lo cual tiene un doble encaje con lo aquí presentado. Por un lado con el pensamiento luhmanniano y su lógica autopoiética (planteada en el punto 2.2.6. de esta tesis). Y en segundo, lugar, y relacionado con este, con la forma de entender integración aquí defendida en el sentido de la codependencia de las partes en torno a un todo, el territorio, que opera como nexo de unión pero sin que las partes que lo componen pierda parte de una autonomía particular que en todo caso encaja con el universal de una esencia compartida.
2. **Los ensamblajes son productivos.** Es decir, dan lugar a nuevas creaciones tales como organizaciones territoriales, comportamientos, expresiones, actores y realidades; lo cual no los hace miméticos, no se trata de representaciones de la realidad sino una nueva realidad. Que encaja con las pretensiones de una planificación estratégica en el sentido que plantea Albrechts (véase el capítulo 6 de esta tesis) de forma que se rompe con la dependencia del presente en favor de una nueva realidad que se construye, desde nuestra perspectiva, de la mano de la planificación.
3. **Los ensamblajes son heterogéneos**, es decir, no hay suposiciones sobre lo que se puede relacionar ni la identidad dominante en tal ensamblaje. Esto supone que son sociomateriales y por tanto no hay división entre naturaleza y cultura. Favoreciendo esta idea de las teorías de los sistemas sociales-ecológicos de Berkes y Folkes (1998) (desarrollada en el punto 7.6.2.1. de esta tesis) que como hemos señalado considera artificial, también desde las ciencias positivistas, la separación entre lo social y lo natural.

4. **Los ensamblajes están ligados a procesos de desterritorialización y reterritorialización continuos**, idea que ya hemos indicado con anterioridad y que nos habla de este proceso de establecimiento de nuevos territorios que emergen y se mantiene unidos, pero de forma precaria; además de mutar, transformarse y deshacerse de forma continua y constante.
5. **Los ensamblajes son deseables**, haciendo que estos tengan un componente corpóreo que permite, a través del deseo, el acople de flujos continuos y objetos parciales que son por naturaleza fragmentados. Cobra importancia la consideración lacaniana de la cuestión que se desarrolla en el punto 8.7. de esta tesis.

Desde la óptica de los ensamblajes, de acuerdo con Žižek (2020b), el mundo es concebido como múltiple y performativo. **No existe una realidad única preexistente sino que la realidad se configura a través de las prácticas, las cuales, en manos de la élite que cuenta con las herramientas para la medición del ensamblaje, podrá tomar mejores decisiones y por tanto adquirir un rol dominador en tanto establece una práctica determinada que no responde a la realidad sino que la construye.** Por ello **cabe ser cauteloso con la planificación en tanto puede llegar a representar herramienta de dominación si opera de tal manera.**

Esto nos lleva a la figura de Latour (2005b, citado en Mueller, 2015), quien plantea que la política debiera ser material (*Dingpolitik*) para que esta gire en torno a cosas y temas y no sobre valores y creencias (corriendo así el riesgo de caer en un cierto relativismo que a lo largo de la tesis se ha criticado). Esto, de acuerdo con Žižek (2020b), puede aplicarse a la concepción de un Estado entendido *más un efecto que el origen del poder [...] debería centrarse en reconstruir la base sociomaterial de su funcionamiento* (cursiva del original). Un Estado, por tanto, contingente, resultado de las propiedades de los ensamblajes que lo conforman, y cuya configuración actual es susceptible de cuestionarse.

La **teoría del actor-red**, de acuerdo con Mueller (2015), cabe entenderla como la vertiente **complementaria** de la teoría de los ensamblajes pero **con un enfoque más empírico** que filosófico. Compartiendo ambas el interés por el ordenamiento socio-material provisional de las entidades más allá de un principio universal. Precisamente a partir de Latour (2002, citado en Mueller, 2015) se señala el intento de superación de las distinciones entre macro y micro y naturaleza y sociedad.

Así, los teóricos de la teoría actor-red han desarrollado una lectura propia de la noción de política en un sentido mucho más amplio que la dimensión institucionalizada de esta. En este sentido, señala Mol (1999 y 2002 ambos citados en Mueller, 2015), la existencia de una política ontológica. El punto de partida es la concepción de la realidad como múltiple y performativa, modelada a través de prácticas y diferente a una única realidad preexistente. Lo cual queda enmascarado en los momentos en los que una afirmación de verdad, un conocimiento, se torna dominante. Y esto nos lleva a **la crítica la idea de la élite intelectual para la toma de decisiones en tanto ver la realidad como performativa implica que puede y debe ser moldeada por todos.** Conectando con la cuestión de la subjetividad de Žižek (2020b) (sobre la modernidad y como esta oculta

subjetividad en su pretendida objetividad), en tanto el conocimiento sobre el mundo resulta contingente y no exclusivo de los expertos.

Esto se ha traducido, y de ello se hace eco Mueller (2015), en que autores como Callon *et al.* (2009) **reivindiquen una democratización de la democracia mediante la participación de laicos especialistas por igual en los procesos políticos**. Siendo la planificación un claro ejemplo de que a este respecto queda un largo camino por recorrer. Apareciendo esta defensa, de la que Žižek (2020b) se hace eco, de la noción previamente indicada de *Dingpolitik*. Y que entendemos que encaja muy bien lo planteado en el punto 8.6. de esta tesis a partir de Dussel (2020) en tanto **no es una renuncia al conocimiento técnico, evitando, eso sí, que este sea motivo de dominación social**.

Precisamente esta pretensión de apertura es la que le vale a este enfoque algunas críticas, recogidas por Mueller (2015), y que están relacionadas con su incapacidad de abordar las diferenciales relaciones de poder en función de la raza, el género o la clase. Ligado a una segunda queja que plantea que los humanos, a diferencia de los objetos, presentan interés e intencionalidad. Indicando que este marco teórico de referencia permite identificar pero no explicar las razones por las cuales se conforma una determinada red.

Esto lleva a Žižek (2020b) a la idea de la cadena de equivalencias, mediante la cual también alude a esta idea de una combinación de elementos heterogéneos con potencial combinación con otros. Presentando como rasgo diferencial el hecho de que esta cadena no solo recoge elementos heterogéneos en una agencia, sino que además hace del antagonismo una pieza fundamental de los mismos. Algo que se ilustra, con el tema que ahora nos ocupa, con el hecho de que **el movimiento ecologista puede ser, en función de cómo se configure, anarquista, conservador, capitalista, intervencionista, comunista....** Por tanto, desde la perspectiva de los ensamblajes, la situación resultante no debe verse como la combinación de elementos previamente determinados a la espera de reunificarse. Žižek (2020b) plantea que cada elemento presenta su universal antagonico/inconsistente que es el que le impulsa a la formación de ensamblajes: *El deseo de ensamblaje es, por lo tanto, la prueba de que hay una dimensión de universalidad operando en cada elemento de un ensamblaje bajo la forma de la negatividad, de un obstáculo que frustra su propia autoidentidad. En otras palabras, los elementos no aspiran al ensamblaje para convertirse en parte de un todo mayor, lo hacen para convertirse en sí mismos, para actualizar su identidad* (cursiva del original). Encontrando en que la noción de hegemonía solo alude a las cuestiones ideológicas (ideologemas) de cuyo ensamblaje surgen las mentadas cadenas de equivalencia. Pero, y aquí radica la razón por la cual aunque similar no resulta equivalente a los ensamblajes, no tiene en cuenta los elementos no ideológicos que también componen una compleja política de las cosas (Žižek, 2020b).

Llevando al reconocimiento de que efectivamente es sencillo reivindicar la unidad en la diferencia de los aspectos expresivo y material; pero la cuestión sigue siendo como estos interactúan entre ellos. Lo que hace que Žižek (2020) se pregunte por la incorporación del lenguaje al mundo práctico de la vida material, del cual reconoce que siempre forma parte, pero que no puede verse reducirse a una de las dos partes, expresiva y material, aludidas; motivo por el cual siempre existe una brecha. **Por tanto la ontología de los ensamblajes no es fluida, sino que depende del conflicto.**

Conectando la pretensión de democracia que la planificación comunicativa y colaborativa presenta con un potencial giro material mediante el cual es posible hacer de esta planificación la herramienta mediante la cual generar una estructura virtual de espacios de posibilidad. **Una superación del tradicional modelo territorial estático y cerrado ligado necesariamente a los usos del suelo de manera directa o indirecta, en favor de un modelo de posibilidades que cabe entender como la matriz de las variaciones y permutaciones territoriales que depende del devenir-individuo, de todos los posibles procesos.** Algo que deriva de la reconsideración de la triada hegeliana universalidad-particularidad-singularidad que considera Žižek (2020b) en el marco de la teoría del ensamblaje, en la que se configura una universalidad entendida como matriz de todas las variaciones y permutaciones, de todos los posibles procesos.

La planificación es un espacio que, en su condición de lo político, da pie a que todas las posibles acciones sociales tengan cabida. Pero no desde una óptica relativista. De acuerdo con DeLanda (2006, citado en Mueller, 2015), la universalidad, entendida como diagrama, opera como espacio en el que unas variaciones se actualizan mientras que otras quedan como mera posibilidad. Siendo fundamental entender que algunas de estas potenciales variaciones deben seguir como no realizables, permanecer como simples posibilidades sin materialización efectiva ya que de hacerlo supondría la desintegración de todo el diagrama. **Esta es la situación que nos permite preservar la componente democrática de la planificación en tanto aquellas materializaciones con pretensiones totalitarias quedarán como irrealizables, como una simple posibilidad que no se niega que exista en el plano abstracto de la teoría, pero que se rechaza que se materialice por sus negativos efectos prácticos.**

#### ***8.10. Algunos ejemplos finales que evidencian que otra forma de planificar es posible a la vista de lo planteado***

Traemos, con el fin de cerrar esta tesis en un sentido positivo, evidenciando que formas de proceder en materia de planificación, un caso de estudio y una forma de proceder alternativa que han tenido un recorrido que invita a la esperanza.

##### ***8.10.1. El ejemplo de la región italiana de Apulia***

Trasladamos el debate a lo práctico mediante un caso de estudio desarrollado por Albrechts *et al.*, (2020). Un estudio de caso del que destacar que representa un caso de éxito en tanto si ha sido un proceso de planificación transformador. Se trata del Plan Territorial Paisajístico de la región italiana de Apulia, cuya pretensión, de acuerdo con Albrechts *et al.* (2020), era la de llevar a cabo un ejercicio explícito e intencionado de ruptura radical con la forma en la cual se venía practicando la planificación regional. Algo que **requería subvertir la hegemonía de lo económico y su concepción de la sociedad como meros consumidores**, que condenaba a la planificación a un ejercicio de simple regulación de los usos del suelo, además excluyente con la población local.

Lo primero a resaltar del plan, siguiendo a Albrechts *et al.* (2020) es que este, desde el punto de vista procedimental, también tuvo una dilatada tramitación que se alargó durante 7 años. Evidenciando que no solo el caso español adolece de estas cuestiones. Un plan

que aunque en su denominación alude al paisaje, se reivindica, así lo señalan Albrechts *et al.* (2020), como un plan espacial de ámbito regional. Representando **una herramienta de transformación cultural y político en materia de desarrollo regional** que nos lleva a considerarlo un claro ejemplo de un acto político, en la línea de lo señalado previamente sobre esto en el punto 7.4., y que como indican Albrechts *et al.* (2020): *hay que imaginar que los futuros difieren radical y estructuralmente de la realidad actual. Así, la planificación transformadora se convierte en la actividad por la cual (dentro de ciertos límites) el propósito del cambio difiere de la forma de pensar establecida o tradicional, en la que no hay elección y ni siquiera somos conscientes de otras posibilidades* (cursiva traducida del original).

Esto motiva que existen instrumentos de planificación que no solo tienen como objetivo fundamental la repolitización social, como es el caso del Plan Territorial Paisajístico de la región italiana de Apulia, sino que además son casos que pueden considerarse exitosos en tanto si motivó, así lo recogen Albrechts *et al.* (2020) la recuperación de la comunidad política como base para la vida pública activa.

Siendo un caso de estudio de referencia que puede resultar especialmente interesante para algunas regiones españolas como la extremeña, sobre la que ya hemos indicado su estado de subdesarrollo en comparación con otras regiones españolas aunque siendo puntera en lo que conservación ambiental se refiere. Situación en la que se encontraba la región italiana de Apulia, considerada un espacio subdesarrollado en el que las políticas de desarrollo tradicionales no han resultado efectivas. Algo que está estrechamente ligado, como se colige de Albrechts *et al.* (2020), de que sus dinámicas territoriales no encajan con la narrativa de desarrollo generaliza, y esto se traduce en su estigmatización, siendo más frecuentes inversiones económicas en otros espacios más ligados a las zonas urbanas. El gran éxito en la región italiana, como respuesta a esta situación, fue **una narrativa novedosa capaz de superar las barreras socio-institucionales que no eran favorables para la transformación del imaginario colectivo sin el cual no es viable ninguna práctica transformadora.**

Ilustran Albrechts *et al.* (2020) este cambio de mentalidad a partir del texto de Cassano (2012) quien indica que *se centró en la crítica a un mundo regido por el “fundamentalismo empresarial” y una presión competitiva obsesiva”, que ha condenado al Sur, en su búsqueda del progreso impuesto por el sistema capitalista, a convertirse en un incompleto, imperfecto y no- aún Norte* (cursiva del original).

La alternativa, en el caso de Apulia, se fundamentó, de acuerdo con Damiani (2011, citado en Albrechts *et al.*, 2020) en **la mejora del capital social, particularmente juvenil, y los patrimonios natural y cultural.** Siendo un ejemplo de este enfoque mixto entre lo estratégico y lo regulativo por el que abogamos en Farinós y Peiró (2022), en tanto como señalan Albrechts *et al.* (2020), el Plan Territorial Paisajístico de la región italiana de Apulia es **un instrumento de planificación que está recogido en la legislación en la materia, de la que obtiene su legitimidad y a la que está necesariamente ligado, sin que esto sea óbice para una reconsideración en la forma de proceder acorde a los postulados estratégicos por los que se aboga en esta tesis.**

La dimensión estratégica no conlleva una función reguladora en el sentido legislativo tradicional. Es una cuestión de construir unas reglas de funcionamiento de lo comunitario

más allá de lo legislativo, del que el plan va a obtener la fuerza para imponerse, en tanto instrumento legalmente vinculante, a los planes sectoriales y urbanísticos. Sobre los que va a incidir en un sentido positivo. Y esto es de interés para el caso de España, pues al igual que Italia, se enmarca en la tradición del sur europeo que para hacer frente a los retos territoriales, recurre a una planificación de regulación de los usos del suelo que es ineficaz. Señalando en este sentido Albrechts *et al.* (2020) que: *en un contexto institucional sobrecargado con planes de uso de la tierra antiguos e ineficaces, y presiones para la desregulación, el uso de un plan estratégico informal separado del sistema de planificación legal, probablemente habría creado problemas de efectividad y legitimidad mucho más relevantes que los resaltados en los países nórdicos (Mäntysalo et al.2015). Además, el marco legal ayuda a evitar que los paisajes se vean más comprometidos por las prácticas habituales de planificación del desarrollo (Legacy y Leshinsky 2016) (cursiva del original) (Albrechts et al., 2020).*

A lo que añadir que frente a la lógica muy asentada en España de externalización de los trabajos técnicos al sector privado, el Plan Territorial Paisajístico de la región italiana de Apulia **quedó en manos de equipos de trabajo académicos, lo que permitió llevar a la práctica el conocimiento teórico más reciente**, como señalan Albrechts *et al.* (2020), además de **dar cabida a planificadores activistas que tienden de forma más proclive al desarrollo de iniciativas tendentes a dinámicas de transformación revolucionarias**. A la par que estos procesos de tramitación, desarrollados en el seno de la administración, representan una forma de pedagogía que permite que nuevas formas de entender y proceder en la materia queden una vez finalizada la tramitación de determinados planes.

Esto último se refuerza teniendo en cuenta que el concepto central del plan era el de desarrollo local autosostenible, con el objetivo de superar la lógica hegemónica del comportamiento económico que reducía el rol de la sociedad civil a consumidores, y hacía del territorio simplemente el soporte físico a transformar como sustento fundamental de la actividad económica.

Para avanzar en esta pretensión de desarrollo local autosostenible, apuntan Albrechts *et al.* (2020), que fue fundamental seguir el **principio de producción social. Involucrando al conjunto de la sociedad en la planificación durante todo el proceso** de desarrollo e implementación del plan, no solo en determinadas etapas, como sucede fundamentalmente en el caso español. De forma que **se desarrolló una mayor conciencia colectiva sobre los problemas territoriales y sus posibles soluciones, así como el desarrollo de un apego hacia el lugar**. Poniendo en valor, que esto tuvo lugar en una región extensa y por tanto requirió de un esfuerzo considerable al respecto, poniendo de manifiesto **la importancia de la voluntad política** por avanzar en este sentido así como lo fundamental de la colaboración ciudadana. Algo que representa la situación opuesta a la que encontramos en el caso español donde los colectivos más disidentes son apartados del procedimiento de planificación para evitar que puedan interferir en el sentido que se le pretende otorgar al plan.

Es especialmente reseñable la voluntad por avanzar en un renovado enfoque de planificación, en su sentido estratégico, pues debía producirse en el marco de un procedimiento acotado legislativamente, y que al igual que en España, y así lo reconocen

Albrechts *et al.* (2020), es hostil para la participación. Haciendo necesario, en la línea aquí defendida, la apertura de nuevas arenas políticas para que dicha participación tuviera lugar y se materializara en el plan resultante. Espacios y redes tanto formales como informales mediante los cuales poder manifestar la sociedad civil su voluntad, haciendo que las arenas formales, ligada a la lógica de la democracia representativa, adquiriesen el rol fundamental de facilitar y organizar las complejas interacciones que en el marco de la planificación se venían produciendo. La planificación se evidencia así como un espacio para lo político en tanto un espacio de apertura. Cabe resaltar que en un proceso fundamentado en la participación social amplia, el gobierno adquiere no solo legitimidad sino que es capaz de implementar su agenda política a pesar de la resistencia que para ello pueda encontrarse por parte de los poderes fácticos. *Durante el proceso de planificación[...] tuvieron la oportunidad de encontrarse en una posición empoderada, mientras que otros tuvieron la posibilidad de ver al gobierno no como un antagonista sino como un aliado. Juntos, intentaron cambiar la situación que habían criticado. La mayoría de ellos aprovechó esta oportunidad única de cambio* (cursiva del original) (Albrechts *et al.*, 2020).

Advirtiendo Albrechts *et al.* (2020), como es habitual en sus trabajos, que los casos exitosos no pueden entenderse como modelos de conducta que pueden ser replicables de forma mimética (Flyvbjerg, 2006). Ni que este ejemplo sea idílico o carezca de críticas y conflictos. Efectivamente, señalan Albrechts *et al.* (2020) que parte de las voces críticas quedaron excluidas del proceso coproductivo de desarrollo del plan al verse como prácticas de disensión que imposibilitan el consenso. Lo cual se tradujo en una debilidad para un plan que perdía así capacidad de transformación. Un fracaso que no solo está motivado por los déficits inherentes al consenso aquí ya tratados, sino que como señalan Albrechts *et al.* (2020), y nuevamente es algo que encaja como hemos visto en el caso español, *muchos episodios de prácticas transformadoras a escala local se desvanecen con un cambio de gobierno. Los intereses y pasiones que los sustentaron pueden convertirse rápidamente en descontento y frustración* (cursiva del original) (Albrechts *et al.*, 2020).

#### 8.10.2. El enfoque de la planificación activista

La planificación, incluso la estratégica, se descubre falible. En tanto basada en una lógica consensual que se fundamenta en el ejercicio de la fuerza como característica inherente, no puede evitar que haya excluidos de los consensos. Lo cual va en detrimento de las prácticas transformadoras y genera una masa social descontenta.

Es por ello por lo que nos resulta de interés la propuesta de la planificación activista desarrollada por Tore Sager (2013, 2016, 2018b), la cual aporta interesantes matices derivados del estudio de la planificación en el marco de comunidades que de manera intencional eligen desarrollar una forma alternativa de llevar a cabo los procesos de producción y reproducción social. Esto convierte a la planificación en un ejercicio de activismo al respecto del cual, apunta Sager (2018b), la teoría de la planificación más tradicional ha dado la espalda a costa de perder una interesante fuente de inspiración para incorporar renovadas formas de proceder. Particularmente teniendo en cuenta, señala Sager (2018b), que **la planificación activista** evidencia como la planificación puede

representar **una herramienta mediante la cual movilizar y generar apoyo a las pretensiones de grupos autoorganizados que desean acuerdos en clave cooperativa con las instituciones formales con el fin de legitimar legalmente sus pretensiones.**

Esta alternativa es frecuente, señala Sager (2018b), en los casos en los que los procedimientos institucionalizados fallan en tanto no dan respuestas que resultan satisfactorias para un sector, más o menos amplio de la población, que aboga por una acción directa que cabe entender como una actividad motivada políticamente en un sentido amplio que trasciende los canales formales para la acción política (Sager, 2013).

La planificación activista se da frecuentemente en comunidades intencionales (Cnaan y Breyman, 2007; citados en Sager, 2018b), fundamentadas en el trabajo cooperativo de sus miembros, afines y articulados en torno a una causa común, habitualmente opuesta a una situación hegemónica de la que se mantienen al margen. Indicando Sargisson (2012, citado en Sager, 2018b) que estas comunidades no se conforman por motivos tradicionales, lazos familiares o similares, sino que representan una comunidad política en su sentido más politizado, como forma de proceder alternativa. Aunque en ocasiones se mantengan estilos de vida similares a los de las sociedades circundantes, lo que habilita esta posibilidad de recoger algunas de las ideas y formas de proceder que se dan en el marco de la planificación activista para la actividad institucional más formal.

Indica Sager (2013, 2016) que la planificación activista puede tener una doble deriva. Por un lado entendida como planificación insurgente, y que surge como respuesta al rechazo que desde la planificación institucional a la voluntad de una comunidad que carece pues de la legitimidad y reconocimiento gubernamental asociado. Y en segundo lugar, la planificación activista puede representar una iniciativa que opera de manera complementaria a la actividad de la administración, con la que se discrepa, pero partiendo del reconocimiento mutuo.

Son las segundas las que más interés despiertan en Toren Sager, y que además tiene un mayor potencial de integración con una actividad institucional que niegan, ya que reconocen su existencia aunque discrepen de esta.

Identificando Sager (2018b) tres razones por las cuales se tiende a enfoques de planificación activista:

- **Lealtad a un grupo o a una comunidad.** El objetivo es garantizar la viabilidad de la comunidad acorde a su propia idiosincrasia. De ahí que incluso el planificador sea miembro de la comunidad y no un agente externo. Eludiendo toda pretensión de transformación de una sociedad que acoge a la comunidad en su seno, pero con la que no se interacciona. El plan es una herramienta que además de tener pretensiones de organización de la acción social en el marco de la comunidad, puede ser una forma de obtener un reconocimiento legal y una legitimidad por parte de la sociedad en la que la comunidad se enmarca con la que guarda una relación de respeto en tanto ninguna de las partes tiene pretensiones transformadoras de la realidad de la otra.
- **Compromiso con una causa estratégica.** Este enfoque si tiene una pretensión transformadora de la sociedad en un determinado sentido. La comunidad intencional no es introvertida, sino que trata de cambiar la sociedad que le rodea. Los planes desarrollados en el seno de esta comunidad si se descubren críticos con



la sociedad en la que se enmarcan, tanto en sus formas como en el fondo de esta. Lo que hace que tengan un potencial innovador mayor que la teoría de la planificación, acorde con Sager (2018b), debería considerar por los aspectos positivos que pudiera desarrollar. Matizando la diferencia entre una planificación radical y el desarrollo de iniciativas alternativas críticas. La primera apunta a una potencial transformación del conjunto de la sociedad. La segunda, por su parte, solo opera a nivel de cambios en la forma de proceder de las políticas. De ahí que una planificación radical tienda a una apuesta por un cambio social profundo que vaya en detrimento del capitalismo, la hegemonía mercantil y el enfoque individualista. No es una cuestión de oposición a una política determinada sino que se trata de crear marcos alternativos de referencia. Algo que nos lleva al caso del país vasco.

- **Compromiso con una causa relacional.** Siguiendo a Sager (2018b), en este enfoque el planificador tiene como objetivo prioritario la mejora de la relación entre actores sociales contendientes o en competencia.

Coligiéndose de lo anterior, que a diferencia de la desobediencia civil y otras formas de movilización social, la planificación otorga la posibilidad de un activismo proactivo mediante el cual poder llegar a desarrollar formas alternativas de proceder al respecto de la situación hegemónica a la que se oponen. Siendo una comunidad intencional un colectivo muy molesto para la administración pues su grado de compromiso es tal que consensos de mínimos no sirven para frenar su acción en pos de un objetivo que únicamente les satisface una vez alcanzado.

Esto ciertamente resulta complicado de cara a una hipotética actuación conjunta en tanto las comunidades intencionales, apunta Sager (2018b), enfatizan constantemente su alteridad. Lo que se traduce en una planificación que cabe entender como agonística y dificulte la consecución de pactos con terceros. Como ilustra Pløger (2004, citado en Sager, 2018b), la acción continuará constantemente subrayando su diferencia frente a una forma de vida a la que se oponen frontalmente. Esto es precisamente fuente de uno de los conflictos más habituales en este tipo de iniciativas como es el choque entre aquellos miembros del colectivo que rechazan toda participación con la administración y los que entienden que si es posible el acuerdo y la coordinación de intereses. Diferenciando dos estrategias para el avance de sus pretensiones; la protesta los primeros frente a la colaboración por parte de los segundos, sin que ello les haga renunciar llegado el momento a acciones más cercanas al primer grupo. Aunque cuando la consecución de los objetivos está ligado a la vía conflictiva esto tiende a repercutir en el posterior desarrollo de lo previsto.

Siendo un plan un arma de doble filo. Por una parte, y el caso de Apulia previamente desarrollado da buena cuenta de ello, la incorporación de determinadas propuestas genera rechazo en la administración responsable del plan al discrepar de lo planteado. A la par que sirve, y esta idea nos resulta de interés en tanto hemos defendido la constitución de tejidos asociativo organizado en torno a la planificación, para que los activistas se organicen más allá de una protesta y adquieran un pensamiento estratégico, que sin embargo pueden terminar por dar solo apoyo como parte de una estrategia de desestabilización a la administración y rompan con cualquier potencial acuerdo. Todo

ello conduce a la pérdida de potencial de un plan como herramienta para la legitimación de las propuestas de los activistas amparados en dicha figura con encaje legal que blinde sus propuestas y las haga viables a largo plazo.

Con todo, la perspectiva activista no necesariamente se ajustará a lo que tradicionalmente se ha ligado a la planificación en tanto abogan por rechazar que plan y regulación sean sinónimos como tampoco lo serían planificación y gobernanza (Kaza y Hopkins, 2009; citados en Sager, 2018b). Siendo el plan un contrato social en el que se plasman los compromisos básicos que requieren de intención y voluntad para su desarrollo.

Coligiendo que la perspectiva activista tiene interés en el marco de la teoría de la planificación en tanto aporta evidencias sobre la base de casos de estudio en relación con la viabilidad de desarrollo estilos de vida alternativos basados en comunidades intencionales y de prácticas que hacen de sus ideales una realidad aplicable mediante un uso de la planificación como estrategia para guiar dicho proceso. Advirtiendo Sager (2018b) que del estudio de este tipo de iniciativas puede resultar la motivación necesaria para escapar a la influencia aparentemente indiscutible que el enfoque (neo)liberal representa desde 2010, y que ha llegado incluso a enfoques de planificación estratégica (véase Olesen, 2013). Indicando Bond (2011, citado en Sager, 2018b) el lado perverso que radica detrás del consenso, el cual llega a descubrirse como represivo en tanto no permite la coexistencia de la diversidad, sino que obliga a la renuncia de la entidad personal alternativa para forma parte de la sociedad. Con todo, el equilibrio entre la transversalización externa y el sectarismo interno encuentra en el plan, de acuerdo con Sager (2018b), una herramienta de interesante equilibrio en pos de la resistencia al cambio de los ideales sin recaer en ejercicios de autoridad interna excesiva.

Lo ilustra Sager (2018b) con un caso de estudio al respecto del cual indica:

*El caso de Svartlamon muestra que la planificación estratégica se puede combinar con un activismo continuo y una protesta social. La planificación puede poner en primer plano el lado constructivo de la vida urbana alternativa y los barrios urbanos diversos. El proceso de planificación del desarrollo cooperativo se convirtió en un vehículo para curar las heridas después de diez años de luchas entre el municipio y los activistas. El plan resultante amplió los límites con respecto a las categorías de uso de la tierra permitidas por el municipio y la amplitud de experimentación aceptable. El plan oficial de desarrollo constituye un marco dentro del cual la relación necesariamente agonística entre comunidad intencional y municipio puede coexistir con la cooperación en planes, proyectos habitacionales y ajustes institucionales. El plan ha brindado protección intencional a la comunidad contra la privatización, gentrificación e integración durante una década y media de fuerte influencia neoliberal en la política urbana de Noruega, y ha sido la base de todo el trabajo posterior sobre la evolución del área ( cursiva traducida del original).*

### **8.11. A modo de cierre**

En la presente tesis se ha tratado de abordar las opciones que presenta una planificación territorial comprehensiva desde una lógica dual. Primero, abordando la reflexión teórica en la que debe sustentarse una práctica que, posteriormente, ha sido objeto de análisis y

valoración, para cerrar con una serie de propuestas que permitan avanzar hacia renovados paradigmas. Recapitulamos algunas de las principales ideas.

Teoría y práctica, en el marco de la ordenación del territorio y su teoría de la planificación asociada, no han tenido un desarrollo equitativo. Resulta complejo trasladar los avances teóricos a la práctica. A lo que no contribuyen unos arraigados enfoques económicos y ambientales que no son proclives a la transformación revolucionaria del actual contexto territorial. Al contrario, han contribuido decididamente a que determinadas formas de proceder y enfoques asociados hayan continuado vigentes con el paso del tiempo.

Con todo, se han producido algunos avances en materia de ordenación del territorio y de planificación y protección de espacios naturales protegidos. Dando lugar a esta situación ambigua en lo que la valoración de esta se refiere. Nos hemos manifestado críticos en este sentido para señalar que estos avances, en el mejor de los casos, lleva a considerar determinados aspectos como buenas prácticas. Pero no puede hablarse de casos de éxito. Ni desde luego de sistemas de planificación maduros que hayan conseguido desligarse de la tradición urbanística de regulación de los usos del suelo que ha incidido inclusive en el ámbito de la planificación ambiental en formas y fondo.

Esto nos ha llevado a plantear algunas opciones, desde la *aísthesis* a técnica de gobierno civil, pasando por la re-materialización de la planificación territorial y la consideración de formas más activistas de proceder, de las que, en tanto espacios teóricos de referencia, poder nutrir tanto a la ordenación del territorio como a la política de conservación de espacios naturales protegidos, y su planificación asociada, de un marco de referencia renovado que permita avanzar hacia esta pretensión emancipadora de la planificación.

¿Tiene sentido una defensa de la planificación territorial en tal dirección? Trataremos de dar respuesta a tal pregunta a partir de una idea recogida en Žižek (2010), quien alude a Beckett y su premisa ‘inténtalo de nuevo, fracasa de nuevo, fracasa mejor’. Esto, indica el referenciado autor, no cabe entenderlo en el marco de un proceso de avance progresivo como una invitación a fortificar los avances alcanzados. Sino se ambiciosos y reconsiderar por completo la forma de proceder, en nuestro caso, ligado a la planificación en clave territorial, a como se viene desarrollando en el caso de España.

Es por ello por lo que abogamos por esta reinterpretación de la premisa de Beckett para invitar a las administraciones competentes y al conjunto de la sociedad civil a que lo intenten de nuevo. Planifiquen de nuevo. Planifiquen mejor.

Algo que pasa por la reconsideración de la planificación a como se viene produciendo. También en lo teórico. Lo que implica, de acuerdo con Žižek (2010), hacer un ejercicio de repetición de los/las maestros/as en la materia que nos han precedido. ¿En qué sentido? No se trata de mantener viva su obra a la que dotar de una modificación puntual. Se trata de emular el impulso creativo original que tales autores realizaron, y sin el que no se conciben determinados avances en la materia como el recogido a partir de la experiencia en el caso de Lovaina. Y que implica que es necesario proseguir los pasos aquí iniciados explorando las vías presentadas en un futuro.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

### 9.1. Referencias bibliográficas

- Ackoff, R. (1981). *Creating the corporate future*. John Wiley.
- Adorno, T. (1975). *Dialéctica negativa*. Taurus.
- Adorno, T. y Horkheimer, M. (1994). *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos filosóficos*. Trotta.
- Aguilar, F. (Coord.) (2012). *Política pública*. Siglo XXI.
- Albrechts, L. (1999). Planners as catalysts and initiators of change. The New Structure Plan for Flanders. *European Planning Studies*, 7(5), 587-603.
- Albrechts, L. (2001a). How to proceed from image and discourse to action: as applied to the Flemish Diamond. *Urban Studies*, 38(4), 733-745.
- Albrechts, L. (2001b). Devolution, Regional Governance, and Planning Systems. *International Planning Studies*, 6(2), 167-182.
- Albrechts, L. (2002). The planning community reflects on enhancing public involvement. Views from academics and reflective practitioners. *Planning Theory and Practice*, 3, 331-347.
- Albrechts, L. (2003a). Planning and power: towards an emancipatory planning approach. *Environment and Planning C – Government and Policy*, 21, 905-924.
- Albrechts, L. (2003b). Public involvement: The challenge of difference. *DISP*, 155, 18-28.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environmental and Planning B – Planning and Design*, 31, 743-758.
- Albrechts, L. (2005a). Creativity in and for planning. *DISP*, 169(3), 14-25.
- Albrechts, L. (2005b). Creativity as a drive for change. *Planning Theory*, 4, 247-269.
- Albrechts, L. (2006). Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38, 1149-1170.
- Albrechts, L. (2009). Bridging the gap: from spatial planning to strategic projects. En J. Farinós, J. Romero y J. Salom (coord.), *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 85-103). PUV.
- Albrechts, L. (2010). More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with challenges ahead?. *Environmental and Planning B – Planning and Design*, 37(6), 1115-1127.
- Albrechts, L. (2015). Ingredients for a more radical strategic spatial planning. *Environment and Planning B – Planning and Design*, 42, 510-525.
- Albrechts, L. y Swyngedouw, E. (1989). The challenges for a regional policy under a flexible regime of accumulation. En L. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts y E. Swyngedouw (Eds.), *Regional Policy at the Crossroads* (pp. 67-89). Jessica Kingsley.

- Albrechts, L., Healey, P. y Kunzmann, K. R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *APA Journal*, 69(2), 113-129.
- Albrechts, L., Barbanente, A. y Monno, V. (2020). Practicing transformative planning: the territory-landscape plan as a catalyst for change. *City, Territory and Architecture*, 7(1)
- Aldrey, J. A. (2007). A ordenación do territorio em Galicia e o Norte de Portugal: competencias e desenvolvemento. *Eixo Atlántico: revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, 11, 37-53.
- Aleixandre-Benabent, R., González, G., González de Dios, J. y Alonso-Arroyo, A. (2011). Fuente de información bibliográfica (I). Fundamentos para la realización de búsquedas bibliográficas. *Acta Pediátrica Española*, 69, 131-136.
- Alessandri, A. F. (2008). De la “geografía de la acumulación” a la “geografía de la reproducción”: un diálogo con Harvey. *Scripta Nova*, 270(143).
- Alexander, E. (1992). A transaction cost theory of planning. *Journal of the American Planning Association*, 58(2), 190-200
- Alexander, E. (1997). A mile or a millimetre? Measuring the planning theory-practice gap. *Environment and Planning B – Planning and Design*, 24(1), 3-6.
- Alexander, E. (2001). A transaction cost theory of planning and development control: towards the institutional analysis of public planning, *Town Planning Review* 72(1), 45-75.
- Alexander, E. (2010). Introduction: Does planning theory affect practice, and if so, how?. *Planning theory*, 9(2), 99-107.
- Alexander, E. (2016). There is no planning – only planning practices: Notes for spatial planning theories. *Planning Theory*, 15(1), 91-103.
- Allen, A. (2016). Emancipación sin utopía: sometimiento, modernidad y las reivindicaciones normativas de la teoría crítica feminista, 38(35), 170-196.
- Almenar-Muñoz, M. (2015). La tramitación de planes y programas. Especial referencia al procedimiento de evaluación ambiental. En J. Hervás (Coord.), *Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje* (pp. 189-235). Tirant lo Blanch.
- Almenar-Muñoz, M. (2017). Análisis evolutivo de la evaluación ambiental estratégica: 10 años de aplicación. El caso de la Comunidad Valenciana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 313.
- Almenar-Muñoz, M. y Antequera, E. (2020). Acerca del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y la incardinación de la salud en el proceso de elaboración de los planes. En E. Peiró y J. Farinós (Eds.), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (pp. 59-82). Thomson Reuters – Aranzadi.
- Allmendinger, P. (2002). Towards a post-positivist typology of planning theory. *Sage publications*, 1(1), 77-99.
- Allmendinger, P. (2009). *Planning theory*. Palgrave Macmillan.

Allmendinger, P. y Haughton, G. (2010). The future of spatial planning: why less may be more. *Town and Country Planning*, 326-328.

Allmendinger, P. y Haughton, G. (2012). Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus?. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(1), 89-103.

Alonso, L. F. (2010). Modelos y formas contemporáneas del crecimiento urbano. Crisis de paradigma y encrucijadas del urbanismo. En *XV Seminario sobre Gestión Pública Local* (pp. 74-83). Trea.

Althusser, L. (1967). Materialismo dialéctico y materialismo histórico. *Pensamiento Crítico*, 5, 3-26.

Altvater, E. (1989). Ecological and economic modalities of time and space. *Capitalism Nature Socialism*, 1(3), 59-70.

Álvarez, F. (2017). Boaventura de Sousa Santos: comunidad, conocimiento, emancipación. *MIRÍADA*, 9(13), 121-148.

Álvarez, I., luengo, F. y Uxó, J. (2013). *Fracturas y crisis en Europa*. Clave Intelectual – Eudeba.

Ambrose, P. (1986). *Whatever happened to planning?* Methuen.

Ambrose, P. (1994). *Urban process and power*. Routledge.

Anderson, P. (2000). Renovaciones. *New Left Review*, 2, 5-20.

Antequera, E. (2012). Sobre el uso de los términos Bienestar y Calidad de Vida en la ordenación del territorio. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, 2(5 época), 11-14.

Aparicio, Á. (2020). El papel de la logística y del sector del transporte en las transformaciones del modelo de desarrollo. En J. Farinós, A. Serrano, M. Borobio y S. Nogués (Coord.), *Planificación y gestión integrada como respuesta* (pp. 223-242). Universitat de València.

Ariño, A. y Romero, J. (2016). *La secesión de los ricos*. Galxia Gutenberg.

Arellano, D., Sánchez, J. y Retana, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137.

Arenas-Dolz, F. y Pérez, P. J. (2010). Retórica deliberativa y racionalidad práctica. La rehabilitación de la argumentación pública en la vida política. *Revista Española De Ciencia Política*, 22, 29-48.

Arendt, H. (1974). *La condición humana*. Seix Barral.

Arévalo, A. (2019). Evaluación ambiental: la culminación de la incorporación de la Directiva 2014/52/UE mediante la Ley 9/2018. *Revista de Urbanismo*, 71.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *A Journal of American Institute of Planners*, 35, 216-224.

Aronson, P. (2014). El fin de la teoría sociológica, el comienzo de la teoría social. En VIII Jornadas de Sociológica de la UNLP (Ed.). *Actas*. ENLP.FAHCE. [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4648/ev.4648.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4648/ev.4648.pdf)

- Arribas, F. (2006). Del valor intrínseco de la naturaleza. *ISEGORÍA*, 34, 261-275.
- Arrighi, G. (2014). *El largo siglo XX*. Akal.
- Arteta, M. (2017). ¿El “desacuerdo” de Rancière vs la “democracia deliberativa” de Habermas? La desobediencia civil en la teoría democrática de Habermas. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(37), 65-89.
- Atkinson, R. y Pacchi, C. (2020). In search of territorial cohesion: an elusive and imagined notion. *Social Inclusion*, 8(4), 265-276.
- Ávila, J. L. (1993). *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*. Civitas.
- Badiou, A. (2007). *De quoi Sarkozy est-il le nom?*. Éditions Lignes
- Badiou, A. (2008). Live Badiou – Interview with Alain Badiou, Paris, December 2007”. En O. Fetlham (Ed.), *Alain Badiou – Live Theory* (pp. 136-139). Continuum.
- Balducci, A. (2008). Constructing (spatial) strategies in complex environments. En J. Van den Broeck, F. Moulaert y S. Oosterlynck (Eds.), *Empowering the planning fields: Ethics, creativity and action* (pp. 79-99). Acco.
- Balducci, A. y Fareri, P. (1999). Consensus-building, urban planning policies, and the problem of scale: examples from Italy. En F. Coenen, D. Huitema y L. O’Toole (Eds.), *Participation and the Quality of Environmental Decision* (pp. 163-178). Methuen.
- Balibar, É. (2016). *Violence and Civility: on the limits of political philosophy*. Columbia University Press.
- Baluja, E. G. (2009). Ordenación territorial e avaliación ambiental en Galicia: ficción e coartada a propósito das Directrices de Ordenación do Territorio. *Boletín IEV*, 14, 365-392.
- Barahona, A. (2014). El embuste de la ‘teoría del goteo’. *Rebelión*. REVISAR.
- Barbosa, J. M. (2011). Sobre uma possível reforma territorial. Desperta do Teu sono. <http://despertadoteusono.blogspot.com.es/2011/05/sobre-uma-possivelreformaterritorial.html>
- Barkin, D., Sánchez, A., Lilia, A., Carcaño, E. y Armenta, W. E. (2019). Sujeto revolucionario desde la comunidad y sus modalidades de transformación social. *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, 14(27), 35-77.
- Barrio, C. (2014). El sujeto como espectador en el pensamiento de Hannah Arendt. Del juicio estético al juicio político. *Tábano*, 10, 31-48.
- Barry, N. (1987). *On classical liberalism and libertarianism*. Springer.
- Bassols, M. (1981a). Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos. *Revista de Administración Pública*, 95.
- Bassols, M. (1981b). El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio. *Documentación Administrativa*, 100.
- Batjín, M. (1988). *Problemas de la poética de Dostoievski*. Fondo de Cultura Económica de México.

- Baudelle, G. (2009). L'européanisation croissante de l'aménagement des territoires. En Y. Jean y G. Baudelle (Eds.), *L'Europe: Aménager les territoires* (pp. 35-58). Armand Colin.
- Bauman, Z. (2007). *Retrotopía*. Paidós.
- Baño León, J. M.<sup>a</sup> (2009). *Derecho urbanístico común*. Iustel.
- Beck, U. (1992). *Risk Society – Towards a New Modernity*. Sage.
- Becker, G. (1976). *An economic approach to human behaviour*. University of Chicago Press.
- Bellamy, J., McDonald, G., Syme, G. y Butterworth, K. (1999). Evaluating Integrated Resource Management. *Society and Natural Resources*, 12, 337-353.
- Beltrán, J. L. (2006). Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada. *Revista Jurídica de Navarra*, 41, 81-112.
- Benabent, M. (1999). La ordenación del territorio en España. Una función pública aun por consolidar. *Cuadernos Económicos de Granada*, 2, 58-71.
- Benabent, M. (2006). *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Benabent, M. (2009). Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión. En L. Sánchez, y M. A. Troitiño (Coord.), *Agua, Territorio y Paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada* (pp. 143-158). FUNDICOT.
- Benabent, M. (2012). Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías. En M. Castañer (Ed.), *El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI* (pp. 140-165). Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- Benabent, M. (2015). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Universidad de Sevilla.
- Benabent, M. (2016). Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 48(189), 353-368.
- Benabent, M. (2019). La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 201, 451-466.
- Bendala, M., Vallejo, A. y Fernández, A. (2010). El crecimiento de las ciudades en la historia. En *XV Seminario sobre Gestión Pública Local* (pp. 31-73). Trea.
- Benedetto, A. (2011). Las identidades territoriales y su incumbencia en el ecodesarrollo local. *Revista Líder*, 19(13), 183-199.
- Benhabib, S. (1986). *Critique, norma and utopia: a study of the foundations of critical theory*. Columbia University Press.
- Benjamin, W. (1991). *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*. Taurus.
- Benjamin, W. (2021). *Tesis sobre el concepto de historia y otros ensayos sobre historia y política*. Alianza.



- Bennet, G. (1999). *Linkages in the landscape, the role of corridors and connectivity in wildlife conservation*. IUCN.
- Berardi, F. (2017). *Fenomenología del fin. Sensibilidad y mutación conectiva*. Caja Negra.
- Berg, L., Drewett, R., Klaasen, L., Rossi, A. y Vijverberg, C. (1982). *Urban Europe. Volume I: a study of growth and decline*. Pergamon.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1967). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.
- Berkes, F. (2017). Environmental governance for the Anthropocene? Social-ecological systems, resilience, and collaborative learning. *Sustainability*, 9, 1232.
- Berkes, F. y Folke, C. (Eds.) (1998). *Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience for complexity and change*. Cambridge University Press.
- Berry, B. J. L. (1970). City size and economic development. En L. Jacobson y V. Prakash (Eds.), *Urbanization and national development* (pp. 111-156). Sage.
- Bessette, J. M. (1980). Deliberative Democracy: The majority principle in Republican Government. En R. A. Goldwing y W. A. Schambra (Eds.), *How democratic is the Constitution* (pp. 102-116). American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bessette, J. M. (1994). *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*. University of Chicago Press.
- Bew, J. (2016). *Realpolitik. A history*. Oxford University Press.
- Bielza, V. (2008). *Introducción a la Ordenación del Territorio. Un enfoque geográfico*. Prentice Hall de Zaragoza.
- Biermann, F., Betsill, M. M., Gupta, J., Kanie, N., Lebel, L., Liverman, D., Schroeder, H. Siebenhüner, B. y Zondervan, R. (2010). Earth system governance: a research framework. *International Environmental Agreements*, 10, 277-298.
- Bilbao, J. (2018). La dimensión social de la política de cohesión. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 58, 69-97.
- Blaut, J. (1961). Space and process. *Prof. Geogr.*, 13, 1-7.
- Bleiklie, I., Goggin, M. L. y Timmermans, A. (1998). *Explaining differences in policy design across Nations and Time*. Paper presented at the Southern Political Science Association.
- Blühdorn, I. (2013). The governance of unsustainability: ecology and democracy after the post-democratic turn. *Environmental Politics*, 22(1), 16-36.
- Bobbink, R. y Willems, J. H. (1987). Increasing dominance of *Brachypodium pinnatum* (L.) Brauv. in chalk grasslands: a threat to a species-rich ecosystem. *Biological Conservation*, 40, 301-314.
- Bobbink, R. y Willems, J. H. (1991). Effect of different cutting regimes on the performance of *Brachypodium pinnatum* in Dutch chalk grassland. *Biological Conservation*, 56, 1-21.

- Boix, A. (2018). La redefinició del mapa territorial i de gestió per a fer front al repte del despoblament a País Valencià. En J. Farinós (Coord.), *Hacia una nueva inteligencia territorial en la Comunitat Valenciana* (pp. 177-187). PUV.
- Bond, S. (2011). Negotiating a democratic ethos: moving beyond the agonistic-communicative divide. *Planning Theory*, 10(2), 161-186.
- Bookchin, M. (1980). *Toward and ecological society*. Black Rose Books.
- Booth, K. (2010). Cambiar las realidades globales: una teoría crítica para tiempos críticos. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 109, 11-29.
- Born, S. y Sonzogni, W. (1995). Integrated Environmental Management. Strengthening the conceptualization. *Environmental Management*, 19(2), 167-181.
- Börzel, T. y Risse, T. (2000). When Europe hits home. Europeization and domestic change. *European Integration Online Papers*, 4(15), 1-13.
- Bounds, M. (2003). *Urban Social Theory: City, Self, and Society*. Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica
- Bowie, M. (1988). *Freud, Proust and Lacan: Theory as Fiction*. Cambridge University Press.
- Bracher, M. (1993). *Lacan, Discourse, and Social Change*. Cornell University Press.
- Bracher, M. (1994). On the psychological and social functions of language: Lacan's Theory of the four discourses. En M. Bracher, M. Alcorn, R. Corthell y F. Massardier-Kennedy (Eds.), *Lacanian Theory of Discourses* (pp. 107-137). New York University Press.
- Bradshaw, B. (2003). Questioning the credibility and capacity of community-based resource management. *The Canadian Geographer*, 47(2), 137-151.
- Brassine, J. (1997). L'irréversibilité de l'asymétrie des institutions. *Problèmes Politiques et Sociaux*, 795.
- Bravo-Colunga, M. (2011). Integrando la transportación con el ambiente. Plan para desarrollar una red de parques lineales. *Corriente Verde*, 3, 1-8.
- Braybrooke, D. (1987). *Meeting needs*. Princeton Legacy Library.
- Brennan, A. y Lo, Y. S. (2016). Environmental Ethics. En E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=ethics-environmental>
- Brenner, N. y Elen, S. (2009). Henri Lefebvre on state, space, territory. *International Political Sociology*, 3, 353-377.
- Brighenti, A. M. (2010a). On territorology. Towards a general science of territory. *Theory, Culture and Society*, 27(1), 52-72.
- Brighenti, A. M. (2010b). Lines, barred lines. Movement, Territory and the law. *International Journal of Law in Context*. 6(3), 217-227.

- Bryson, J. y Crosby, B. (1992). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-power World*. Jossey-Bass.
- Buchy, M. y Race, D. (2001). The twists and turns of community participation in natural resources management in Australia: What is missing?. *Journal of Environmental Planning & Management*, 44(3), 293-308.
- Buela, A. (2012). *Disyuntivas de nuestro tiempo. Ensayos de Metapolítica*. Barbarroja.
- Bueno, G. (2021). *El mito de la izquierda / El mito de la derecha*. Pentalfa.
- Burriel, E. (2009a). La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova*, 13(306).
- Burriel, E. (2009b). Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 54, 33-54.
- Burriel, E. (2009c). La Unión Europea y el urbanismo valenciano. ¿Conflicto jurídico o político?. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49, 5-23.
- Burns, T. R. y Flam, H. (1987). *The shaping of social organization. Social Rule Theory with applications*. Sage.
- Buscemi, A. (2010). *Rosa Barba Casanova 1970-2000. Obras y escritos*. Asflor.
- Bush, M. B. y Collivaux, P. A. (1994). Tropical forest disturbance: paleoecological records from Darien, Panama. *Ecology*, 75, 1761-1768.
- Butler, J., Laclau, E. y Žižek, S. (2003). *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Butler, J. (2021). *La fuerza de la no violencia. La ética en lo político*. PAIDÓS.
- Cairney, P. (2009). Multiple lenses and multiple narratives in Public Policy. Are they complementary or contradictory?. En Department of Politics and International Relations of Aberdeen (Ed.), *Agenda Setting and policy Change in New Contexts*. APSA.
- Calatayud, S. (2011). Desarrollo agrario e industrialización: crecimiento y crisis de la economía valenciana del siglo XX. *Historia contemporánea*, 42, 105, 148.
- Callon, M., Lascoumes, P. y Barthe, Y. (2009). *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*. MIT Press.
- Camargo, R. (2011). Slavoj Žižek y la teoría materialista del acto político. *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 3-27.
- Cambra, J. (1982). La teoría crítica y el problema del método en las ciencias sociales. *Reis*, 17(82), 53-64.
- Campesino, A. (2004). La ordenación territorial de la Extremadura del siglo XXI. *Territorios: Revista del Departament de Ciències de la Terra*, 4, 43-60.
- Campesino, A. (2010). Ordenación territorial de la Extremadura democrática. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 553-581.
- Campesino, A., Salcedo, J. C. y Jiménez, V. (2018). Extremadura: tres décadas de autogobierno sin Directrices de Ordenación Territorial. *Revista de Estudios Extremeños*, 74(1), 517-522.

- Cànoves, G., Blanco-Romero, A., Vera-Rebollo, J. F. y Prat, J. M. <sup>a</sup> (2017). Caracterización y dinámicas de los sectores productivos en el territorio: evolución, cambios y nuevas realidades en el modelo turístico. En J. Farinós y J. Olcina (Eds.), *Geografía Regional de España. Espacio y Comunidades* (pp. 233-290). Tirant lo Blanch.
- Capano, G. (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 263-282.
- Cardoso, R. (2005). Context and power in contemporary planning. Towards reflexive planning analytics. *Working paper* 128. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/case-studies/2005/nov/128-context-and-power-contemporary-planning-towards-reflexive-power-analytics>
- Cassano, F. (2012). *Southern thought and other essays on the Mediterranean*. Fordham University.
- Castañón, J., Hilario, O., Romero, H. y Sosa, A. (2009). Fascículo 1: Alternativas teóricas metodológicas para la explicación de los problemas sociales del materialismo histórico dialéctico, estructural funcionalismo, teoría comprensiva y teoría crítica. REVISAR.
- Castells, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I: The Rise of the Network Society*. Blackwell.
- Castells, M. (2000). Information technology and global capitalism. En W. Hutton y A. Giddens (Eds.), *On the edge: living with the global capitalism* (pp. 52-75). Jonathan Cape.
- Castells, M. (2001). Materiales para una teoría preliminar sobre la sociedad de redes. *Revista de Educación*, N° Extraordinario, 41-58.
- Castells, M. (2002). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol. 2: El poder de la identidad*. Alianza Editorial.
- Castells, M. (Ed.) (2006). *La sociedad red: una visión global*. Alianza.
- Castrillo, M., Matesanz, A., Sánchez, D. y Sevilla, A. (2014). ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto cuestionado. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, 126, 129-139.
- Ciardiello, M. (2015). La realidad social bajo el prisma comunicativo. Una breve reconstrucción del debate entre Niklas Luhmann y Jürgen Habermas. *Questión*, 1(46), 82-96.
- Chaves, J. (2004). Desarrollo tecnológico en la primera revolución industrial. *Norba. Revista de Historia*, 26, 137-162.
- Cherkasskii, B. L. (1988). The system of the epidemic process. *Journal of Hygiene Epidemiology Microbiology and Immunology*, 32(3), 321-328.
- Cheynet, V. (2008). *Le choc de la décroissance*. Les éditions du Seuil.
- Chia, R. (1995). From modern to postmodern organizational analysis. *Organization Studies*, 16, 579-604.
- Chia, R. (1999). A rhizomic model of organizational change and transformation: perspective form metaphysics of change. *British Journal of Management*, 10, 209-227.

- Chica, A. y Santos, E. L. (1999). Entendimientos del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio. *Eria: Revista cuatrimestral de geografía*, 49, 159-176.
- Cnaan, A. y Breyman, S. (2007). Alternative or intentional? Towards a definition of 'unusual' communities. En R. A. Cnaan y C. Milofsky (Eds.), *Handbook of Community Movements and Local Organizations* (pp. 243-256). Springer.
- Coase, R. (2008). The institutional structure of production. En C. Ménard and M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 31-39). Springer.
- Colding, J. y Barthel, S. (2019). Exploring the social-ecological systems discourse 20 years later. *Ecology and Society*, 24(1), 2.
- Collinge, S. (2009). *Ecology of fragmented landscapes*. Johns Hopkins University.
- Collins, S. (1974). *A different heaven and earth*. Judson Press.
- Comay, R. y Ruda, F. (2018). *The Dash – The other side of absolute knowing*. MIT Press.
- Commoner, B. (1992). *En paz con el planeta*. Crítica.
- Conley, A. y Moote, M. (2003). Evaluating collaborative natural resource management. *Society and Space*, 4, 367-384.
- Connell, J. H. (1975). Some mechanisms producing structure in natural communities: a model and evidence from field experiments. En M. L. Cody y J. Diamond (Eds.), *Ecology and Evolution of Communities* (pp. 460-490). Harvard University Press.
- Connell, J. H. (1978). Diversity in tropical rain forests and coral reefs. *Science*, 199, 1302-1310.
- Contel, J. y Llobell, A. (2007). El urbanismo saludable. *Revista de Salud Ambiental*, 7(2), 215-220.
- Cooke, P. (1983). *Theories of planning and spatial development*. Hutchinson.
- Cooper, W. S. (1923). The recent ecological history of Glacier Bay, Alaska. *Ecology*, 4, 93-128, 226-246, 355-365.
- Cooper, W. S. (1931). A third expedition to Glacier Bay, Alaska. *Ecology*, 12, 61-95.
- Cooper, W. S. (1939). A fourth expedition to Glacier Bay, Alaska. *Ecology*, 20, 130-155.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Paidós.
- Cortina, A. (2021). *Ética cosmopolita. Una apuesta por la cordura en tiempos de pandemia*. PAIDÓS.
- Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R. V., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P. y van den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387, 253-260.
- Costanza, R., de Groot, R., Sutton, P. van der Ploeg, S., Anderson, S. J., Kubiszewski, I., Farber, S. y Kerry Turner, R. (2014). Changes in the global value of ecosystem services. *Global Environmental Change*, 26, 152-158.

- Cotella, G. y Rivolin, J. (2015). Europeanización del gobierno del territorio: un modelo analítico. *Territorio*, 73, 127-134.
- Covarrubias, I. (2011). La democracia de los modernos frente a la de los posmodernos. *Economía y Sociedad*, 27, 85-102.
- Cover, R. (1986). Violence and the Word. *The Yale Law Journal*, 95(8), 1601-1629.
- Crouch, C. (2004). *La posdemocracia*. Taurus.
- Crouch, C. (2011). *The strange non-death of neoliberalism*. Polity Press.
- Cruz, J. (2016). La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo. *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 139.
- Cruz, J. (2018). La ordenación del territorio en España en busca de su identidad. Estudio comparado del modelo territorial. 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* (pp. 927-958). Tirant lo Blanch.
- Cruz, J. (2019). La construcción del modelo territorial en España: entre la eficiencia y la solidaridad. En J. Farinós, J. F. Ojeda y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 105-115). Asociación Española de Geografía – Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico.
- Cruz, J. (2020). El modelo territorial. En J. Escribano, M.<sup>a</sup> P. Peñarubia, J. J. Serrano y S. Asins (Eds.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición. Una interpretación desde la Geografía* (pp. 503-524). PUV-Tirant lo Blanch.
- Cruz, J., Oliveira, G. y Santiago, J. (2017). El espacio libre en la planificación territorial: análisis comparado de las áreas metropolitanas en España. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 49(193), 401-416.
- Cruz-Rubio, C. N. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una versión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración & Desarrollo*, 39(54), 99-118.
- Cruz-Rubio, C. N. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9(20), 297-321.
- Cuadrado-Roura, J. R. (1987). *Los desequilibrios regionales y el Estado de las Autonomías*. Orbis.
- Cuadrado-Roura, J. R. (2014). ¿Es tan “nueva” la “Nueva Geografía Económica”? Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas. *EURE*, 40(120), 5-28.
- Cullingworth, B. y Nadin, V. (2002). *Town and country planning in the UK*. ROUTLEDGE.
- Daher, A. (2013). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *EURE*. 39(118), 47-76.
- Dahrendorf, R. (1958). Out of utopia: toward a reorientation of sociological analysis. *American Journal of Sociology*, 64(2), 115-127.

- Daly, H. (1997). De la economía del mundo vacío a la economía del mundo lleno. En R. Goodland, H. Daly, S. El Serafy y B. von Droste (Eds.), *Medio ambiente y desarrollo sostenible; más allá del Informe Brundtland* (pp. 37-50). Trotta.
- Daly, H y Cobb, J. B. (1993). *Para el bien Común*. FCE.
- Damiani, M. (2011). Nichi Vendola: for the new 'laboratory' of the Italian Left. *Bull Ital Politics*, 3(2), 371-390.
- Davidoff, P. (1973). Advocacy and pluralism in planning. En A. Faludi (Ed.), *A reader in planning theory* (pp. 277-296). Pergamon.
- Davis, M. (1998). *Ecology of fear: Los Angeles and the imagination of disaster*. Metropolitan Books.
- De Castro, R. (1999). Retos y oportunidades de la comunicación para el cambio ambiental. *Ciclos*, 5, 5-8.
- De Cueto, C. (2009). Federalismo y democracia consociacional en la política belga. *Teoría y Realidad Constitucional*, 24, 545-563.
- De Decker, P. (2011). Understanding housing sprawl: the case of Flanders, Belgium. *Environment and Planning A*, 43(7), 1634-1654.
- De Gregorio, S. (2014). La iniciativa comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: una aproximación al caso español. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 180, 235-275.
- De Gregorio, S. (2015). Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. *Ci[ur]. Cuadernos de Investigación Urbanística*, 8(98), 74.
- De Gregorio, S. (2017). La política urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las EDUSI. *TRIAS*, 18, 47-74.
- De Gregorio, S. y González, M. (2017). Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018). *WPS RI-SHUR*, 6(2), 54-80.
- De Miguel, R. (2008). Planificación territorial, Gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 48, 355-374.
- De Vries, A. (2018). New challenges for urban planning; a view from Dutch and European perspectives. 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* (pp. 1121-1134). Tirant lo Blanch.
- De Vries, J. y Van den Broeck, J. (1997). Benelux: a microcosmo of planning cultures. *Built Environment*, 23(1), 58-68.
- Del Castillo Mora, D. (2013). El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos: las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 26.
- Del Romero, L. (2015). Geografía del conflictes territorials a València i la seua área metropolitana. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 61(2), 269-391.

- Del Romero, L. y Escribano, J. (2019). El papel de los espacios rurales y la cooperación urbano-rural en la articulación del territorio valenciano. En J. Farinós y E. Peiró (Eds.), *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana* (pp. 133-180). PUV.
- Dear, M. (2000). *The postmodern urban condition*. Blackwell.
- DeLanda, M. (2006). *A new philosophy of society: assemblage theory and social complexity*. Continuum.
- Deleuze, G. y Parnet, C. (1987). *Dialogues*. Columbia University Press.
- Dicken, P. (1992). *Global shift: the internazionalization of economic activity*. Paul Chapman.
- Dierssen, M. (2009). Política especial ante el paradigma territorial de crecimiento urbanístico: evolución de la ordenación territorial pública actual en la Isla de Mallorca. En J. L. Luzón (Coord.), *Estudios de caso sobre planificación regional* (pp. 75-111).
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Dobb, M. (1973). *Theories of value and distribution since Adam Smith: ideology and economic theory*. Cambridge University Press.
- Domínguez, R. (2002). *La riqueza de las regiones. Las desigualdades económicas regionales en España, 1700-2000*. Alianza Editorial.
- Douglas, M. y Friedmann, J. (1998). *Cities for Citizens*. Wiley.
- Doval, A. (2002). La implantación territorial del plan de desarrollo comarcal en Galicia durante el periodo 1990-2000. En C. Fernández, D. L. González y E. Martínez (Eds.), *Universitas: Homenaje a Antonio Eiras Roel*. (pp. 339-352). Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico
- Doval, A. (2009). Desarrollo comarcal, ordenación y cooperación territorial en Galicia. En IVIE (Ed.), *El desarrollo regional en periodos de cambio*. Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional – XXXV Reunión de Estudios Regionales – IV Jornadas valencianas d'Estudis Regionals.
- Drucker, P. (1993). *La sociedad postcapitalista*. Grupo Editorial Norma.
- Dudley, G. y Richardson, J. (1998). Arenas without rules and the policy change process: outsider groups and British roads policy. *Political Studies*, XLVI, 727-747.
- Dühr, S., Colomb, C. y Nadin, V. (2010). *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Routledge.
- Duque, A. (2013). Metapolítica y Modernidad. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 18(60), 127-139.
- Dussel, E. (1977). *Filosofía de la liberación*. EDICOL.
- Dussel, E. (2006). *20 Tesis de Política*. CREFAL.



- Dussel, E. (2020). *Siete ensayos de filosofía de la liberación. Hacia una fundamentación del giro decolonial*. Trotta.
- Eagleton, T. (2003). La ideología y sus vicisitudes en el marxismo occidental. En S. Žižek (Coomp.), *Ideología. Un mapa de la cuestión* (pp.199-252). Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Eckardt, M. (2006). Fromm y su concepto de biofilia. En J. Silva García (Ed.), *El humanismo de Erich Fromm* (pp. 75-84). Paidós.
- Ehrman, R. (1990). *Nimbyism: The disease and the cure*. Centre for Policy Studies.
- Elden, S. (2010). Land, terrain, territory. *Sage*, 34(6), 799-817.
- Elizalde, P. (1985). Dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre modificaciones de los Planes Provinciales de Urbanismo. *Revista de Administración Pública*, 108, 405-418.
- Elorrieta, B. (2018). Spain following in the EU's footsteps: the Europeanization of spatial planning in its Autonomous Communities. *Planning Practice & Research*, 33(2), 154-171.
- Enríquez de Salamanca, A. (2014). *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas*. Presentación en Mesa Redonda: <http://www.comunidadism.es/agenda/mesa-redonda-implicaciones-de-la-ley-212013-de-evaluacion-ambiental>
- Español, I. (2006). *Manual de ecología del paisaje: aplicada a la planificación urbana y de infraestructuras*. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Esposito, R. (2003). *Communitas. Origen y destino de la comunidad*. Amorrourtu.
- Esteve, J. (2014). *Derecho del medio ambiente*. Marcial Pons
- EUROPARC-España (2005). *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. Fundación Fernando González Bernáldez.
- EUROPARC-España (2008). *Planificar para gestionar los espacios naturales protegidos*. Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los espacios naturales.
- EUROPARC-España (2014). *Anuario 2013 del estado de las áreas protegidas en España*. Fundación González Bernáldez.
- Evans, A. W. (1988). No Room, No Room! *Ocasional Paper No. 79*.
- Evans, A. W. (1991). Rabbit hutches on postage stamps: planning development and political economy. *Urban Studies*, 28(6), 853-870.
- Evans, J. (2014). *Uma Europa das paróquias* Diário Liberdade. <http://www.diarioliberalidade.org/galiza/institucional/46387-uma-europadaspar%C3%B3quias.html>
- Fahey, T., Whelan, C. T. y Maître, B. (2004). Quality of life in Europe. First results of a new pan European survey. *Office for Official Publications of the European Communities*.
- Fahrig, L. (2001). How much habitat is enough. *Biological conservation*, 100, 65-74.

Fair, H. (2014). Lo político, la política y las formas de construcción simbólicas e imaginarias del orden social en la teoría de la hegemonía de Ernesto Laclau. *Politeia*, 37(53), 169-204.

Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Pergamon Press.

Faludi, A. (2003). Un asunto inacabado: la ordenación territorial Europa en el primer decenio del siglo XXI. *Urban*, 8, 19-34.

Farinós, J. (2002). L'impacte de la integració comunitària en la política regional española. En J. Farinós (coord.), *Geografia regional d'Espanya. Una nova geografia per a la planificació i el desenvolupament regional* (pp. 219-267). Universitat de València.

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32.

Farinós, J. (2009a). Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. En J. Farinós, J. Romero y J. Salom (Coord.), *Cohesión e inteligencia territorial: Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 17-62). PUV

Farinós, J. (2009b). Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable: à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace. *L'Information Géographique*, 73(2), 89-111.

Farinós, J. (2010). Evolución de la idea y de las prácticas de ordenación del territorio a nivel de la Unión Europea. Su influencia para España. *Territorio: Ordenar para competir*, 65-81.

Farinós, J. (Coord.) (2011). *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial*. PUV.

Farinós, J. (2013). La costa y el mito de Sísifo: la reiterada destrucción de la cosa. *Método: Revista de difusión de la Investigación*, 77, 5-9.

Farinós, J. (2014). Ordenación del Territorio desde la Geografía. De renovaciones conceptuales, retos, amenazas y espacios de oportunidad. *Polígonos: Revista de geografía*, 26, 17-58.

Farinós, J. (2015a). Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, 5(2), 4-24.

Farinós, J. (2016). Planificación territorial y desarrollo local, y su relación con las nuevas formas de gobernanza territorial asociadas. Un renovado espacio de aplicación profesional. En J. Noguera (Coord.), *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva multidisciplinar* (pp. 67-92). PUV.

Farinós, J. (2017). La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana. ¿Gobernanza sin territorio?. En A. Serrano (Coord.), *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio* (pp. 213-245). Universitat de València.

Farinós, J. (coord.) (2018). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*. Tirant lo Blanch.

- Farinós, J. (2018a). La cooperación horizontal de carácter territorial entre Comunidades Autónomas. Un reto para la política de ordenación del territorio y para el modelo de organización del Estado. En J. Farinós, J. F. Ojeda-Rivera y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 187-207). Asociación Española de Geografía – Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico.
- Farinós, J. (2018b). Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política). En L. Estupiñán, G. Moreno y A. Montiel (Coord.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (pp. 105-132). Universidad Libre.
- Farinós, J. (Coord.) (2020). *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*. Thomson Reuters – Aranzadi.
- Farinós, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030. Un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 208, 583-594.
- Farinós, J. y Elorrieta, B. (2017). La articulación territorial de España. Cohesión a partir de una nueva gobernanza. En J. Farinós y J. Olcina (Coord.), *Geografía regional de España. Espacio y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español* (pp. 563-617). Tirant Humanidades.
- Farinós, J. y Fernández, A. (2017). Hacia una renovada visión de la región en geografía. En J. Farinós y J. Olcina (Coord.), *Geografía regional de España. Espacio y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español* (pp. 19-80). Tirant Humanidades.
- Farinós, J. y Midler, J. (2007). Spatial Planning in ESPON: a new physiognomy. En J. Farinós (Ed.), *Governance of Territorial and Urban policies from UE to local level. Informe final del Proyecto ESPON 2.3.2.* (pp. 172-204).
- Farinós, J. y Parejo, T. (2004). Building politics through policies: guiding trends (legitimately?) from EU Level?. ECPR Workshop on European Spatial Politics or Spatial Policy for Europe. REVISAR.
- Farinós, J. y Peiró, E. (2021). El fenómeno metropolitano y su ordenación en la Comunitat Valenciana: diversidad de iniciativas y enfoques para un inacabado plan metropolitano de Valencia. *Planes metropolitanos en Iberoamérica* (En Edición).
- Farinós, J. y Peiró, E. (2022). Propuestas de enfoque integrado y mixto (regulativo/estratégico) de elaboración del plan: ejemplos de ‘Smart Comprehensive Spatial Planning’. En J. Farinós y J. Olcina (Coord.). *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. En Edición.
- Farinós, J. y Romero, J. (2003). Cohesión Territorial desde el ámbito local. *Banco de Buenas Prácticas en Geografía II: Desarrollo Local*, 5-7.
- 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*, 51(101), 45-69.
- Farinós, J., García, M.<sup>a</sup> J. y Aldrey, J. A. (2018a). Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español. 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* (pp. 959-1059). Tirant lo Blanch.

Farinós, J., Peiró, E. y Gomis, A. (2017a). Planificación y ordenación territorial en espacios metropolitanos. Evolución y análisis de la situación en España. En N. Baron-Yelles y J. Romero (Eds.), *Cultura territorial e innovación social. ¿hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?* (pp. 157-192). Universitat de València.

Farinós, J., Peiró, E. y Antequera, E. (2019a). Retos para la planificación y gestión territorial en España. Las ineficiencias en el proceso de aprobación de los planes y sus causas. En J. Escribano, M.<sup>a</sup> P. Peñarrubia, J. J. Serrano y S. Asins (Eds.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición. Una interpretación desde la Geografía* (pp. 601-612). PUV-Tirant lo Blanch.

Farinós, J., Peiró, E. y Quintanilla, P. (2017b). Cultura Territorial: de la información al conocimiento y el compromiso para la acción ciudadana. La iniciativa de la “Cátedra de Cultura Territorial Valenciana”. *Proyección*, XI, 131-153.

Farinós, J., Peiró, E. y Quintanilla, P. (2017c). Espacios protegidos y su gestión. Los PORN y su rol en la ordenación del territorio en España; una actualización. En Asociación de Geógrafos Españoles (Ed.), *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global – Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 453-461). AGE – UAM Ediciones.

Farinós, J., Peiró, E. y Zornoza, C. (2019b). Análisis del suelo y del planeamiento urbano y territorial en la Comunitat Valenciana en el periodo 2006-2017. En J. Farinós y E. Peiró (Eds.), *Informe sobre la evolución y la situación territorial en la Comunitat Valenciana* (pp. 269-354). PUV

Farinós, J., Romero, J. y Sánchez, I. (2004). Structural problems for the renewal of planning styles: the case of Spain. En U. Janin y A. Faludi. (Eds.), *Southern Perspectives on European Planning*, 12(7) concretar.

Farinós, J. Vera, O. y Lloret, P. (2018b). 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* (pp. 115-160). Tirant lo Blanch.

Farinós, J., Aldrey, J., del Río, D. y Peiró, E. (2017d). Situación y evolución de la política de ordenación del territorio en los gobiernos y administraciones de las Comunidades Autónomas. En Asociación de Geógrafos Españoles (Ed.), *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global – Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 2460-2470). AGE – UAM Ediciones.

Farinós, J., Boira, J. V., Palomo, V. y Del Río, D. (2015). Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; actualización regional y tipologías resultantes. En J. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio y M. Rodríguez (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 89-98). Universidad de Zaragoza – AGE.

Farinós, J., Peiró, E., Lloret, P. y Vílchez, A. (2018c). L’Horta, agricultura y ciudad: historia y presente. Valencia capital mundial de la alimentación en 2017. *Eria: Revista Cuatrimestral de Geografía*, 38(3), 287-305.

- Farinós, J., Olcina, J., Rico, A., Rodríguez, C., Del Romero, J., Espejo, C. y Vera, J. F. (2005). Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 117-149.
- Fariña, X. (1996). *La parroquia rural en Galicia*. EGAP.
- Farrell, M. D. (1989). Libertad negativa y positiva. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, 9-20.
- Feldman, M. M. A. (1996). Science in planning theory and planning: a regulation approach. *Planning Theory*, 15, 78-90.
- Feldman, M. M. A. (1997). Can we talk? Interpretative planning theory as comedy. *Planning Theory*, 17, 43-64.
- Feria, J. M.<sup>a</sup> (2004). Funciones ecológicas de las áreas metropolitanas de España. *Boletín de la Asociación Española de Geógrafos*, 38, 85-99.
- Feria, J. M.<sup>a</sup> (2009). Modelos para la gestión sostenible del espacio metropolitano: el papel del espacio libre y el paisaje. En J. Farinós, J. Romero y J. Salom (Coord.), *Cohesión e inteligencia territorial: Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 311-335). PUV.
- Feria, J. M.<sup>a</sup> y Albertos, J. M. (Coord.) (2010). *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Civitas-Thomson Reuters.
- Feria, J. M.<sup>a</sup> y Martínez, L. (2016). La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencias y cambios entre 2001 y 2011. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 48(187), 9-24.
- Feria, J. M.<sup>a</sup> y Santiago, J. (2009). Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos metropolitanos: perspectivas teóricas y experiencias recientes en el contexto español. *Scripta Nova*. 13(299).
- Feria, J. M.<sup>a</sup> y Santiago, J. (2017). Naturaleza y ciudad. Perspectivas para la ordenación de la infraestructura verde en los planes territoriales metropolitanos en España.
- Fernández, T. R. (1974). *El urbanismo concertado y la Ley del Suelo*. Instituto de Estudios Administrativos.
- Fernández, T. R. (1997). La regulación legal del mercado del suelo. *Ekonomiaz*, 37, 122-133.
- Fernández, M. (2010). El eixo atlántico como agente activo en la ordenación del territorio en Galicia. *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, 17, 27-43.
- Fernández, J. M. (2011). Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 167, 11-32.
- Ferrão, J. (2015). Ambiente e Território: Para uma nova geração de políticas com futuro, en V. Soromenho-Marques y P. Trigo (Coord.), *Afirmar o futuro. Políticas Públicas para Portugal. Volume II: Desenvolvimento Sustentável, Economia, Território e Ambiente* (pp. 328-336). Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fink, B. (1995). *The Lacanian Subject*. Princeton University Press.

- Fink, B. (1998). The Master Signifier and the Four Discourses. En D. Nobus (Ed.), *Key Concepts of Lacanian Psychoanalysis* (pp. 29-47). Other Press.
- Flores, J. (2017). Roberto Esposito: el movimiento dialéctico entre *communitas* e *immunitas*. En G. Ávalos (Coord.), *Pensamiento político contemporáneo* (pp. 201-228). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, DCSH/UAM-X.
- Florido, G. y Lozano, P. J. (2005). Las figuras de protección de los espacios naturales en las comunidades autónomas españolas: una puesta al día. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 40, 57-81.
- Flyvbjerg, B. (1998a). Empowering civil Society: Habermas Foucault and the question of conflict. En M. Douglas y J. Friedmann (Eds.), *Cities for Citizens: planning and the rise of the civil society in a global age*. John Wiley.
- Flyvbjerg, B. (1998b). *Rationality and Power*. Chicago University Press.
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research: one researcher's praxis story. *Journal of Planning Education and Research*, 21, 353-366.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qual Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Flyvbjerg, B. (2009). Phronetic planning research: theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283-306.
- Flyvbjerg, B. y Richardson, T. (2002). T. Planning and Foucault: in search of the dark side of planning theory. En P. Allmendinger y M. Tewdwr-Jones (Eds.), *Planning Futures: New Directions for Planning Theory* (pp. 44-62). Routledge.
- Fonseca, C. H. (2017). *Lineamientos y métodos de construcción y evaluación de políticas y estrategias de ciencia, tecnología e innovación diferenciadas regionalmente para el desarrollo territorial sustentable de Colombia*. Tesis Doctoral. <https://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/2954>
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. University of California Press.
- Forester, J. (2010). Foreword. En M. Cerreta, G. Concilio y V. Monno (Eds.), *Making Strategies in Spatial Planning* (pp. 5-7). Springer.
- Forster, R. (2018). Prólogo. En L. Espinosa, M. B. Greco, A. Penchaszadeh, C. Ruiz y S. Sferco (Eds.), *¿Por qué (no) leer a Byung-Chul Han?* (pp. 9-20). Ubu Ediciones.
- Foucault, M. (2014). *Obrar mal, decir la verdad. La función de la confesión en la justicia*. Siglo XX.
- Fresso, J. B. (2014). Pour une histoire désorientée de l'énergie. En 25èmes Journées Scientifiques de l'Environnement (Ed.), *L'économie verte en question*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00956441/document>
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Democracy*. University of Chicago Press
- Friedman, J. (1992). *Empowerment. The politics of alternative development*. Blackwell.
- Friedmann, J. (1973). A conceptual model for the analysis of planning behaviour. En A. Faludi (Ed.), *A reader in planning theory* (pp. 345-370). Pergamon.

- Friedmann, J. y Weaver, C. (1979). *Territorio y función*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain*. Princeton University Press.
- Fuchs, S. (2000). Dos cambios paradigmáticos en la teoría sociológica sistémica: Niklas Luhmann, *Sociológica*, 15(43), 205-215.
- Fuller, L. L. (1978). *The law in quest of itself*. Foundation Press.
- Gabriel, M. (2021). *Ética para tempos oscuros. Valores universales para el siglo XXI*. Pasado y Presente.
- Galiano, G. y Pérez, M.<sup>a</sup> E. (2012). La naturaleza jurídica de los planes de ordenamiento territorial y urbanismo. *Derecho y Cambio Social*, 28(9), 1-29.
- Galland, D. y Enemark, S. (2013). Impact of structural reforms on planning systems and policies: loss of spatial consciousness? *Europea Journal of Spatial Development*, 52.
- Galland, D. y Enemark, S. (2015). The Danish National Spatial Planning framework. Fluctuating capacities of planning policies and institutions. G. J. Knaap, Z. Nedovic, y A: Carbonell (Eds.), *Planning for States and Nation-States in the U.S. and Europe*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Gallego, J. V. y Pitxer, J. V. (2018). Reinterpretando el desarrollo territorial: una nueva visión desde la economía. 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* (pp. 189-232). Tirant lo Blanch.
- Gallopín, G. C. (2006) Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. *Global Environmental Change*, 16(3), 293-303.
- Gamboa, R. (2011). El papel de la teoría crítica en la investigación educativa y cualitativa. *Revista Electrónica Diálogos Educativos*, 21, 48-64.
- Gandy, M. (2004). Rethinking urban metabolism: water, space and the modern city. *City*, 8(3), 371-387.
- Garcés, M. (2017). *Nueva ilustración radical*. ANAGRAMA.
- García-Bellido, J. (1998-1999). La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo. *Documentación Administrativa*, 252-253.
- García, J. (2002). *Territorio y nacionalismo. La construcción geográfica de la identidad gallega*. Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo – Xunta de Galicia.
- García, M.<sup>a</sup> J. (2015). *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*. PUV.
- García-Leonardo, E. (2017). *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana. Pasado y actualidad*. PUV.
- Garrido, J. (2020). Cuestiones preliminares a abordar en la concreción de una propuesta metodológica para el seguimiento y evaluación de planes territoriales en España. *Investigaciones Geográficas*, 73, 75-94.

- Geyer, H. y Kontuly, T. (1993). A theoretical foundation for the concept of a differential urbanization. *International Regional Science Review*, 15(2), 157-177
- Glynos, J. (2001). The Grip of ideology: a Lacanian approach to the Theory of Ideology. *Journal of Political*, 6(2), 191-214.
- Godet, M. (2001). *Creating Futures*. Economica.
- Gómez, C. M. (2019). ¿Existencia auténtica en la época de la técnica? *Estudios de Filosofía*, 61, 167-187.
- Gómez Lee, M. (2012). El marco de las coaliciones de causa. *Revista Ópera*, 12, 11-30.
- Gómez-Luna, E., Fernando-Navas, D., Aponte-Mayor, G. y Betancourt-Buitrago, L. A. (2014). Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos a través de su estructuración y sistematización. *DYNA*, 81, 158-163.
- Gómez Orea, D. (2002). *Ordenación territorial*. Mundi-Prensa.
- Gonnet, J. (2018). Orden social y conflicto en la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann. *Cinta de Moebio*, 61, 110-122.
- González-Varas, S. (2004). La difuminación de las fronteras nacionales. Europeización y regionalización de la ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza. En Fundación Manuel Giménez Abad (Ed.), *Comunidades Autónomas y Europea: II Jornadas Universitarias*.
- González-Varas, S. (2007). *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Aranzadi.
- González, A. M. (2018). Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 5, 46-68.
- González, J. L. y Martínez, R. (1980). Ordenación territorial en una nueva situación. *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, 1, 25-38.
- Gould, S. J. (1980). *The Panda's thumb*. W. W. Norton.
- Grant, T. (2009). Prólogo al "Estado y la revolución" de V. I. Lenin. En V. I. Lenin, *El estado y la revolución* (pp. 7-23). Fundación Federico Engels.
- Grinberg, L. y Grinberg, R. (1982). Psicoanálisis de la migración y del exilio. *Cuadernos de CILHA*, 6, 23-32.
- Grosz, E. A. (1994). *Volatile bodies: toward a corporeal feminism*. Indiana University Press.
- Gunder, M. (2003a). Passionate Planning for the Others' Desire: anagonistic response to the dark side of planning. *Progress in Planning*, 60(3), 236-319.
- Gunder, M. (2003b). Planning Policy Formulation from a Lacanian Perspective. *International Planning Studies*, 8(4), 279-294.
- Gunder, M. (2004). Shaping the Planner's Ego-Ideal: a Lacanian interpretation of planning education. *Journal of Planning Education and Research*, 23(3), 299-311.
- Gunder, M. (2005). Lacan, Planning and Urban Policy Formation. *Urban Policy and Research*, 23(1), 87-107.



- Gunder, M. (2011). Fake until you make it, and then... *Planning Theory*, 10(3), 201-212.
- Gunder, M. y Wang, C. (2019). *Lacan. Introducing thinkers for planners – A narrative and conversation*. AESOP - Young Academics Booklet Project.
- Habermas, J. (1984). *Conocimiento e interés*. Tecnos.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del 'fin de los territorios' a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- Haesbaert, R. (2013). El mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(15), 9-42.
- Haines-Young, R. y Potschin, M. (2010). *Proposal for a common international classification of ecosystem goods and services (CICES) for integrated environmental and economic accounting*. AEMA.
- Hall, P. (1974). *Urban and regional planning*. Penguin.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the State: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, P. (1996). *Cities of tomorrow*. Blackwell.
- Hall, S. (1997). The work of representation. En S. Hall (Ed.), *Representation: Cultural representations and signifying practices* (pp. 133-174). Sage.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hamdi, N. (2004). *Small Change: About the art of practice and the limits of planning in cities*. Earthscan.
- Hames, R. (2007). *The Five Literacies of Global Leadership*. Jossey-Bass
- Hamilton (2004). *Growth Fetish*. Pluto Press.
- Hancock, T. (1996). Planning and creating healthy and sustainable cities: the challenge for the twenty-first century. En C. Price y A. Tsouros (Eds.), *Our cities, our future: policies and action for health and sustainable development* (pp. 65-88). World Health Organization, Healthy Cities Project Office.
- Hansen, T. L. (1993). What is Critical Theory? An essay for the Uninitiated Organizational Communication Scholar. <https://eric.ed.gov/?id=ED368008>
- Hanski, I. (1998). Metapopulation dynamics. *Nature*, 396, 41-49.
- Harris, N. (2001). Spatial development policies and territorial governance in an Era of Globalisation and Localisation. En OCDE (Ed.), *Towards a New Role for Spatial Planning* (pp. 33-58). OCDE.
- Hart, D. A. (1976). *Strategic Planning in London*. Pergamon.
- Harvey, D. (1973). *Social justice and the city*. Johns Hopkins University Press.
- Harvey, D. (1982). *The limits to capital*. Basil Blackwell.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71, 3-17.

- Harvey, D. (1990). *The Condition of Postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell
- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Blackwell.
- Harvey, D. (2000). *Spaces of Hope*. University of California Press.
- Harvey, D. (2007). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI.
- Hastings, A. (2004). Transients: the key to long-term ecological understanding? *TRENDS in Ecology and Evolution*, 19(1), 39-45.
- Healey, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in Planning Theory. *The Town Planning Review*, 63(2), 143-162.
- Healey, P. (2006). Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 14(3), 299-320.
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge.
- Healey, P., McDougall, G. y Thomas, M. J. (Eds.), *Planning Theory. Prospects for the 1980s*. Pergamon Press.
- Heidegger, M. (2010). *¿Qué significa pensar?*. TROTTA Editorial.
- Hernández, D. (2013). La Escuela de Frankfurt. Un acercamiento a su metodología de investigación y su filosofía del poder. *Sincronía*, 63, 1-20.
- Heynen, N., Kaika, M. y Swyngedouw, E. (2006). Urban Political Ecology: politicizing the production of urban natures. En N. Heynen, M. Kaika y E. Swyngedouw (Eds.), *In the nature of cities – Urban Political Ecology and the politics of urban metabolism* (pp. 1-20). Routledge.
- Hildenbrand, A. (2006). La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230, 79-140.
- Hillier, J. (1998). Beyond confused noise: Ideas towards Communicative Procedural Justice. *Journal of Planning Education and Research*, 18(1), 16-24.
- Hillier, J. (2002). *Shadows of power*. Routledge.
- Hinkelammert, F. (2010). *Yo soy, si tú eres. El sujeto de los derechos humanos*. Driada.
- Hinkelammert, F. (2012). *Teología profana y pensamiento crítico*. CICCUS/CLACSO.
- Hirschmann, A. O. (1977). *The passions and the interests*. Princeton Press.
- Hoch, C. (1984). Doing Good and being right – the pragmatic connection in planning theory. *American Planning Association Journal*, 4(1), 335-345.
- Hoch, C. (1995). *What planners do*. Planners Press.
- Hoch, C. (1996). A pragmatic inquiry about planning and power. En J. Seymour, L. Mandelbaum y R. Burchell (Eds.), *Explorations in Planning Theory* (pp. 30-44). Center for Urban Policy Research.

- Hoch, C. (1997). Planning theorists, taking an interpretative turn need not travel on the political economy highway. *Planning Theory*, 17, 13-64.
- Hogwood, B. y Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Wheatsheaf Books.
- Holloway, J. (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder: el significado de la revolución hoy*. Herramienta.
- Hooper, B., McDonald, G. y Mitchell, B. (1999). Facilitating Integrated Resource and Environmental Management: Australian and Canadian Perspectives. *Journal of Environmental Planning and Management*, 42(5), 747-766.
- Horkheimer, M. (1972). *Critical Theory. Selected Essays*. Continuum.
- Howlett, M. y Cashore, B. (2007). Revisiting the new orthodoxy of policy dynamics: The dependent variable and re-aggregation problems in the study of policy change. *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50-62.
- Howlett, M. y Cashore, B. (2009). The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.
- Hudson, B. (1979). Comparative and current planning theories: counterparts and contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 387-398.
- Hugget, A. (2005). The concept and utility of ecological thresholds in biodiversity conservation. *Biological Conservation*, 124, 301-310.
- Hunyadi, M. (1995). *La vertu du conflit. Pour une morale de la médiation*. Cerf.
- Iglesias, B. M. (2019). No dejar a ningún municipio atrás: escalando el derecho a la ciudad a la región. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 123, 47-68.
- Indovina, F. (2004). Per què el planejament avui?. *Butlletí digital de l'Oficina Tècnica de Cooperació*, 17.
- Innes, J. (1995). Planning Theory's emerging paradigm. *Journal of Planning Education and Research*. 14(3), 128-135.
- Innes, J. (2004). Consensus building: clarifications for the critics. *Planning Theory*, 3(1), 5-20.
- Innes, J. (1996). Planning through consensus-building, a new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4), 460-472.
- Iriarte, I. (2017). La experiencia del proceso participativo de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV: un caso de buena gobernanza y de participación tridimensional en la gestión de las políticas públicas. *R. V. A. P.*, 109, 361-388.
- Isard, W. (1956). *Location and space economy*. MIT Press.
- Isserman, A. M. (1985). Dare to plan: an essay on the role of the future in planning practice and education. *Town Planning Review*, 56(4), 483-491.
- Iyengar, S. y Simon, A. (1993). New coverage of the Gulf crisis and public opinion. En S. Iyengar y R. Reeves (Eds.), *Do the Media Govern?* (pp. 248-257). Sage.

- Jacobs, M. (1996). *La economía verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. FUHEM/Icaria.
- Jacobs, K. (1999). Key themes and future prospects: conclusion to the special issue. *Urban Studies*, 36(1), 203-213.
- James, B. A. (1987). The Frankfurt School. Critical Theory as the negation of culture. *Ecquid Novi: African Journalism Studies*, 8(1), 5-24.
- Jameson, F. (2003). La posmodernidad y el mercado. En S. Žižek (Coomp.), *Ideología. Un mapa de la cuestión* (pp.309-328). Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Jameson, F. (2015) La estética de la singularidad. *New Left Review*, 92, 109-141.
- Jamieson, D. (2002). *Morality's Progress. Essays on human, other animals, and the rest of nature*. Clarendon Press.
- Janin, U. (2009). Governance territoriale europea: inquadramento istituzionale e implicazione operative. En F. Governa, U. Janin y M. Santagelo (Coord.), *La costruzione del territorio europeo: Sviluppo, coesione, governance* (pp. 67-82). Carocci.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45.
- Jessop, B. (2000). The crisis of national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 323-360.
- Jessop, B. (2001). Institutional re(turns) and the strategic – relational approach. *Environmental and Planning A*, 33, 1213-1235.
- Jessop, B. (2003). Governance and Meta-Governance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony. En H. P. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 111-116). Manchester University Press.
- Jessop, B. (2005). Critical realism and the strategic – relational approach. New formations. *A Journal of Culture, Theory and Politics*, 56, 40-53.
- Jiménez, V. (2017a). La ordenación territorial de Extremadura en el ámbito de la EUROACE. *Polígonos: Revista de Geografía*, 29, 269-300.
- Jiménez, J. J. (2017b). Órganos colegiados de las distintas administraciones públicas en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. *Auditoria Pública*, 72, 107-114.
- Jiménez, L. M. (2017c). La sostenibilidad en la calidad de vida urbana y territorial: nuevos conceptos operativos y soluciones de infraestructuras basadas en la naturaleza. En A. Serrano (Coord.), *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio* (pp. 77-92). Universidad de Valencia.
- Jiménez, V. y Campesino, A. (2016). Proyectos de (dudoso) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 72, 327-347.
- Jones, M. y Woods, M. (2013). New Localities. *Regional Studies*, 47(1), 29-42.
- Kaika, M. (2005). *City of flows*. Routledge.

- Kaza, N. y Hopkins, L. (2009). In what circumstances should plans be public? *Journal of Planning Education and Research*, 28(4), 491-502.
- Keller, B. y Mbewewe, D. (1991). Policy and planning for the empowerment of Zambia's women farmers. *Canadian Journal of Development Studies*, 12(1), 75-88.
- Kepplinger, H., Donsbach, W., Brosius, H. y Staab, J. (1989). Media tone and public opinion: a longitudinal study of media coverage and public opinion on Chancellor Helmut Kohl. *International Journal of Public Opinion Research*, 1, 326-342.
- Kincheloe, J. y McLaren, P. (2005). Rethinking critical theory and qualitative research. En N. Denzin y Y. Lincoln (Eds.), *The sage handbook of Qualitative Research* (pp. 303-342). Sage Publications.
- King, Y. (1989a). The ecology of feminism and the feminism of ecology. En J. Plant (Ed.), *Healing the Wounds* (pp. 18-28). New Society Publishers.
- King, Y. (1989b). Healing the Wounds: feminism, ecology, and nature/culture dualism. En A. M. Jaggar y S. R. Bordo (Eds.), *Gender/Body/Knowledge: Feminist reconstruction of being and knowing* (pp. 115-141). Rutgers University Press.
- Knieling, J. y Othengrafen, F. (Eds.) (2009). *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Ashgate.
- Knill, C. y Lehmkuhl, D. (1999). How Europe matters. Different mechanisms of europeization. *European Integration Online Papers*, 3(7), 1-11.
- Kotter, P. (1996). *Leading Change*. Harvard Business School Press.
- Kotter, P. (2008). *A sense of urgency*. Harvard Business School Press.
- Koresawa, A. y Konvitz, J. (2001). Towards a new role for spatial planning. En OCDE (Ed.), *Towards a New Role for Spatial Planning* (pp. 27-28). OCDE.
- Kreukels, A. (2000). An institutional analysis of strategic spatial planning: the case of federal urban policies in Germany. En W. Salet y A. Faludi (Eds.), *The Revival of Strategic Spatial Planning* (pp. 53-65). Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- Krugman, P. (2000). Where is the world in the 'new economic geography'. En G. L. Clark, M. P. Feldman y M. S. Gertler (Eds.), *The Oxford handbook of Economic Geography* (pp. 49-60). Oxford University Press.
- Kuffer, P. (2018). ¿Por qué traducir (a Byung-Chul Han)? En L. Espinosa, M. B. Greco, A. Penchaszadeh, C. Ruiz y S. Sferco (Eds.), *¿Por qué (no) leer a Byung-Chul Han?* (pp. 139-141). Ubu Ediciones.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press.
- Laclau, E. (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Nueva Visión.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI.
- Lagopoulos, A. Ph. (2018). Land-Use planning methodology and middle-ground planning theories. *Urban Science*, 2(93), 1-23.

- Lambruschini, P. (2017). Sobre la libertad. Un contrapunto entre Hegel y Marx. *Izquierdas*, 34, 159-182.
- Laswell, H. D. (1971). *A preview of policy sciences*. Elsevier publishing co.
- Latasa, I. (2020). El procedimiento de la planificación territorial en Castilla y León. En E. Peiró y J. Farinós (Eds.), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (pp. 337-374). Aranzadi – Thomson Reuters.
- Latasa, I. (2020). El procedimiento de la planificación territorial en el País Vasco. En E. Peiró y J. Farinós (Eds.), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (pp. 663-694). Aranzadi – Thomson Reuters.
- Latasa, I., Lozano, P. y Mata, R. (2020). El paisaje, expresión de la diversidad natural y cultural del territorio: bases para una economía verde. En J. Farinós y J. Olcina (Coord.), *Geografía regional de España. Espacio y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español* (pp. 145-232). Tirant lo Blanch.
- Latouche, S. (1994). *A ocidentalização do mundo*. Petrópolis.
- Latouche, S. (2009). *La apuesta por el decrecimiento: ¿cómo salir del imaginario dominante?* Icaria.
- Latouche, S. (2011). *La hora del decrecimiento*. Octaedro.
- Latour, B. (1993). *We have never been modern*. Harvard University Press.
- Latour, B. (2002). Gabriel Tarde and the end of the social. En P. Joyce (Ed). *Gabriel Tarde and the end of the social* (pp. 117-132). Routledge.
- Latour, B. (2005a). *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network Theory*. Oxford University Press.
- Latour, B. (2005b). From Realpolitik to Dingpolitik: or how to make things public. En B. Latour y W. Weibel (Eds.), *Making things public: atmospheres of democracy* (pp. 14-41). MIT Press.
- Lauria, M. (2010). Does planning theory affect practice, and if so, how?. *Planning Theory*, 9(29), 156-159.
- Laurín, A. (2015). Los territorios universales del siglo XXI: una nueva categoría de la espacialidad (do)minada. *Geopolítica(s)*, 6(1), 83-106.
- Lee, R. (1989). Social relations and the geography of material life. En D. Gregory y R. Walford (Eds.), *Horizons in human geography* (pp. 152-169). Macmillan.
- Lee, J. (2009). *Incidental exposure to news: limiting fragmentation in the new media environment*. The University of Texas.
- Lee, R. (2000a). Geografía económica. En R. J. Johnston y D. M. Smith (Eds.), *Diccionario AKAL de Geografía Humana* (pp.262-268). AKAL
- Lee, R. (2000b). Planificación urbana y regional. En R. J. Johnston y D. M. Smith (Eds.), *Diccionario AKAL de Geografía Humana* (pp.435-437). AKAL
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.

- Legacy, C. y Leshinsky, R. (2016). *Instrumentos of planning. Tensions and challenges for more equitable and sustainable cities*. Routledge.
- Lenschow, A. (2006). Europeanization of public policy. En J. Richardson (Ed.), *European Union – Power and policy making* (pp. 55-71). Routledge.
- León, J. (2020). La reelaboración hegeliano-lacaniana del materialismo dialéctico según Slavoj Žižek. *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, 53, 225-246.
- Levins, R. (1970). Extinction. En M. Gesternhaber (Ed.), *Some mathematical problems in biology*. American Mathematical Society.
- Levins, R. y Lewontin, R. C. (1985). *The dialectical biologist*. Harvard University Press.
- Lewis, R. (Ed.) (1992). *Rethinking the environment*. Adams Smith Institute.
- Lewontin, R. C. y Levins, R. (2007). *Biology under the influence: dialectical essays on ecology, agriculture, and health*. Monthly Review Press.
- LiPuma, E. y Lee, B. (2004). *Financial derivatives and the globalization of risk*. Durham.
- Lindblom, C. E. (1973). The science of muddling through. En A. Faludi (Ed.), *A reader in planning theory* (pp. 151-169). Pergamon.
- Lindblom (1996a). La ciencia de ‘salir del paso’. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 201-225). Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom (1996b). Todavía tratando de salir del paso. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 227-254). Miguel Ángel Porrúa.
- Loeber, A. y Grin, J. (1997). From phosphate policy to eutrophication control: policy change and learning in the Netherlands. En P. A. Sabatier (Ed.), *An advocacy coalition lens on environmental policy* (pp. 1977-1989). MIT Press.
- Loeckx, A. (1995). The difficult art of duality. The Structural Plan for Flanders. *Archis*, 10, 48-53.
- Logan, T. H. (1976). The americanization of german zoning. *Journal of the American Institute of Planners*, 42, 377-385.
- Lois, R. C. y Aldrey, J. A. (2011). El problemático recorrido de la Ordenación del Territorio en Galicia. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 583-610.
- Longwe, S. y Clarke, R. (1994). El marco conceptual de igualdad y empoderamiento de las mujeres. En M. León (Ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Tercer Mundo Editores.
- Losada, R. (2014). La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas. En G. Pastor (Ed.), *Teoría y práctica de las políticas públicas* (pp. 47-66). Tirant lo Blanch.
- Lovelock, J. (2007). *The revenge of Gaia. Why the Earth is fighting back and how we can still save humanity*. Penguin.
- Luhmann, N. (1991). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Alianza Editorial.

- Luke, W. (1997). *Ecocritique: Contesting the politics of nature, economy and culture*. University of Minnesota Press.
- Liotard, J. F. (1991). *The inhuman*. Stanford.
- MacArthur, R. H. y Wilson, E. O. (1967). *The theory of island biogeography*. Princeton University Press.
- Madiyarova, E. S., Madiyarova, K. Z., Abdiev, B. A., & Ezhebekov, M. A. (2015). Green Economy: Its Optimization and Modeling. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(4), 186.
- Mahoney, J. (2010). *Colonialism and Postcolonial development: Spanish America in comparative perspective*. Cambridge University Press.
- Máiz, R. (1997). Desconfianza e poder persoal, os mecanismo elementais do clientelismo político. *A Trabe de Ouro*, 31, 299-317.
- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L. y Saglie, I. L. (2015). Legitimacy of informal strategic urban planning. Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 23(2), 349-366.
- Mol, A. (1999). Ontological politics. A word and some questions. *The sociological review*, 47(S1), 74-89.
- Mol, A. (2002). *The body multiple: ontological in medical practice*. Duke University Press.
- Molles, M. C. (2006). *Ecología. Conceptos y aplicaciones*. McGraw Hill.
- Mallol, A. D. (2018). Derrida: una filosofía romántica de la traducción. *Estudios de Teoría Literaria. Revista digital: artes, letras y humanidades*, 7(14), 143-154.
- Massé, C. (2004). Adorno. Teoría Crítica y dialéctica negativa. *Documentos de Investigación*, 83.
- Marcus, G. E. (2002). *The sentimental citizen: emotion in democratic politics*. The Pennsylvania State University Press.
- Marcuse, H. (1968). Max Weber: Racionalidad y Capitalismo. *Pensamiento Crítico*, 20, 146-164.
- Marcuse, H. (1993). *El hombre unidimensional*. Editorial Planeta.
- Margerum, R. (1997). Integrated Approaches to Environmental Planning and Management. *Journal of Planning Literature*, 11(4), 459-475.
- Margerum, R. y Hooper, B. (2001). Integrating environmental management: improving implementation through leverage point mapping. *Society and Natural Resources*, 14, 1-19.
- Martín, R. (1988). Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio. *Revista de Derecho Urbanístico*, 110.
- Martín, R. (1991). *Tratado de derecho ambiental*. Trivium.
- Martín, M. I. (2014). La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas. Desarrollo Normativo. *Polígonos. Revista de Geografía*, 26, 321-348.



- Martín, J. (2017). La reforma de las administraciones y planificación territorial en España\_ cómo llevar la política territorial a las instituciones. 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* (pp. 749-784). Tirant lo Blanch.
- Martínez Caro, C. (1998). La aportación de Gabriel Alomar a la formación de una nueva mentalidad urbanística en el ambiente de la arquitectura española 1950-1965. En J. M. Otxotorena, M. A. Alonso, J. M. Pozo (coord.), *De Roma a Nueva York: Itinerarios de la Nueva Arquitectura Española 1950-1965: Actas del Congreso Internacional* (pp. 283-291). Universidad de Navarra.
- Mason, P. (2016). *Postcapitalismo: hacia un nuevo futuro*. Paidós.
- Mata, R. (2002). Una visión histórica sobre la investigación de los espacios naturales protegidos en España. Del interés por las bellezas naturales, a las redes territoriales de espacios merecedores de protección. En C. Castell, J. Hernández y J. Melero (Eds.), *La investigación y el seguimiento en los espacios naturales protegidos del siglo XXI* (pp. 15-26). Diputación de Barcelona.
- Mata, R. (2017). El plan nacional de paisaje cultural: una iniciativa para el conocimiento, la cooperación y la salvaguarda de paisajes de alto interés cultural. En A. Serrano (Coord.), *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio* (pp. 287-302). Universidad de Valencia.
- Mata, R., Rodríguez, J. A. y Sevilla, M. (2007). Un SIG para el plan de ordenación de Menorca. Aspectos ambientales y paisajísticos. En J. L. García, I. Molina y G. Andrés (coord.), *X Congreso del Grupo de Métodos Cuantitativos, Sistemas de Información Geográfica y Teledetección*.
- Matesanz, A. (2009). El suelo en la legislación urbanística española. *Boletín CF+S*, 55, 7-61.
- Maturana, H. y Varela, F. (1984). *El árbol del conocimiento*. Editorial Universitaria.
- Maya-Jariego, I. (2010). De la ciencia a la práctica en la intervención comunitaria. La transferencia del conocimiento científico a la actuación profesional. *Apuntes de Psicología*, 28, 121-141.
- Mazza, L. (2010). Notes on strategic processes in land use planning. En M. Cerreta, G. Concilio y V. Monno (Eds.), *Making Strategies in Spatial Planning. Knowledge and Values* (pp. 79-86). Springer.
- McCarthy, T. (1978). *The critical theory of Jürgen Habermas*. MIT Press.
- McCombs, M. (2010). Extending our theoretical maps: psychology of agenda-setting. *Central European Journal of Communication*, 2, 197-207.
- McLoughlin, J. B. (1969). *Urban and Regional Planning*. Faber and Faber.
- Medina, A. y Ballano, S. (2015). Las aportaciones de Schütz, Berger y Habermas al debate sobre la objetividad del conocimiento. *Andamios*, 12(28), 241-264.
- Medina-Núñez, I. (2019). El concepto Realpolitik en la ciencia política. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 26(76), 281-290.

- Menéndez, A. (1992). Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. *Documentación administrativa*, 230-231.
- Menéndez, A. (1996). Constitución y democracia 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 107/108, 127-148.
- Menéndez, A. (2003). Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizaciones: estado de la cuestión y algunas propuestas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 37(200), 135-198.
- Miller, K. (1980). *Planificación de Parques Nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica*. Fundación para la Ecología y la Protección del Medio Ambiente.
- Milner, J. C. (2020). Reflexiones sobre el movimiento Me Too y su filosofía. *Ética y Cine Journal*, 10(1), 103-114.
- Mitlin, D. (2008). With and beyond the state: coproduction as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment and Urbanization*, 20, 339-360.
- Moe, T. M. y Caldwell, M. (1994). The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 150(81), 171-195.
- Moisio, S. y Luukkonen, J. (2015). European spatial planning as governmentality: and inquiry into rationalities, techniques, and manifestations. *Environment and Planning C - Government and Policy*, 33, 828-845.
- Molina, M. (2019). Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo. En J. Farinós, J. F. Ojeda-Rivera y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 153-170). Asociación Española de Geografía – Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico.
- Monedero, J. C. (2012). ¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia. *Nueva Sociedad*, 240, 68-86.
- Monod, J. y De Castelbajac, P. (1973). *L'aménagement du territoire*. Presses Universitaires de France.
- Montiel, A. y García-Leonardo, E. (2017). Nuevos intentos de ordenación del litoral valenciano: el proyecto del plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunitat Valenciana. En A. Serrano (Coord.), *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio* (pp. 357-371). Universidad de Valencia.
- Montpetit, E. (2008). Policy design for legitimacy: expert knowledge, citizens, time and inclusion in the united kingdom's biotechnology sector. *Public Administration*, 86(1), 259-277.
- Moreno, E. E. (2020). La incorporación de la dimensión de género en la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo Sostenible de Extremadura. De la retórica a la práctica ética. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 52(203), 79-88.
- Morton, T. (2007). *Ecology without Nature*. Harvard University Press.

- Moulaert, F. (2001). *Globalisation and Integrated Area Development in Europea Cities*. Oxford University Press.
- Moulaert, F. y Jessop, B. (2006). *Thematic Synthesis Paper I: Agency, Structure, Institutions, Discourse (ASID)*. Demologos project.
- Mouffe, C. (2003). *La paradoja democrática*. Gedisa.
- Mouffe, C. (2005). *On the political*. Routledge.
- Muga, J. L. (2007). El nuevo régimen jurídico de los parques naturales. En M. Moreno (Coord.), *Estudios Jurídicos de Derecho Urbanístico y Medio Ambiental*. Montecorvo.
- Música, M. y Gómez-Limón, J. (coord.) (2002). *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Fundación González Bernáldez.
- Música, M., Montes, C. y Castell, C. (2017). Escenarios de futuro para la construcción de un modelo más eficaz de áreas protegidas en España en el contexto de cambio global. En A. Serrano (coord.), *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio* (pp. 319-328). Universidad de Valencia.
- Muguerza, J. (1986). *La razón sin esperanza*. Taurus.
- Muguerza, J. (1990). De la materia a la razón. En *Desde la perplejidad* (revisar)
- Muñoz, E. S. (2016). *Votos colectivos de lujosa pobreza*. Los Libros de la Catarata.
- Mukhopadhyay, C. (2015). *Faludi: Introducing a Theory of Planning*. *Andreas Faludi in conversations with Chandrima Mukhopadhyay*. In *Planning*.
- Muller, J. (1992). From survey to strategy: twentieth century developments in western planning method. *Planning Perspective*, 7, 125-155.
- Müller, M. (2015). Assemblages, Actor-networks: rethinking socio-material power, politics and space. *Geography Compass* 9(1), 27-41.
- Mumford, L. (1934). *Technics and civilization*. Secker and Warburg.
- Munroe, D. K., Croissant, C. y York, A. M. (2005). Land use policy and landscape fragmentation in an urbanizing region: assessing the impact of zoning. *Applied Geography*, 25, 121-141.
- Muñoz, A. (2008). La política de paisaje de la Comunitat Valenciana. *Cuadernos Geográficos*, 43, 99, 121.
- Murado, M. A. (2013). *La invención del pasado: verdad y ficción en la Historia de España*. Debate.
- Murguialday, C., Pérez de Armiño, K. y Eizagirre, M. (2000). Empoderamiento. En K. Pérez (Ed.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria / Hegoa.
- Murray, D. (2005). A critical analysis of communicative rationality as theoretical underpinning for collaborative approaches to Integrated Resource and Environmental Management. *Environments*, 33(2), 1-17.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. Duckworth.
- Nadal, J. (1978). *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1973*. Ariel.

- Nancy, J. L. (2010). Comunismo, la palabra. En A. Hounie (Coomp.), *Sobre la idea del comunismo* (pp. 145-154). Paidós.
- Nápoli, M. y Naidorf, J. (2020). Elinor Ostrom y sus aportes a la coproducción del conocimiento científico. *Revista Eletrônica de Educação*, 14, 1-16.
- Nash, K. (1996). Post-democracy, politics and philosophy: An interview with Jacques Rancière. *Angelaki*, 1(3), 171-178.
- Navarrete, J. (2004). Anexo estadístico de la población española en comparación con la población europea. En J. Leal (coord.), *Informe sobre la situación demográfica en España* (pp. 355-378). Fundación Abril Martorell.
- Navarro, C. (2008). El estudio de las políticas públicas. *RJUAM*, 17, 231-255.
- Navarro, S. (2014). Los espacios turísticos de la Comunidad Valenciana: ¿planificación territorial del turismo o evolución espontánea? Los planes regionales y el caso de Peñíscola. *Investigaciones Turísticas*, 8, 85-111.
- Newton, K. (1978). Conflict avoidance and conflict suppression: the case of urban politics in the United States. En A. Cox y R. Kevin (Eds.), *Urbanization and conflict in market societies* (pp. 76-93). Maaroufa Press.
- Nogué, J. (2005). Nacionalismo, territorio y paisaje en Cataluña. En N. Ortega (Ed.), *Paisaje, memoria histórica e identidad nacional* (pp. 147-169). Universidad Autónoma de Madrid.
- Noguera, A. (2011). La teoría del Estado y del poder en Antonio Gramsci. Claves para descifrar la dicotomía dominación-liberación. *Nómadas. Revista críticas de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 29(1), 246-264.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Nosh, R. (1993). A regional landscape approach to maintain diversity. *BioScience*, 33, 700-706.
- Ogilvy, J. (2002). *Creating Better Futures*. Oxford University Press.
- Ojeda, J. F. (1999). Naturaleza y desarrollo. Cambios en la consideración política de lo ambiental durante la segunda mitad del siglo XX. *Papeles de Geografía*, 39, 103-117.
- Olcina, J. y Farinós, J. (2017). Revisión de propuestas de clasificación y organización territorial de España: el papel de la geografía regional. En J. Farinós y J. Olcina (Coord.), *Geografía regional de España. Espacio y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español* (pp. 81-144). Tirant lo Blanch.
- Olesen, K. (2011). *Strategic Spatial Planning in Transition: Case Study of Denmark*. <https://vbn.aau.dk/en/publications/strategisk-rumlign-planl%C3%A6gning-i-forandring-et-casestudie-af-danma>
- Olesen, K. (2014). The neoliberalisation of strategic spatial planning. *Planning Theory*, 13(3), 288-303.

- Olesen, K. y Richardson, T. (2012). Strategic spatial planning in transition: contested rationalities and spatial logics in 21<sup>st</sup> century Danish spatial planning. *European Planning Studies*, 20, 1689-1706.
- Olesen, K. y Albrechts, L. (2017). *Changing Planning Discourses and Practices: The Flanders Structure Plan*. AESOP-Young Academics Booklet Series.
- Ollivaux, J. P. (1985). *La décentralisation, le région et l'aménagement du territoire*. Syros Adels.
- Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952.
- Oranje, M. (2002). Planning and the postmodern turn. En P. Allmendinger y M. Tewdwr-Jones (Eds.), *Planning Futures: New directions for Planning Theory* (pp. 172-186). Routledge.
- Ors, J. (2020). Los espacios naturales protegidos. *Anales*, 5, 135-143. [https://rseap.webs.upv.es/Anales/05/A\\_135\\_143\\_Los\\_Espacios\\_Naturales\\_Protegidos.pdf](https://rseap.webs.upv.es/Anales/05/A_135_143_Los_Espacios_Naturales_Protegidos.pdf)
- Ortega, L. (2005). *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*. Civitas.
- OSE (2016). *Sostenibilidad en España 2016*. Mundiprensa.
- Ostos, J. R. (2014). Erik Swyngedouw y la ecología política urbana. *Ecología Política*, 47, 100-118.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2009). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100, 641-672.
- Ovaskainen, O. y Hanski, I. (2004). Metapopulation dynamics in highly fragmented landscapes. En I. Hanski y O. e. Gaggioti (Eds.), *Ecology, Genetics, and Evolution of Metapopulations* (pp. 73-103). Elsevier Academic Press.
- Oyarzun, P. (2016). *El narrador*. Metales Pesados.
- O'Flanagan, P. (1996). *Xeografía Histórica de Galicia*. Xerais.
- O'Neill, J. (1992). The varieties of intrinsic value. *Monist*, 75, 119-137
- O'Neill, D. W., Fanning, A. L., Lamb, W. F. y Steinberg, J. K. (2018). A good life for all within planetary boundaries. *Nature Sustainability*, 1, 88-95.
- Painter, J. (2010). Rethinking territory. *Antipode*, 42(5), 1090-1118.
- Páramo, P. y Otálvaro, G. (2006). Investigación alternativa: por una distinción entre posturas epistemológicas y no entre métodos. *Cinta de Moebio*, 25, 1-7.
- Paredes, X. M. (2015). Nem orden nem progresso para o nosso território. O (des)ordenamento territorial na Galiza. *INTERthesis*, 12(2).

- Parejo, L. (1986). *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*. Ediciones Ciudad Argentina.
- Parejo, T. (2004). *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*. Marcial Pons.
- Parejo, L. (2005). La ordenación territorial y urbanística en el contexto de la política económica y social del Estado. *Documentación Administrativa*, 284-285.
- Pareto, W. (1920). *Fatti e teorie*. Vallecchi.
- París, M.<sup>a</sup> D. (2014). Pierre Bourdieu: la fabricación de armas para una revolución simbólica. En G. Ávalos (Coord.), *Pensamiento político contemporáneo* (pp. 151-177). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, DCSH/UAM-X.
- Parkins, J. (2002). Forest management and advisory groups in Alberta: An empirical critique of an emergent public sphere. *Canadian Journal of Sociology*, 27(2), 163-184.
- Paterson, J. H. (1976). *Land, work and resources: an introduction to economic geography*. Edward Arnold.
- Patiño, D. M. (2017). La noche de los proletarios de Jacques Rancière como posibilidad para pensar en otro tipo de comunidad. *Universitas Philosophica*, 34(68), 243-262.
- Patiño, D. M. (2019). Reflexiones en torno a la emancipación intelectual desde el Maestro Ignorante de Jacques Rancière. *Tópicos. Revista de Filosofía*, 59, 339-364.
- Paül, V., Santos, X. M. y Pazos, M. (2014). The ambiguous geographies of protected areas in Galicia. *Ambiente y Desarrollo*, 19(36), 61-77.
- Paulson, D. (1998). Collaborative Management of public rangeland in Wyoming: Lessons in Co-Management. *Professional Geographer*, 50(3), 301-315.
- Pazo, A. J. (2005). La parroquia rural en Galicia. De espacio vivido a contenedor de habitantes. Em S. Reboreda (Coord.), *Homenaxe á Profesora Lola F. Ferro: estudos de historia, arte e xeografía* (pp. 377-400). Serizio de Publicacións Universidades de Vigo.
- Pedregal, B. y Segura, S. (2018). Territorio y ciencia posnormal. 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* (pp. 97-113). Tirant lo Blanch.
- Peiró, E. (2017). *Análisis de los planes territoriales sectoriales en España. Diagnóstico y tipificación por Comunidades Autónomas*. PUV
- Peiró, E. y Farinós, J. (2018). Las EDUSI en la Comunidad Valenciana; una actualización. Bases para una adecuada planificación comprehensiva e integral. En Calvo, R., Bou, M., Sigalat, E. y Martínez, D. (Coord.), *Planificació i innovació territorial (I+D+i+T)* (pp.75-88). Neopàtria.
- Peiró, E. y Farinós, J. (2019). La planificación territorial de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, LI(200), 249-264.
- Peiró, E. y Farinós, J. (2022). Espacios naturales protegidos: como plantear una política ambiental en clave territorial y acercar formas de planificación afines. XXVII Congreso AGE (en Edición).

- Peiró, E. y Rando, E. (2020). La planificación territorial en les Illes Balears. En E. Peiró y J. Farinós (Eds.), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (pp. 191-234). Aranzadi – Thomson Reuters.
- Peiró, E., Borobio, M. y Rando, E. (2020). La planificación territorial en Galicia. En E. Peiró y J. Farinós (Eds.), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (pp. 505-554). Aranzadi – Thomson Reuters.
- Peiró, E., Elorrieta, B. y Farinós, J. (2021a). Opciones para un nuevo estilo de ordenación del territorio integrada en España a partir de los instrumentos de la política de cohesión europea. En Escribano, J., Peñarrubia, M.<sup>a</sup> P., Serrano, J. J., Asins, S. (coord.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición: una interpretación desde la geografía* (pp. 555-566). PUV- Tirant lo Blanch.
- Peiró, E., Almenar-Muñoz, M., García de Leonardo Tobarra, E. y Farinós, J. (2021b). Hacia la integración de políticas ambientales y territoriales y sus instrumentos de 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* (pp. 263-325). Thomson Reuters – Aranzadi.
- Peiró, E., Álvaro, N., Vílchez, A. y Farinós, J. (2019). Hacia una nueva cultura territorial desde la educación básica obligatoria. La experiencia de las unidades didácticas “¿qué conozco de mi territorio?” de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana. En P. Lucas (Ed), *Crisis y espacios de oportunidad. Retos para la Geografía. Libro de actas* (pp. 143-158). AGE – Universidad de Valencia.
- Pennington, M. (1996). Conservation and the countryside: By Quango or Market?. *Studies on the Environment No. 6*.
- Pennington, M. (2000). *Planning and the political market: public choice and the politics of government failure*. Athlone.
- Perales, F. (1996). La primera reforma de la Ley del Suelo 1956-1975. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*. 107/108, 101-126.
- Pereyra, C. (1976). Ideología y ciencia. *Cuadernos Políticos*, 10, 25-32.
- Pérez, A. (1998). *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Marcial Pons.
- Pérez, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes I y II*. La Muralla.
- Pickett, S., Ostfeld, R., Shachak, M. y Likens, G. (1997). *The ecological basis of conservation: heterogeneity, ecosystem, and biodiversity*. Chapman & Hall.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Pignuoli, S. (2013). Doble contingencia y orden social desde la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann. *Sociológica*, 28(78), 7-40.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Pineda, R. (2002). La democracia deliberativa. *Ius et Praxis*, 8(2), 605-637.

- Pippin, R. (2005). *The persistence of subjectivity. On the Kantian aftermath*. Cambridge University Press.
- Pissourios, I. A. (2013). Whiter the planning theory-practice gap? A case study on the relationship between urban indicators and planning. *Theoretical and empirical researchers in urban management*, 8(2), 80-92.
- Pitarch, M. <sup>a</sup> D., Uceda, F. X. y Martínez, L. (2017). EL área metropolitana de Valencia, un espacio vivido desde la perspectiva de la población sobre la sostenibilidad de su espacio vital. En M. <sup>a</sup> D. Pitarch (coord.), *Estructura, vida y gobierno en territorios complejos: el área metropolitana de Valencia* (pp. 403-422). Tirant Humanidades.
- Plaza, J. I. (2018). Cohesión y desarrollo regional en España. En J. Farinós, J. F. Ojeda-Rivera y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 171-186). Asociación Española de Geografía – Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico.
- Plaza, J. I. y Caravaca, I. (2017). De la diversidad a los desequilibrios regionales y políticas correctoras: un análisis por Comunidades Autónomas. En J. Farinós y J. Olcina (Coord.), *Geografía regional de España. Espacio y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español* (pp. 512-561). Tirant Humanidades.
- Pløger, J. (2004). Strife: urban planning and agonism. *Planning Theory*, 3(1), 71-92.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Quipu.
- Pollock, F. (2019). *Sobre el capitalismo de Estado*. En negativo ediciones.
- Ponce, G. (2014). El comercio en las estrategias de vertebración territorial en la Comunidad Valenciana. *Estudios Geográficos*, 75(276), 347-372.
- Ponce Solé, J. (2001). Derecho urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 130.
- Postema, G. (1986). *Bentham and the common law tradition*. Oxford University Press.
- Poulantzas, N. (1973). *Poder políticos y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI.
- Precedo, A. (1987). *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Xunta de Galicia.
- Precedo, A. (1996). El plan comarcal de Galicia: un modelo de desarrollo territorial integrado. *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, 16, 311-322.
- Prigogine, I. (1999). *Las leyes del caos*. Crítica.
- Pueyo, A., López, C. y Hernández, M.<sup>a</sup> L. (2017). La tensión entre las dinámicas productivas y residenciales. El papel de las infraestructuras. En J. Farinós y J. Olcina (Coord.), *Geografía regional de España. Espacio y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español* (pp. 19-80). Tirant Humanidades.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. SÍNTESIS.



- Purcell, M. (2009). Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements?. *Planning Theory*, 8, 140-165.
- Puyol, R. (2005). La población española en el marco de la Unión Europea. *Papeles de Economía*, 104, 2-16.
- Queirós, M. (2018). Cities and regions as complex systems. Impacto on Spatial Planning. 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* (pp. 49-70). Tirant lo Blanch.
- Radaelli, C. M. (2004). Europeanisation: solution or problema? *European Integration Online Papers*, 8(16), 1-23.
- Raffestin, C. (1999). *Paysages construits et territorialités. Convegno Internazionale Disegnare paesaggi costruiti*. Politecnico di Torino.
- Ragland, E. (1996). The discourse of the Master. En W. Allopon y R. Feldstein (Eds.), *Lacan, Politics, Aesthetics* (pp.127-147). SUNY Press.
- Ramírez, B. R. y López, L. (2015). *Espacio, paisaje, región territorio y lugar. La diversidad en el pensamiento contemporáneo*. Instituto de Geografía, UNAM y UAM.
- Rampulla, F. C., Venturi, A., Brachitta, L. y Troconi, L. (2010). Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali. *Rivista Giuridica di Urbanística*, 3-4.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Ediciones Nueva Visión.
- Rancière, J. (2001). Ten theses on politics. *Theory & Event*. 5(3), 17-34.
- Rancière, J. (2003). *El maestro ignorante*. LAERTE.
- Rancière, J. (2006a). *Hatred of democracy*. Verso.
- Rancière, J. (2006b). *The politics of aesthetics*. Continuum.
- Rancière, J. (2010a). *La noche de los proletarios*. Tinta Limón.
- Rancière, J. (2010b). *El espectador emancipado*. Manantial.
- Rancière, J. (2010c). ¿Comunistas sin comunismo). En A. Hounie (Coomp.), *Sobre la idea del comunismo* (pp. 167-178). Paidós.
- Rando, E. (2017). La ordenación del territorio en España: análisis jurídico de los instrumentos de gestión. [Tesis. Universidad de Málaga] <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/14266>
- Rando, E. (2018). La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 81, 121-156.
- Rando, E. (2019). *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Iustel.
- Rando, E. (2020). *Régimen jurídico de la gestión territorial*. Tirant lo Blanch.
- Rando, E. y Peiró, E. (2020a). La planificación territorial en Asturias. En E. Peiró y J. Farinós (Eds.), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (pp. 153-190). Thomson Reuters – Aranzadi.

- Rando, E. y Peiró, E. (2020c). El procedimiento de la planificación territorial en Extremadura. En E. Peiró y J. Farinós (Eds.), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (pp. 451-504). Thomson Reuters – Aranzadi.
- Reed, M. (1995). Cooperative management of environmental resources: a case study from northern Ontario, Canada. *Economic Geography*, 71(2), 132-150.
- Reis, J. (2016). *A base territorial das Políticas Públicas: Visões e evoluções*. Conferencia pronunciada en el CEGOT – Faculdade de Letras, Universidade do Porto.
- Renan, E. (1987). *¿Qué es una nación?*. Alianza
- Riechmann, J. (1995). Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación. En. Trotta (Ed.), *De la economía a la ecología* (pp. 11-36). Trotta.
- Riechmann, J. (2005). ¿Cómo cambiar hacia sociedades sostenibles? Reflexiones sobre biomímesis y autolimitación. *Isegoría*, 32, 95-118.
- Riechmann, J. (2006). *Biomímesis*. Libros de la Catarata.
- Riechmann, J. (2012). ¿Pueden un socialista o un comunista del siglo XXI no ser vegetarianos?. *Viento Sur*, 125, 40-50.
- Riechmann, J. (2014). *Un buen encaje en los ecosistemas. Segunda edición (revisada) de Biomímesis*. Libros de la Catarata.
- Riechmann, J. (2016). *El no actuar en aquellos días... Apuntes sobre la crisis ecosocial*. Foro Transiciones.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Open University Press.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, A., Stuart, F., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., de Wit, C. A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rhode, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R. W., Fabry, V. J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P. y Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472-475
- Rodríguez, F. (2010). El estado de la Ordenación del Territorio en España. *Cuadernos Geográficos*, 47, 9-14.
- Rodríguez, L., Martín, J., Parejo, J. A. y Almoguera, A. (1986). *Política Económica Regional*. Alianza Universidad.
- Roedenbeck, I. A., Fahrig, L., Findlay, C. S., Houlihan, J., Jaeger, J. A. G., Klar, N., Kramer-Schadt, S. y van der Grift, E. A. (2007). The Rauschoolzhausen-Agenda for road ecology. *Ecology and Society*, 12(1), 11.
- Roggerone, S. M. (2015). Nombres de Lacan, o Slavoj Žižek y la actualidad del psicoanálisis. *Diferencia(s). Revista de Teoría Social Contemporánea*, 1(1), 40-63.
- Rojas, M. (2011). La razón autorreflexiva como principio de la filosofía de Hegel. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 8(15), 239-271.

- Roma, A. (2008). El alcance del delito contra la ordenación del territorio en supuestos complejos. Algunos ejemplos en Galicia. *Estudios Penales y Criminológicos*, 28, 397-440.
- Romero, J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Tirant lo Blanch.
- Romero, J. y Farinós, J. (2007). Los territorios rurales en el cambio de siglo. En J. Romero (Coord.), *Geografía humana: procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado* (pp. 355-419). Ariel.
- Romero, J. y Farinós, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319.
- Romero, J. y Sorribes, J. (2011). El territorio valenciano tras la crisis. Planificación y gestión con sentido común. *Mètode*, 68, 62-71.
- Romero, J., Brandis, D. y Melo, C. (2015). El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 6-, 369-386.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter democracy*. Cambridge University Press.
- Rowlands, J. (1997). *Questioning empowerment*. Oxfam.
- Rubí, S. (2000). Una peculiaridad organizativa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares: los Consells Insulars. *Dereito*, 2, 117-140.
- Ruffini, M.<sup>a</sup> L. (2017). El enfoque epistemológico de la teoría crítica y su actualidad. *Cinta de Moebio*, 60, 306-315.
- Ruiz, M.<sup>a</sup> C. (2018a). Poderes: Contra el elogio a la inacción. Byung-Chul Han y el no-poder-poder-más como racionalidad liberal. En L. Espinosa, M.<sup>a</sup> B. Greco, A. Penchaszadeh, M.<sup>a</sup> C. Ruiz del Ferrier y S. Sferco (Eds.), *¿Por qué [no] leer a Byung-Chul Han?* (pp. 29-57). Ubu Ediciones.
- Ruiz, M. (2018b). Autorización de establecimientos industriales o comerciales en suelo rústico: una solución insostenible a la falta de suelo destinado a usos empresariales. *Actualiad Jurídica Ambiental*, 76, 1-44.
- Ruiz, N. y Delgado, J. (2008). Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Eure*, 102, 77-95.
- Rullán, O. (1989). Estructuras territoriales planificadas estudiadas mediante análisis multivariado. *Norba: Revista de Geografía*, 8(9), 623-638.
- Rullán, O. (1998). La nueva ley del suelo de 1998 en el contexto del Neoliberalismo Postmoderno. *Investigaciones Geográficas*, 22, 5-21.
- Rullán, O. (1999). Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000). *Estudios Geográficos*, 60(236), 403-442.
- Rullán, O. (2001). Similitudes paisajísticas y funcionamiento regional del archipiélago balear. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 23, 127-153.
- Rullán, O. (2004). Una aproximación a la geografía histórica de Mallorca. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 57, 85-109.

- Rullán, O. (2007). El horizonte de crecimiento posible según los planes urbanísticos y territoriales de las Islas Baleares (España). *Revista de Geografía Norte Grande*, 38, 63-77.
- Rullán, O. (2010). Las políticas territoriales en las Islas Baleares. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 403-428.
- Saéñz, G. (1983). Ordenación Territorial y proceso autonómico. En REVISAR, (pp.33-40). *Curso de Ordenación del Territorio*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Sager, T. (2009). Responsibilities of theorists: the case of communicative planning theory. *Prog. Plan.*, 72, 1-51.
- Sager, T. (2013). *Reviving Critical Planning Theory*. Routledge.
- Sager, T. (2016). Activist planning: a response to the woes of neo-liberalism?, *European Planning Studies*, 24(7), 1262-1280.
- Sager, T. (2018a). Communicative Planning. En M. Gunder, A. Madanipour y V. Watson (Eds.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (pp. 93-104). Routledge.
- Sager, T. (2018b). Planning by intentional communities: An understudied form of activist planning. *Planning Theory*, 17(4), 449-471.
- Salcedo, J. C. y Campesino, A. (2015). Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyectos de interés regional a liquidación por derribo. *Eria: Revista Cuatrimestral de Geografía*, 97, 173-188.
- Salecl, R. (1994). Defence to the Great Other: Discourse of Education. En M. Bracher, M. Alcorn, R. Corthell y F. Massardier-Kennedy (Eds.), *Lacanian Theory of Discourse* (pp. 163-175). New York University Press.
- Salgado, S. A. (2017). La dialéctica entre libertad y soledad en Erich Fromm. *Revista de Filosofía*, 41(144), 135-145.
- Salva, P. A. (1989). Turismo, medio ambiente y ordenación del territorio en las Islas Baleares. *Treballs de Geografia*, 42, 129-137.
- Salvia, F. y Teresi, F. (2003). *Diritto urbanistico*. CEDAM.
- Sánchez, E. (1999). La configuración estatutaria de la propiedad del suelo. Concurrencia competencial para su integración. Clasificación, categorización y calificación. *Revista de Estudios Locales*, N° Extra(1), 7-37.
- Sánchez, L. (2011). Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea. *Revista de Estudios Empresariales*, 2, 4-28.
- Sánchez, J. C. (2013). Bases para el análisis geohistórico del problemamiento rural tradicional en Galicia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 62, 75-99.
- Sanchis, C. (2004). Les terres de l'Horta de València. Crònica de la recent reducció superficial del regadiu històric. *Afers*, 47, 111-128.
- Sanchis, C., Cerrada, P. y Ortiz, D. (2017). Huerta y ciudad en València. Reconexión de un sistema agrourbano. N. Baron-Yelles y J. Romero (Eds.), *Cultura territorial e innovació social. ¿hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?* (pp. 477-494). Universitat de València.

- Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis*. Wiley.
- Santana, M. V., Rosales, E. M. y Manzano, L. R. (2014). *Aportes de la geografía a ciudades saludables: caso zona metropolitana de Toluca*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Santiago, J. (2008). *La naturaliza en la ciudad: perspectivas teóricas y metodológicas para el estudio de la funcionalidad ambiental del espacio libre*. Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Sargisson, L. (2012). Second-wave cohousing: a modern Utopia? *Utopian Studies*, 23(1), 28-56.
- Sassen, S. (2013). When territory deborders territoriality. *Territory, Politics and Governance*, 1, 21-45.
- Sassen, S. (2016). Incompletud y la posibilidad de hacer. ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada?. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(226), 73-04.
- Sastre, A. (2000). La planificación urbanística en el desarrollo turístico de las Islas Baleares. *Comunicaciones XIV Reunión ASEPELT España*.
- Saunders, D., Hobbs, R. y Margules, C. (1991). Biological consequences of ecosystem fragmentation: a review. *Conservation Biology*, 1, 18-32.
- Sektor'' [Performance problems of spatial planning in the public sector
- Schatzki, T. (1991). Spatial ontology and explanation. *Annals of the Association of American Geographers*. 81, 650-670.
- Schmitt, C. (2004). Teoría política I. Cuatro capítulos sobre la teoría de la soberanía. En H. Orestes (prólogo y selección de textos), *Carl Schmitt, teólogo de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Schreiber, E., Sabine, G., Bearlin, A., Nicol, S. y Charles, C. (2004). Adaptive management: a synthesis of current understanding and effective application. *Ecological Management & Restoration*, 5(3), 177-182.
- Scott, A. J. (1980). *The urban land nexus and the State*. Pion.
- Segura, S. (2017). *Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio. Análisis internacional comparado*. <https://idus.us.es/handle/11441/64003>
- Segura, S. (2019). Marco conceptual y componentes clave para el seguimiento y evaluación en la ordenación de territorio. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 5, 83-104.
- Segura, S. (2020). El procedimiento en la planificación territorial en Canarias. Informe y Valoración. En E. Peiró y J. Farinós (Eds.), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (pp. 235-258). Thomson Reuters – Aranzadi.
- Segura, S. y Pedregal, B. (2011). Indicadores de seguimiento y control en planes de ordenación del territorio. *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI*, 2, 691-702.

- Segura, S. y Pedregal, B. (2014). Mecanismos de evaluación y seguimiento en planes de ordenación del territorio de Andalucía, España. *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*, 19(2), 357-378.
- Selva, J. R. (2013). 29+1: La Ordenación Urbanística Metropolitana de Gran Valencia (1947-1986). En R. Caracciolo, P. Elinbaum, B. Horrach y M. Debat (Eds.), *La metrópolis iberoamericana en sus propios términos. Opciones al crecimiento infinito y a la crisis institucional* (pp. 91-116). riURB.
- Selva, J. R. (2015). Planeamiento metropolitano español del siglo XX. Análisis de su evolución histórica. *Revista iberoamericana de Urbanismo*, 13, 3-24.
- Sempere, J. (2014). Papel y límites de la acción intersticial en las transiciones postcarbono. Ponencia en el Seminario Internacional Les Diemsnions Sociaes de la Transition Post-carbone. CETCOPRA.
- Senge, P. (1990). *The Fifth Dimension*. Doubleday.
- Serrano Guirado, E. (1963). *Planificación territorial, política del suelo y administración local*. Ministerio de Vivienda.
- Serrano, A. (coord.) (2017). *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Universitat de València.
- Serrano, A. (2017). Paisaje, patrimonio territorial y la necesidad de nuevas formas y herramientas de planificación territorial y urbana. En A. Serrano (Coord.), *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio* (pp. 249-286). Universitat de València.
- Serrano, O. (2018). Efectos de la declaración de un espacio natural protegido en territorios de ruralidad profunda. *Scripta Nova*, 12.
- Serrano, A. (2019). España 2030. Modelo Territorial. En J. Farinós, J. F. Ojeda-Rivera y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 117-138). Asociación Española de Geografía – Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico.
- Serrano, A. et al. (2010). *Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015*. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.
- Servillo, L. (2010). Territorial cohesion discourses: hegemonic strategic concepts in European spatial planning. *Planning Theory and Practice*. 11(3), 397-416.
- Simberloff, D. y Cox, J. (1987). Consequences and costs of conservation corridors. *Conservation Biology*, 1, 63-71.
- Simberloff, D., Farr, A., Co, J. y Mhelman, D. (1992). Movement corridors: conservation bargains of poor investments?. *Conservation Biology*, 4, 493-504.
- Slocombe, S. (1993). Environmental planning, ecosystem science and ecosystem approaches for integrating environment and development. *Environmental Management*, 17(3), 289-303.
- Smith, N. (1984). *Uneven development: Nature, Capital and the Production of space*. Blackwell.

- Smith, D. M. (2000). Economía Neoclásica. En R. J. Johnston y D. M. Smith (Eds.), *Diccionario AKAL de Geografía Humana* (pp.167-171). AKAL
- Smith, A. (2013). *La riqueza de las Naciones*. Alianza Editorial.
- Smith, T. y Smith, R. (2001). *Ecología*. Pearson Educación.
- Soja, E. (1992). Insides exopolis: scenes from Orange County. En M. Sorkin (Ed.), *Variations on a theme park: the new American City and the end of Public Space* (pp. 277-298). Hill and Wang/Noonday Press.
- Soja, E. (1997). Thirdspace: expanding the scope of the geographical imagination. En D. Massey, J. Allen y P. Sorre (Eds.), *Human Geography Today*. Polity Press.
- Soler, J. (1992). Los espacios Naturales. En M. Bolos. *Manual de Ciencia del Paisaje*. Masson, S. A.
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17-38.
- Sorensen, A. (2017). New institutionalism and planning theory. En M. Gunder, A. Madanipour y V. Watson (Eds.), *Routledge Handbook of Planning Theory* (pp. 250-263). Routledge.
- Sousa, W. P. (1979a). Disturbance in marine intertidal boulder fields: the nonequilibrium maintenance of species diversity. *Ecology*, 60, 1225-1239.
- Sousa, W. P. (1979b). Experimental investigation of disturbance and ecological succession in a rocky intertidal algal community. *Ecological Monographs*, 49, 227-254.
- Stavrakakis Y. (1997a). Green fantasy and the Real of Nature: elements of a lacanian critique of green ideological discourse. *Journal for the Psychoanalysis of Culture & Society*, 2(1), 123-132.
- Stavrakakis Y. (1997b). Green ideology: a discursive reading. *Journal of Political Ideologies*, 2(3), 259-279.
- Stavrakakis, Y. (2007). *Lacan y lo político*. Prometeo.
- Steinberg, J. (1993). Le periurban: definition, delimitation et specificités. Metropolisation et Periurbanisation. *Cahiers du CREPIF*, 42, 9-17.
- Stedman, G. (1971). The Marxism of the early Lukács: an evaluation. *New Left Review*, 70.
- Stewart, J. (2006) Value conflict and policy change. *The Review of Policy Research*, 23(1), 183-195.
- Suárez, B., Tubío, J. M.<sup>a</sup> y Crecente, R. (2016). La ordenación del territorio en Asturias y Galicia. ¿Por qué la divergencia? En. U. Fra y F. J. López (Eds.), *Territorios a examen III. Análisis comparado de la gestión territorial* (pp. 31-52). Servizo de Publicacións e Intercambio Científico Universidade de Santiago de Compostela.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Sussman, C. (1976). *Planning for the fourth migration, the neglected vision of Regional Planning Association of America*. MIT Press.

- Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local: glocalization and the politics of scale. En K. Cox (Ed.), *Spaces of Globalization* (pp. 137-166). Guilford Press.
- Swyngedouw, E. (2006). Metabolic urbanization: the making of cyborg cities. En N. Heynen, M. Kaika y E. Swyngedouw (Eds.), *In the nature of cities – Urban Political Ecology and the politics of urban metabolism*. Routledge.
- Swyngedouw, E. (2007). Technonatural revolutions: the scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939-1975. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1), 9-28.
- Swyngedouw, E. (2010). Apocalypse forever? Post-political populism and the spectre of climate change. *Theory, Culture & Society*, 27(2-3), 213-232.
- Swyngedouw, E. (2011). ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada. *Urban*, 1, 41-66.
- Swyngedouw, E. (2013). Into the Sea: desalination as a hydro-social fix in Spain. *Analys of the Association of American Geographers*, 103(2), 261-270.
- Swyngedouw, E. (2014a). Not a drop of water...: State, Modernity and the production of Nature in Spain, 1898-2010. *Environment and History*, 20(1), 67-92.
- Swyngedouw, E. (2014b). Interrogando la posdemocratización. Reclamando espacios políticos igualitarios. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14(22), 7-43.
- Sykes, O. y O'Brien, P. (2018). So you say you want a (permanent) revolution?: planning under the shadow of constant reform, the case of the United Kingdom. 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* (pp. 621-660). Tirant lo Blanch.
- Taborda, A. M.<sup>a</sup> y Díaz, S. (2013). Tiempo entrópico, relativo y moderno: acercamiento al debate espacio-tiempo en conexión con la crisis ambiental. *Boletín de Antropología*, 28(45), 212-236.
- Taibo, C. (2009). *En defensa del decrecimiento*. Catarata.
- Taibo, C. (2011). *El decrecimiento explicado con sencillez*. Catarata.
- Taibo, C. (2011). *Contra la crisis, otra economía y otro modo de vivir*. HOAC
- Tajadura, J. (2018). La conferencia de presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. *UNED. Revista de Derecho Público*, 101, 549-572.
- Tang, Z., Wang, Z., Zheng, C. y Fang, J. (2006). Biodiversity in China's mountain. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 7, 347-352.
- Taylor, N. (1980). Planning Theory and the Philosophy of planning. *Urban Studies*, 17, 159-168.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory Since 1945*. Sage.
- Taylor, Z. (2013). Rethinking planning culture: a new institutionalist approach. *The Town Planning Review*, 84(6), 683-702.



- Techipín, P. (2014). Carl Schmitt: fundamento y efectividad de lo político. En G. Ávalos (Coord.), *Pensamiento político contemporáneo* (pp. 55-86). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, DCSH/UAM-X.
- Terán, F. (1978). *Planeamiento urbano en la España contemporánea*. Alianza Universidad Textos.
- Terán, F. (1996). Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 107-108, 167-184.
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 208-240). Cambridge University Press.
- Throgmorton, J. (2003). Planning as persuasive story telling in a global-scale web of relationships. *Planning Theory*, 2(2), 125-151.
- Tilman, D. (1994). Competition and biodiversity in spatially structured habitats. *Ecology*, 75, 2-16.
- Tilman, D., May, R., Lehman, C. y Nowak, M. (1994). Habitat destruction and extinction debt. *Nature*, 371, 65-66.
- Timmermans, A., Rothmayr, C., Serduelt, U. y Varone, F. (1998). *The design of policy instruments: perspectives and concepts*. Paper presented at the Midwest Political Science Association.
- Timmermans, A. y Bleiklie, I. (1999). *Institutional conditions for policy design: types of arenas and rules of the game*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops Mannheim.
- Tiryakian, E. A. (1968). Typologies. En D. L. Sills (Ed.), *International Encyclopaedia of the Social Sciences* (pp. 177-186). Macmillan.
- Tolón, A. y Lastra, X. (2008). Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España. *M+A. Revista Electrónica de Medioambiente*, 5, 1-25.
- Torfin, J. y Sorensen, E. (2009). Making governance networks effective a democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Torre, A. (2016). El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios. *Rev. Geogr. Valpso*, 53, 7-22.
- Trayter, J. M. (2013). *Derecho Urbanístico de Cataluña*. Atelier.
- Trillo, J. M. y Paül, V. (2018). ¿Cooperación territorial alrededor de las fronteras interautonómicas? Algunas preguntas provocativas partiendo de la cooperación territorial europea. En J. Farinós, J. F. Ojeda-Rivera y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 273-289). Asociación Española de Geografía – Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico.
- Troll, C. (2010). Ecología del paisaje. *Investigación Ambiental*, 2, 94-105.
- Trullén, J. (2006). Producción y espacio urbano: algunos problemas económicos. En A. Tarroja y R. Camagni (Eds.), *La nueva cultura del territorio*. Diputación de Barcelona.

Turner, M., Lambin, E. y Reenberg, A. (2007). The emergence of land change science for global environmental change and sustainability. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, 7, 20666-20671.

Unzurrunzaga, X. (2006). Adecuación de las DOT a las actuales expectativas de la OT. [http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots\\_reestudio/es\\_1165/adjuntos/unzurrunzaga.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/adjuntos/unzurrunzaga.pdf)

Urbinati, N. (2003). Can cosmopolitical democracy be democratic? En D. Archibugi y M. Koenig-Archibugi (Eds.), *Debating Cosmopolitics* (pp. 67-85). Verso.

Urkidi, P. (2011). Evolución del planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma Vasca. 1990-2009. *Geográficos*, 47, 637-666.

Urteaga, E. (2010). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, XV, 301-137.

Urquiza, A. y Cadenas, H. (2015). Sistemas socio-ecológicos: elementos teóricos y conceptuales para la discusión en torno a la vulnerabilidad hídrica. *L'Ordinaire des Amériques*, 2018. <https://journals.openedition.org/orda/1774#citedby>

Valdivielso, J. (2010). Les polítiques del lloc a les Illes Balears: identitat, medi ambient i territori. *Journal of Catalan Studies*, 13.

Valenzuela, M. (2011). La planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente. *Cuadernos Geográficos*, 47, 95-129.

Van den Broeck, P. (2010). Analysing social innovation through planning instruments. A strategic-relational approach. En S. Oosterlynck, J. Van den Broeck, L. Albrechts, F. Moulaert y A. Verhetsel (Eds.), *Strategic Spatial Projects* (pp. 52-78). Routledge.

Van den Broeck, P., Moulaert, F., Kuhk, A., Lievois, E. y Schreus, J. (2014). Spatial planning in Flanders. Serving a bypassed capitalism? En H. Blotevogel, P. Getimis y M. Reimer (Eds.), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: Towards Multiple Trajectories of Change* (pp. 169-188).

Van den Broeck, P. (2019). Re-scaling of spatial development in Belgium. International Seminar on Planning in Wales and Flanders, Date: 2019/06/05 - 2019/06/07, Location: Leuven, Belgium. [https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS2899804&context=L&vid=Lirias&search\\_scope=Lirias&tab=default\\_tab&lang=en\\_US&fromSitemap=1](https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS2899804&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSitemap=1)

Van der Ree, R., Jaeger, J., van der Grift, E. y Clevenger, A. (2011). Effects of the roads and traffic on wildlife populations and landscape function: road ecology is moving towards larger scales. *Ecology and Society*, 1, 48.

Vaquer, M. (2016). El gobierno del territorio. Propuestas para superar su insatisfactoria distribución competencial en España. En J. M.<sup>a</sup> Baño (Coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*. CEPC.

Vaquer, M. (2018). *Derecho del territorio*. Tirant lo Blanch.

Veiga, X. R. (1999a). Do 'candidato oficial' ao 'gobierno amigo', ou a permanente actualidade do clientelismo político, unha análise desde a historia. *A Trobe de Ouro*, 40, 493-511.

- Veiga, X. R. (1999b). Traducción do clientelismo: historia dos parentes e dos amigos. *Tempos Novos*, 24, 38-41.
- Vera, O. y Farinós, J. (2015). La atención prestada al territorio en las políticas públicas. Apuntes a partir de la primera fase de un Delphi. En J. R. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio y M. Rodrigues (Coord.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 423-432). Universidad de Zaragoza.
- Vergnaud, G. (2009). L'aménagement du territoire en Espagne: entre manque de traditions et matrice européenne. En J. Yves y G. Baudelle (Eds.), *L'Europe: Aménager les territoires* (pp. 239-253). Armand Colin.
- Verhaeghe, P. (1995). From Impossibility to Inability: Lacan's Theory on the Four Discourses. *The Letter: Lacanian Perspectives on Psychoanalysis*, 3, 91-108.
- Verhaeghe, P. (2001). *Beyond Gender*. Other Press.
- Vigar, G. (2009). Towards an integrated Spatial Planning? *European Planning Studies*, 17(1), 1571-1590.
- Vilanova, J. C. (2012). Revisión bibliográfica del tema de estudio de un proyecto de investigación. *Radiología*, 54, 108-114.
- Villoro, L. (2003). *De la Libertad a la comunidad*. Fondo de Cultura Económica.
- Villoro, L. (2010). El concepto de revolución. *Devenires*, 22, 7-15.
- Vogel, S. (1996). *Against Nature: the concept of nature in critical theory*. New York Press.
- Voth, A. (2007). Cambios en las políticas de Espacios Naturales Protegidos y desarrollo sostenible. En Actas XX Congreso de Geógrafos Españoles (pp. 3-30). CONCRETAR
- Voth, A. (2008). Los geoparques y el geoturismo: nuevos conceptos de valorización de recursos patrimoniales y desarrollo regional. En () *XI Coloquio Ibérico de Geografía* (pp. 1-15).
- Wach, M. (2001). Forecasting versus Envisioning: a new window on the future. *American Planning Association Journal*, 67(4), 367-372.
- Wackernagel, M., Schulz, N. B., Deumling, D., Callejas, A. Jenkins, M., Kapos, V., Monfreda, C., Loh, J., Myers, N. Norgaard, R. y Randers, J. (2002). Tracking the ecological overshoot of the human economy. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 9266-9271.
- Waldron, J. (1999). *The dignity of legislation*. Cambridge University Press.
- Weeks, J. (1993). Rediscovering values. En J. Squires (Ed.), *Principled Positions. Postmodernism and the Rediscovery of Value* (pp. 189-211). Lawrence and Wishart.
- White, L. (1967). The historical roots of our ecological crisis. *Science*, 155, 1203-1207.
- Williams, R. (1996). *European Union spatial policy and planning*. Paul Chapman Publishing.

Windewoxhel, N. y Secaira, F. (2002). *Guía para la planificación participativa en áreas marino costeras*.

<http://www.protectedareas.info/upload/document/guidetoparticipatoryplanning.pdf>

Wintgens, L. (2003). Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación. *DOXA*, 26, 261-287.

Wittgenstein, L. (2009). *Tractatus logico-philosophicus*. Gredos.

Yáñez, R. (2010). La construcción social de la realidad. La posición de Peter L. Berger y Thomas Luckman. *Ars Boni et Aequi*, 6(2), 289-304.

Yiftachel, O. (1989). Towards a new typology of urban planning theories. *Environment and Planning B – Planning and Design*, 16, 23-39.

Yosie, T. (2001). Science-based decision making at the crossroads: information, choices and values. *Vital Speeches of the Day*, 67(7), 216-219.

Young, R. (1986). *Personal Autonomy. Beyond negative and positive autonomy*. St. Martin's Press.

Young, I. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.

Žižek, S. (2000). From proto reality to the act. *Angelaki: Journal of Theoretical Humanities*, 5, 141-148.

Žižek, S. (2001). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Paidós.

Žižek, S. (2003). Introducción. El espectro de la ideología. En S. Žižek (Coomp.), *Ideología. Un mapa de la cuestión* (pp.7-42). Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Žižek, S. (2008). *Cómo leer a Lacan*. Paidós.

Žižek, S. (2009). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Paidós.

Žižek, S. (2010). Cómo volver a empezar... desde el principio. En A. Hounie (Coomp.), *Sobre la idea del comunismo* (pp. 231-249). Paidós.

Žižek, S. (2011). *En defensa de causas perdidas*. Akal.

Žižek, S. (2012). *El sublime objeto de la ideología*. Siglo XXI.

Žižek, S. (2020a). *El sexo y el fracaso de lo absoluto*. Paidós.

Žižek, S. (2020b). Where is the Rift? Marx, Lacan, Capitalism, and Ecology. *Res Pública*, 23(3), 375-385.

Zoido, F. (2006). Modelos de Ordenación Territorial. Em L. E. Espinosa y V. Cabrero (Eds.), *Sociedad y Medio Ambiente* (pp. 251-285). Universidad de Salamanca.

Zoido, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En J. Farinós, y J. Romero (Coord.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible* (pp. 19-48). PUV.

Zoido, F. (2010). Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal. *Cuadernos Geográficos*, 47(2), 189-221.

Zoido, F. (2019). Notas a propósito del modelo territorial español y propuesta sobre competencia estatal en ordenación del territorio y pasaje ante una posible revisión de la Constitución de 1978. En J. Farinós, J. F. Ojeda-Rivera y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 101-103). Asociación Española de Geografía – Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico.

Zoido, F. y Ojeda, J. F. (2003). Diversidad, desigualdad y cohesión territorial. En A. López (Coord.), *Geografía de Andalucía* (pp. 777-812). Ariel.

Zornoza, C. (2013). *Crecimiento urbanístico en la zona de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro*. PUV.

## 9.2. Referencias legales

Decreto 157/1963, de 26 de enero, por el que se autoriza la libre instalación, ampliación y traslado de industrias dentro del territorio nacional. (1963). *BOE*, 25, de 29 de enero de 1963, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1963-1708](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1963-1708)

Decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el mapa comarcal de Galicia. (1997). *BOE*, 106, de 3 de mayo de 1997, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-9548>

Decreto 24/2013, sobre funciones composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León. (2013). *BOCL*, 126, de 3 de julio de 2013. [https://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/508977-d-24-2013-de-27-jun-ca-castilla-y-leon-funciones-composicion-y-funcionamiento.html](https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/508977-d-24-2013-de-27-jun-ca-castilla-y-leon-funciones-composicion-y-funcionamiento.html)

Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. (2016). *DOG*, 213, de 9 de noviembre de 2016, [https://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/584981-d-143-2016-de-22-sep-ca-galicia-reglamento-de-la-ley-2-2016-de-10-de-febrero.html](https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/584981-d-143-2016-de-22-sep-ca-galicia-reglamento-de-la-ley-2-2016-de-10-de-febrero.html)

Decreto 128/2018, de 1 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial. *DOE*, 154, de 8 de agosto de 2018, <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2018/1540o/18040148.pdf>

Decreto Foral 320/1996, de 9 de septiembre, por el que se establece el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales. (1996). *DON*, 116, de 23 de septiembre de 1996, <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=28218>

Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. (2014). *BOE*, 130, de 29 de mayo de 2014, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-5595-consolidado.pdf>

Decreto-ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Illes Balears. (2020). *BOE*, 195, de 17 de julio de 2020, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-8012#:~:text=Este%20decreto%20ley%20tiene%20por%20objeto%20establecer%20medidas%20de%20protecci%C3%B3n,de%20asegurar%20la%20rehabilitaci%C3%B3n%20y](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-8012#:~:text=Este%20decreto%20ley%20tiene%20por%20objeto%20establecer%20medidas%20de%20protecci%C3%B3n,de%20asegurar%20la%20rehabilitaci%C3%B3n%20y)

Decreto-ley 1/2021, de 25 de enero, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renta social garantizada y en otros sectores de la actividad administrativa. (2021). *BOE*, 74, de 27 de marzo de 2021, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-4805>

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. (1956). *BOE*, 135, de 14 de mayo de 1956, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1956/135/A03106-03134.pdf>

Ley 52/1962 de 21 de Julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo. (1962). *BOE*, 175, de 23 de julio de 1962, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1962-13430>

Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional». (1963). *BOE*, 313, de 31 de diciembre de 1963. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22673>

Ley 1/1969, de 11 de febrero, por la que se aprueba el II plan de Desarrollo Económico y Social. (1969). *BOE*, 37, de 12 de febrero de 1969. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-177>

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (1975). 107, 5 de mayo de 1975. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9250>

Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las islas Baleares. (1987). *BOE*, 115, de 14 de mayo de 1987. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-11747>

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. (1989). *BOE*, 74, de 28 de marzo de 1989. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-6881>

Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. (1990). *BOE*, 179, de 27 de julio de 1990. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-17938>

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (1992). *BOE*, 285, de 27 de noviembre de 1992. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>

Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. (1995). *BOE*, 11, de 12 de enero de 1995. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-768>

Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal. (1996). *BOE*, 203, de 22 de agosto de 1996. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-19262>

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. (1998) *BOE*, 89, de 14 de abril de 1998. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-8788>

Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (1999). *BOE*, 16, de 19 de enero de 1999. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-1240-consolidado.pdf>

Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. (2000). *BOE*, 157, de 27 de diciembre de 2000. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-1441>

Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. (2001). *BOE*, 31, de 5 de febrero de 2001. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-2286>

Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. (2003). *BOE*, 162, de 8 de julio de 2003. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-13621>

Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (2004). *BOE*, 174, de 20 de julio de 2004. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-13470-consolidado.pdf>

Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO). (2005). *BOE*, 155, de 30 de junio de 2005. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-13470-consolidado.pdf>

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). (2006). *BOE*, 171, de 19 de julio de 2006, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. (2007). *BOE*, 128, de 19 de mayo de 2007, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6938>

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (2007). *BOE*, 299, de 14 de diciembre de 2007, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6938>

Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. (2008). *BOE*, 299, de 3 de enero de 2008, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21493>

Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. (2010), *BOE*, 266, de 3 de noviembre de 2010, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-16823](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-16823)

Ley de 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. (2013). *BOE*, 153, de 28 de junio de 2013, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6938>

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. (2013). *BOE*, 296, de 11 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>

Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. (2014). *BOE*, 293, de 4 de diciembre de 2014. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12588>

Ley 4/2015, de 24 de marzo, de Patrimonio Natural de Castilla y León. (2015). *BOE*, 91, de 16 de abril de 2015. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-4103-consolidado.pdf>

Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (2015). *BOE*, 227, de 22 de septiembre de 2015. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10142](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10142)

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (2015). *BOE*, 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (2015). *BOE*, 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. (2016). *BOE*, 81, de 4 de abril de 2016. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10142](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10142)

Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura. (2018). *BOE*, 55, de 3 de marzo de 2018. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-3001-consolidado.pdf>

Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. (2019). *BOE*, 35, de 9 de febrero de 2019. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1790](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1790)

Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19. (2020). *BOE*, 304, de 19 de noviembre de 2020. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-14467>

Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra. *DON*, 78, de 28 de junio de 1996. <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=16266>

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (1976). *BOE*, 144, de 16 de junio de 1976. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-11506>

Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el archipiélago Balear. (1978). *BOE*, 155, de 30 de junio de 1978. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-16856>

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (1992). *BOE*, 156, de 30 de junio de 1976. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-15285>

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. (2011). *BOE*, 161, de 7 de julio de 2011, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-11641>



Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (2015). *BOE*, 261, de 31 de octubre de 2015, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>