

Cómo citar este trabajo: Manero Miguel, F. (2021). [Review of the books *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España*, by J. Farinós (Dir.) & *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: Diagnóstico y Balance*, by J. Farinós (Coord.)]. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (91). <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/3213>

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Farinós, J. (Director) (2021). *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España* (Editado por J. Farinós, E. Peiró & E. Rando). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 441 pp.

Farinós, J. (Coordinador) (2020). *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: Diagnóstico y Balance* (Editado por E. Peiró & J. Farinós). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 746 pp.

Fernando Manero Miguel

Catedrático (emérito) de Geografía Humana (Universidad de Valladolid)

Cuando en 1963 se creó en Francia la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) el Presidente de la República, Charles de Gaulle, justificó la iniciativa con una frase de gran simbolismo político: "la Ordenación del Territorio es una ardiente obligación", declaró. Así fue definida la que posiblemente sea la primera institución creada y denominada en el mundo con dicho fin. Al destacar ese objetivo, tan lacónico y preciso a la par que elocuente, se trataba de dejar constancia inequívoca del significado que habría de tener con visión de futuro un concepto de gran trascendencia para la correcta orientación de las políticas públicas relacionadas con la transformación, gestión y el buen gobierno del territorio. En cierto modo, la puesta en marcha de la DATAR sentó los cimientos de una buena práctica, eminentemente política e instrumental, que pronto enraizó en la sensibilidad de los intelectuales preocupados por los cambios que tenían lugar en los espacios nacionales en un contexto de crecimiento económico y de intensa transformación social, ante los que convenía adoptar una necesaria dosis de racionalidad, entendida con visión de futuro. Los debates surgidos en torno a la cuestión, presentes en las administraciones públicas y posteriormente en las universidades, cobraron una gran trascendencia para plasmarse en el despliegue de las actuaciones que, desde el ámbito

político, trataban de incorporar normativamente en ámbitos urbanos y rurales las pautas de racionalización, y con perspectiva a medio y largo plazo, los criterios específicos a la Ordenación del Territorio.

Y ha de ser precisamente esa confluencia entre la dimensión política y la pluralidad de cuestiones que en torno a la configuración del territorio se concitan, lo que inevitablemente aboca al afianzamiento de la perspectiva interdisciplinar con que ha de ser abordada. Tratándose, pues, de un concepto plenamente transversal se entiende que sólo desde la transversalidad pueda ser sometido, en virtud de las sinergias metodológicas que permite entre las diferentes metodologías, al análisis y a la interpretación de los aspectos que lo identifican. Sobre estos pilares, y a partir de la valiosa e ingente experiencia disponible a partir de una rigurosa solvencia intelectual previa sobre el tema, tiene pleno sentido el ejercicio de sistematización —en términos de conocimiento, de aplicación práctica y de valoración crítica— que el tratamiento científico que dicha noción merece.

De ahí el interés del trabajo llevado a cabo por un amplio y cualificado equipo de profesionales, coordinados y dirigidos por el Dr. Joaquín Farinós Dasí, Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de València. En principio, y a la vista del panel de expertos convocados para la realización de esta obra, cabe resaltar el esfuerzo que ello ha supuesto para tratar de vertebrar y dar coherencia a la variedad de contenidos temáticos y de enfoques metodológicos que confluyen en una noción tan pluridimensional como es la Ordenación del Territorio. Por otro lado, no cabe duda que la construcción de esta obra solo puede entenderse en el marco de un debate permanente y muy activo entre cuantos han participado en ella. Plantear el proyecto de esta manera supone, ante todo, y de antemano, una sintonía intelectual necesaria para el conjunto ofrezca, dentro de la intrínseca variedad de perspectivas con que se aborda, una coherencia que permita garantizar la utilidad del empeño y el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje que han de acompañar a una labor de tal magnitud, y consustanciales además a las propias exigencias impuestas por el tratamiento y gestión de los problemas territoriales.



Farinós, J. (Director) (2021). *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España* (Editado por J. Farinós, E. Peiró & E. Rando). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 441 pp.

Disponer con solidez de estas herramientas intelectuales es lo que ha hecho posible resolver de manera satisfactoria una tarea tan compleja como la plasmada en el libro *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España*.

Estructurado en diez capítulos, aparece encabezado por una Presentación que ayuda mucho a entender el alcance de lo que se pretende. Resulta necesario, en efecto, proceder a una clarificación de lo que significa “ordenar el territorio”, partiendo de la idea de que el territorio constituye el fundamento sobre el que se asientan y organizan las actividades humanas, lo que lo convierte en el factor determinante de los recursos de los que una sociedad compleja y con fuertes contrastes estructurales dispone para desarrollarse, asegurar la prestación de servicios y los niveles de bienestar de los ciudadanos al tiempo que justifica las modalidades de relación a mayores escalas. Y es precisamente esa dimensión global la que explica su importancia desde el punto de vista estratégico al tiempo que justifica la necesidad de concretar la utilidad de los enfoques aplicados al análisis de los procesos de implementación que, estructurados reticularmente, ayudan a construir la toma de decisiones tanto en sentido ascendente como descendente hasta cristalizar en un elenco de enfoques que se complementan entre sí en aras de la mayor efectividad posible del tránsito operado entre planificación e implementación.

La materialización de este planteamiento preliminar sobre el caso español representa un desafío de primer orden, plenamente asumido por los autores y que debe ser justamente reconocido. Tal es la finalidad del capítulo 1, en el que se abordan “el marco general y las narrativas predominantes que explican la forma en que se desarrollan los procesos”. Interesa llamar la atención sobre un aspecto insuficientemente conocido, pese a la importancia que tiene, y que en este caso se acomete con rigor, habida cuenta de las transformaciones operadas en el contexto en que se desenvuelve la Ordenación del Territorio en España por mor de las implicaciones derivadas del modelo autonómico y del reconocimiento competencial

explícitamente reconocido al respecto por la Constitución (Art. 148.1.3). Las narrativas que surgen o se reiteran - repletas de declaraciones, debates, controversias y situaciones de conflicto - se traducen en un escenario complejo y a menudo difícil de descifrar, dada la pluralidad de matices que ofrece y que tan propensas son a la generación de tensiones. Pero es necesario profundizar en ello, pues de otra forma resulta imposible desentrañar el rumbo de los procesos derivados de tal complejidad. Interpretarlo adecuadamente, valorando tanto el contenido de las propias narrativas como sus relaciones con las políticas de desarrollo económico regional (sujetas al intenso replanteamiento exigido por la descentralización administrativa), representa un ejercicio de gran utilidad interpretativa y propedéutica de cara a asumir, con fines operativos, la necesidad de “una perspectiva integral y adaptada a las divergencias territoriales”, que identifican la compleja configuración del territorio español.

Asentada la idea de que la Ordenación del Territorio solo tiene sentido si se sustenta sobre una sólida base metodológica, está plenamente justificada la relevancia que la obra concede a tres aspectos esenciales de la acción pública inherente al concepto. Se trata, en concreto, de la Evaluación, el Diagnóstico y la Participación de la sociedad. En los capítulos 2, 3 y 4 se despliega una amplia panoplia de observaciones, que facilitan la comprensión del encadenamiento lógico que necesariamente se impone entre estos epígrafes básicos. Si se admite que los procesos evaluadores vienen requeridos por la propia lógica de la práctica ordenancista, todos los avances efectuados en torno a la aplicación de las técnicas experimentadas al respecto deben ser tan necesarias como cuidadosas y honestas. El abanico a que la evaluación se abre —de programas y de planificación— no obsta para que pueda ser entendida de manera articulada, como bien se presenta en la Tabla 2.1, que ayuda a entender el valor y los matices de sus respectivas utilidades. Del mismo modo que, sin descuidar su especificidad, que tal vez hubiera debido quedar más resaltada en la obra, adquiere pleno sentido la referencia realizada sobre la Planificación Territorial Estratégica, por más que resulte pertinente traer a colación las dificultades u obstáculos que a veces entorpecen el funcionamiento de los procesos de evaluación. Sin embargo, justo es reconocer al propio tiempo la voluntad que anima a hacer de la Ordenación del Territorio una práctica eficiente y equitativa al amparo de la calidad con que han de ser concebidos los diagnósticos aplicados a “los procesos de formulación y gestión de Planes de Ordenación Territorial en el conjunto de las Comunidades Autónomas españolas”.

En su descripción se centra el capítulo 3, destinado a la presentación bien sistematizada de un cuestionario, cuyo diseño fue sometido a consulta previa y posteriormente dirigido a quienes

podrían realizar valiosas aportaciones en la materia. Se consigue así un importante caudal de ideas, plasmadas en un método de evaluación –estructurado por fases, temas, cuestiones y resultado final– susceptible de aplicación a planes de diferentes modalidades y escalas, a partir del cual obtener un balance riguroso de los resultados obtenidos en el proceso de planificación y gestión. El reconocimiento que establece de valores y limitaciones por tipos de planes y proyectos permite arrojar una idea cabal sobre la multiplicidad de situaciones que se plantean en un sistema de gestión en el que intervienen tan numerosas variables y requisitos, tal y como se recoge los anexos que acompañan a este capítulo.

Y, en congruencia con este despliegue metodológico, reviste particular interés la referencia dedicada, en el capítulo 4 a la participación pública en el proceso de toma de decisiones y elaboración de directrices. Si es bien sabida la trascendencia que posee la participación social como mecanismo de generador de ideas, sugerencias y orientaciones, parece indispensable asegurar que funcione y se organice de la mejor manera posible, advertidas las circunstancias y los factores que la condicionan o pudieran condicionarla. De ahí el valor asignado a la participación deliberativa y a la percepción que los decisores puedan tener de las señales provenientes de la participación pública, idea que acertadamente lleva a subrayar de manera específica los grupos de actores “cuya participación se debería potenciar”.

Las bases conceptuales y metodológicas señaladas sirven de soporte sobre el que articular lo que pudiera interpretarse como la dimensión práctica u operativa resultante de su toma en consideración. En función del contexto en el que la ejecución de los planes y proyectos se plantea, y teniendo en cuenta asimismo el diagnóstico de evaluación emanado del cuestionario a expertos, se consigue un encadenamiento lógico de las cuestiones a abordar. Enriquecido por los horizontes abiertos por la asimilación de los objetivos de desarrollo sostenible y por el cumplimiento de las premisas asociadas a la buena gobernanza de los problemas que afectan al comportamiento de las dinámicas territoriales contemporáneas.

Una cuestión que en España no es ajena a motivos de preocupación dadas las características del sistema territorial y de las carencias de que adolece la Cultura del Territorio. Profundizar en estas ideas, y en aras de la mejora de la efectividad de la evaluación, se convierte, a juicio de los autores, en una tarea prioritaria y plenamente defendible desde las distintas vertientes profesionalizadas en torno al tema. Las recomendaciones efectuadas con tal fin en el capítulo 5 así lo ratifican. Y lo hacen, además, lo que proporciona observaciones de gran interés, enlazando la aplicación de la metodología propuesta con las orientaciones ofrecidas por el

contexto político en el que se inscribe. Como no podía ser de otro modo, la incorporación de la voluntad política (capítulo 6) se convierte así en una herramienta indispensable, pues solo los aspectos políticos —y la estructura y capacitación de los liderazgos, así como las posibilidades de coordinación que han de ser llevadas a cabo y la sensibilidad para captar las necesidades de la sociedad y su entorno— permiten entender el engarce que se produce entre los documentos teóricos y su cristalización en la realidad.

Y tratándose de realidades espaciales complejas y diversas, quedan plenamente justificadas las referencias pormenorizadas a algunos de los epígrafes sectoriales que ejemplifican la relevancia y los retos a que se expone en cada una de ellas la Ordenación del Territorio. Particular atención merece en este sentido la alusión al significado que los principios del desarrollo sostenible (capítulo 7) revisten como componente esencial de las actuaciones planificadoras, enfoque que los propios autores interpretan como vertiente integrada en los interesantes debates suscitados en torno a esta cuestión, convertida en una de las claves primordiales de nuestro tiempo. Con ello no hacen sino corroborar la imbricación existente entre Ordenación del Territorio y políticas ambientales, subrayando el peso de la normativa desplegada para la protección de los ecosistemas y la inserción del tema ambiental en el sistema jurídico que lo ampara.

Por otra parte, y en buena lógica, no pueden quedar al margen las reflexiones alusivas al significado que el desarrollo rural (capítulo 8) tiene en las políticas ordenancistas, asociándolas a las formas de cooperación urbano-rural que emanan de las “Estrategias de Desarrollo Local Participativo 14-20”. Representa un tema crucial en el panorama de las asimetrías que disocian las dinámicas observadas en ambos escenarios y en función de las cuales reviste pleno sentido la atención otorgada a los ámbitos no urbanos. Sus fragilidades estructurales obligan a incorporar los principios y los objetivos que fundamentan las estrategias señaladas, sin abandonar la posición crítica que cabe adoptar ante la evaluación de las medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea y de los instrumentos promovidos a escala regional. Y, por supuesto, aunque en este caso la atención dedicada adolezca de excesivamente somera, pese a la gran importancia del sector, resultan interesantes las notas incluidas a propósito de la actividad turística (capítulo 9) como aproximación a un aspecto de tanta relevancia económico-territorial, con una interesante propuesta en la que se establece de forma ilustrativa las interrelaciones existentes entre la planificación turística y la planificación territorial en las 17 Comunidades Autónomas españolas. La observación detallada de este engarce ayuda a comprender el significado que en cada caso se otorga a la dimensión territorial del turismo.

Estamos ante una obra de gran valor y utilidad, tanto por la fortaleza teórica en la que se apoya como por la destacada contribución que ofrece desde el punto de vista metodológico e instrumental. Bastaría remitirse para corroborar esta idea a los resultados obtenidos de la evaluación de los procesos aplicados a la Ordenación del Territorio en España (capítulo 10). Un ejercicio de síntesis muy bien desarrollado, en el que se comprueba la necesidad de una actitud autocrítica, concebida de forma propositiva en aras de una mejor aplicación de lo que la experiencia reconoce como la necesidad de las buenas prácticas para la Ordenación del Territorio en nuestro país.



Farinós, J. (Coordinador) (2020). *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: Diagnóstico y Balance* (Editado por E. Peiró & J. Farinós). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 746 pp.

Las aportaciones recogidas en esta primera obra constituyen un buen encuadre a la hora de conocer con la precisión y el rigor necesarios los contenidos que configuran el libro destinado a la recopilación y análisis del Marco legal y procedimental de la

Ordenación del Territorio en España: Diagnóstico y Balance.

La empresa no es baladí: persigue, y consigue, vertebrar en una estructura explicativa y correctamente desagregada el ingente a la vez que intrincado laberinto regulador y dispositivo en el que se ha convertido la Ordenación del Territorio en España, en cumplimiento de las competencias constitucionalmente reconocidas. Hacerlo sobre la base de un sólido planteamiento previo, en el que se juzga la pertinencia de acometer una política de esta naturaleza y magnitud mientras se plantea la necesidad de realizar un “diagnóstico pormenorizado” sobre la cuestión, facilita la comprensión de la espesa urdimbre analizada. Ayuda también en este sentido la inclusión, como solución de continuidad y de consideración metodológica, de un capítulo referido específicamente a la metodología asociada a la Evaluación Ambiental Estratégica. Aspecto importante e indispensable de las iniciativas de ordenación, se enriquece en esta obra, amén de las reflexiones, por la inclusión del interesante Anexo que lo acompaña.

Todo ello abre paso al desarrollo de una relación muy interesante y actualizada sobre el estado de la ordenación territorial en cada una de las Comunidades Autónomas españolas. Esta información, completa, rigurosa y bien estructurada, es uno de los principales logros de la obra comentada, ya que es la primera vez que el estudioso del tema se encuentra ante un acervo documental en el que se integra la amplia panoplia de normas, organismos e instrumentos configuradores de una realidad no suficientemente conocida y valorada. Lo que resulta de esencial importancia para comprender las tendencias que definen el comportamiento de las políticas públicas responsables de la transformación y adecuación de los respectivos territorios a las necesidades de la sociedad. La ordenación alfabética utilizada ha de entenderse como una opción válida y clarificadora desde el punto de vista expositivo, aunque cabría pensar en el recurso a otro criterio para establecer la secuencia descrita y analizada.

Ahora bien, más allá de lo estrictamente informativo, el esfuerzo de sistematización llevado a cabo ofrece además una notable utilidad didáctica en la medida en que transmite un conocimiento basado en la interpretación de la pluralidad de situaciones que se presentan y que, debido precisamente a esa heterogeneidad, solo es asimilable a partir del enfoque aplicado: un enfoque que da cuenta de los instrumentos existentes, de los órganos responsables de su gestión y de los procedimientos aplicados para, al amparo del conocimiento crítico que ello permite a los autores, realizar una ponderación sobre los “embotellamientos y condicionantes que alteran el funcionamiento” de los mecanismos de actuación y de los resultados obtenidos en cada caso. El esquema utilizado es claro y convincente, y facilita la visión desagregada que en un entramado tan tupido exige, sin menoscabo de la puesta al descubierto de las particularidades de cada territorio regional. Si a ello se suma la visión clarificadora y expresiva que aportan los anexos, los listados y organigramas y, lo que igualmente debe ser destacado, la selección de las referencias bibliográficas, que dan cuenta fidedigna, cualitativa y actualizada, del estado de la cuestión, bien globalmente y en los diferentes escenarios regionales, no es aventurado señalar que nos encontramos ante una obra indispensable y de obligada consulta para el conocimiento de un tema tan complicado como es la Ordenación del Territorio en España.