



## EL GOBIERNO DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS CON IMPACTO TERRITORIAL

Juan Romero <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cátedra de Geografía Humana, Departamento de Geografía. Universidad de Valencia.  
[juan.romero@uv.es](mailto:juan.romero@uv.es)

---

### RESUMEN

El proceso de descentralización política producido en España ha modificado profundamente la geografía del poder político, pero eso no se ha traducido, en general, en una mejora de los niveles de gobernanza territorial. No se ha evolucionado hacia un modelo "horizontal" en la forma de entender el gobierno del territorio y ejercer las competencias prefigurado en la Constitución de 1978, sino que prevalece un modelo "vertical" definido por la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación, pese a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y ausencia de espacios de cooperación. Un importante problema con importantes repercusiones en materia de gobernanza territorial que no es normativo, sino de marco institucional y cultura y voluntad políticas.

**Palabras clave:** Gobierno del territorio, modelo "vertical", coordinación, cooperación, déficit del marco institucional, cultura política.

### ABSTRACT

The process of political decentralization produced in Spain has profoundly altered the geography of political power, but this has not generally translated into improved levels of territorial governance. It has not evolved towards a "horizontal" model in the way of understanding territorial government and exercising the powers foreshadowed in the 1978 Constitution, but a "vertical" model prevails defined by the absence of effective coordination mechanisms, despite the reiterated jurisprudence of the Constitutional Court, and absence of cooperation spaces. An important problem with important repercussions in terms of territorial governance that is not normative, but of institutional framework and culture and political will.

**Keywords:** Territorial government, "vertical" model, co-ordination, cooperation, institutional framework deficit, political culture.

---

### 1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Sin entrar aquí en aspectos relacionados con el difícil encaje de nacionalidades y regiones, uno de nuestros grandes desafíos colectivos desde hace siglos, en el plano estricto de la formulación de políticas públicas el Estado Autonómico español evidencia un gran problema de coordinación y cooperación institucional. La ausencia de mecanismos institucionales eficaces para desarrollar políticas públicas que implican o afectan a los cuatro niveles de administración con competencias (comunitaria, central, autonómica y local) o a algunos de ellos, es uno de los mayores obstáculos en el ámbito de la gobernabilidad en España. En ocasiones es más grave esta carencia que la propia disponibilidad presupuestaria.

El modelo de Estado que la Constitución de 1978 prefiguraba ha adquiriendo sus perfiles actuales, en lo básico, mediante acuerdos políticos y sentencias del Tribunal Constitucional. Como consecuencia, el actual Estado Autonómico, a los efectos un Estado compuesto que en algunos aspectos importantes contiene elementos propios de Estados federales de nuestro entorno, presenta un reparto competencial entre los distintos niveles de gobierno que es fruto de esos acuerdos y de varias sentencias muy relevantes del Tribunal Constitucional.

Y como Estado compuesto, con regiones con poderes legislativos, no solo no avanza en el desarrollo de mecanismos de coordinación, esenciales en un Estado de estas características, sino que evidencia un notable grado de bloqueo. Pese a las recomendaciones de organismos, instituciones y academia, en el sentido de que es necesario avanzar en clave federal o desarrollar instrumentos de gobernanza territorial, lo cierto es que se asiste a un cierto bloqueo. Podría decirse que, pese a que el bloque de constitucionalidad y la numerosa jurisprudencia de más de tres décadas prefiguraba un modelo “horizontal” en la forma de entender el gobierno y ejercer las competencias, la realidad es que nuestro modelo es cada vez más “vertical”.

La actual situación afecta de forma directa al conjunto de políticas públicas que tienen incidencia territorial. En ocasiones porque las competencias no están todavía convenientemente definidas; en otros casos, porque las competencias concurrentes en un mismo ámbito, tanto desde diferentes niveles de administración como desde diferentes parcelas de la misma administración, incorporan un notable grado de complejidad y confusión; en otros, en fin, porque falla el diálogo y la cultura de la cooperación entre niveles y esferas de gobierno con problemas y desafíos comunes y con atribuciones competenciales que, en la práctica, difícilmente pueden ser calificadas de exclusivas. Uno de los ámbitos en los que se percibe con mayor claridad este desajuste es en el ejercicio de las competencias en ordenación del territorio, “horizontales” por su propia naturaleza.

En el caso español se añade una dificultad añadida que otros Estados de la Unión no tienen, incluidos Estados federales como el alemán, derivada del hecho de que las competencias de ordenación del territorio quedaron, básicamente, atribuidas a las Comunidades Autónomas por sentencia del Tribunal Constitucional. Una decisión que ha condicionado y delimitado la actual distribución de competencias, pero que en modo alguno dificulta a las partes que son Estado a establecer mecanismos de coordinación y cooperación. En la labor de deslinde competencial, el Tribunal Constitucional ha insistido en la necesidad de dar contenido a los principios de coordinación y cooperación entre las diferentes esferas de gobierno que son Estado. Sin embargo, sus reiteradas recomendaciones instando a la necesaria coordinación y cooperación no han sido atendidas.

Esta circunstancia, que añade un mayor grado de dificultad al ya complejo marco existente, en vez de intentar resolverse reforzando mecanismos de inspiración federal, en demasiadas ocasiones se intenta sortear ignorando competencias, aspirando a “vertebrar el territorio” desde la AGE por la vía de Planes Sectoriales o de Planes Nacionales o elaborando Planes o Estrategias desde las Comunidades Autónomas igualmente de forma aislada y unilateral.

La inercia y las culturas administrativas a veces se imponen a la realidad. En muchas ocasiones cada uno de los actores políticos con responsabilidades en la gestión del territorio mantiene esa inercia sin calibrar realmente el grado de eficacia real de muchas de esas iniciativas. Sin reparar en el hecho de que la proliferación unilateral de textos y planes no necesariamente han de suponer avances en la ordenación y gestión integrada de los territorios. Y mucho menos cuando se trata de aportar soluciones a problemas complejos en un Estado compuesto. En muchos casos, y esta es una de las consecuencias más llamativas de la relación entre geopolítica y ordenación del territorio en España, algunas de las iniciativas quedan reducidas a meros anuncios sin repercusión territorial alguna. Sean Planes o Estrategias Nacionales, Directrices Territoriales regionales o Planes Estratégicos municipales. En otros, el alcance queda limitado a acuerdos entre algún actor político con actores sociales, pero el riesgo de caducidad de la iniciativa o el plan es alto puesto que depende (de no mediar mociones o alteraciones de mayorías) de los resultados electorales de cada cuatro años.

Muchos de los llamados Planes, Estrategias o Programas Nacionales son una muestra más de la existencia de inercias de una administración central que sigue elaborando documentos como si de un Estado unitario se tratara. Como es sabido, las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio residen en las Comunidades Autónomas, pero los diferentes departamentos de la administración central continúan elaborando documentos que en ningún caso van a tener incidencia territorial alguna. Por esa razón, la mayoría no han pasado de ser meros ejercicios de diagnóstico y documentos para ordenar información sin más

trascendencia que la de aportar información valiosa y un catálogo de acciones estratégicas a impulsar. De otra parte, también las propias administraciones regionales acometen en ocasiones sus propios Planes y Programas sin recabar una coordinación y, en su caso, espacios de cooperación con otros niveles regionales y con la propia administración central del Estado que podrían ser necesarios o muy convenientes, dado que también tienen asignadas funciones y competencias.

En la escala que define la relación gobierno central- gobiernos regionales, sobran los ejemplos que ilustran esta dificultad de coordinación de políticas públicas con impacto territorial. Puede citarse, a modo de ejemplo, la aplicación de la reglamentación agroambiental, la propuesta de Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, la política española en relación con el Cambio Climático, la gestión de espacios naturales, los espacios forestales, el fracasado desarrollo de las políticas de ordenación y protección de espacios litorales, la planificación de infraestructuras o la política estatal de gestión de aguas.

Entre las iniciativas unilaterales con marcada incidencia territorial figura también en lugar privilegiado la experiencia ofrecida por los distintos *Planes Directores de Infraestructuras*, elaborados por diversos gobiernos centrales sin contar con la participación de los gobiernos autónomos en ámbitos de decisión adecuados.

De esa forma se asiste en España a la paradoja de que un nivel de gobierno - el central- que *de iure* carece de competencias en materia de ordenación del territorio, *de facto* establece los grandes ejes de ordenación y vertebración territorial a pesar, al margen o contra los intereses y las visiones territoriales de aquellos niveles de gobierno que ostentan las competencias constitucionales de la ordenación territorial. De acuerdo con esta situación, el trazado por ejemplo de grandes infraestructuras, pese a su indudable impacto en la ordenación territorial, no se elabora de forma suficientemente participada. El constante recurso a un bilateralismo, no siempre transparente, entre gobierno central y gobiernos regionales y locales, en detrimento de instancias formales intergubernamentales, ha sido y sigue siendo fuente constante de tensiones. En un aspecto básico en la política territorial como es la distribución de la inversión regionalizada del gobierno central, se establecen prioridades discutibles de forma unilateral. El resultado es la acentuación de asimetrías poco justificables en relación con determinados programas de inversiones, pérdida de eficiencia y episodios de arbitrariedad y derroche de recursos públicos.

Cada nivel y esfera de gobierno se ampara en la extensa jurisprudencia constitucional con resultados poco satisfactorios si nos atenemos a la reiterada recomendación del alto tribunal de establecer mecanismos eficaces de coordinación. La propia jurisprudencia dictada a lo largo de las últimas décadas obliga indefectiblemente a ello. Básicamente porque no se puede hablar con propiedad de competencias "exclusivas" en ordenación del territorio.

Es cierto que la importante STC 61/1997, de 20 de marzo, impidió la posibilidad de que la Administración General del Estado pudiera impulsar un Plan Nacional de Ordenación del Territorio, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva para *"formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo"* (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30), ello sin perjuicio del respeto a las competencias estatales concurrentes y de los límites que impone el principio de autonomía local. Pero no lo es menos que el propio tribunal ha hecho posible que el Estado haya ensanchado las competencias estatales hasta el punto de constatar un impulso recentralizador. De otra parte, del juego de los artículos 145 y 149 CE, dice la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 5), que las CCAA *"pueden asumir competencia exclusiva en materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda"*; si bien *"ha de señalarse que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del artículo 149.1. CE"*, tal como precisó la STC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1B), relativa a la ordenación del territorio. La citada STC 61/1997 (FJ 22) reconoce que no cabe negar la legitimidad al Estado para que planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales *"haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, ad exemplum, el denominado Plan Director de Infraestructuras)"*; y también que pueda

establecer las *“adecuadas fórmulas de coordinación”* al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª CE, *“con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994)”*.

La STC 56/1986 (FJ 3) señala que *“el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma”*, pues, como ya declaró la STC 1/1982, de 28 de enero, *“tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución”*. Y es que, como recuerda el Tribunal Constitucional, el artículo 149.1 CE reserva al Estado importantes competencias dotadas de una clara dimensión espacial, *“en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico”*, incidiendo en la ordenación del territorio. De acuerdo con el artículo 149.1, las siguientes: 4ª (obras requeridas por la Defensa nacional), 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 19ª (pesca marítima), 20ª (puertos y aeropuertos de interés general), 21ª (ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad), 22ª (aprovechamientos hidráulicos), 23ª (legislación básica sobre protección del medio ambiente), 24ª (obras públicas calificadas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma), 25ª (bases del régimen minero y energético) y 28ª CE (defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español). Ello sin olvidar la cláusula del artículo 149.1.1ª (competencia para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales) en relación con el derecho de propiedad (artículo 33 CE) y lo previsto en el artículo 131 CE, que establece que *“el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”*.

Por ello, recuerda la STC 149/1998 que *“la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex artículo 149.1 CE que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos”* (FJ 3 in fine). Es decir, las competencias *“exclusivas”* en ordenación del territorio no lo son en realidad puesto que no pueden excluir aquellas que quedan reservadas a la Administración General del Estado en ámbitos tan fundamentales como medio ambiente, dominio público y costas, carreteras, ferrocarriles e infraestructuras energéticas o planificación hidrológica (García de Leonardo, 2017).

Ante esta situación, para desarrollar con eficacia planes de ámbito estatal que necesariamente implican a los distintos parlamentos y niveles de gobierno, parece necesario superar enfoques y culturas políticas y administrativas en su formulación actual y recurrir a la creación de espacios formales de coordinación imprescindible en un Estado compuesto como el nuestro. En estos y en otros muchos casos, el papel reservado a la Administración General del Estado puede ser importante y eficaz si el método utilizado es respetuoso con la distribución de competencias y si fuera posible, con ocasión del inicio de la aplicación de Estrategias o Planes de ámbito estatal, si es capaz de crear un marco institucional de cooperación aceptado y respetado por todos. La voluntad política de las partes concernidas ha de ser condición necesaria, pero la claridad y la seguridad, esenciales en este caso, han de ser condición suficiente.

De mantenerse el actual estado de cosas los departamentos ministeriales podrán seguir elaborando planes. Algunos con la ambiciosa denominación de nacionales. Se habrá cumplido con una nueva *“obligación de Bruselas”* de trasponer Directivas o se habrán ejercido otras competencias reservadas a la AGE, pero será una nueva ocasión perdida que quedará limitada a una nueva descripción de problemas (tan reiterados como conocidos) que habría que resolver y a la elaboración de un catálogo de políticas que habría que instrumentar en las que la AGE puede desplegar un amplio desarrollo normativo y de medidas en la práctica poco realistas

y carentes de eficacia dado que pueden no ser vinculantes para cada administración competente a escala regional.

A modo de ejemplo, con la ley de 2005 se creó Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de políticas del cambio climático y con la ley de 2015 se aprobó la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas. El Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Cambio Climático se reúnen una vez al año y es poco eficaz. No pasa de aprobar planes de impulso de planes genéricos. Puede decirse que en este campo tan importante el grado de coordinación entre gobierno central y Comunidades Autónomas es mínimo. El único ámbito en el que existe una relación fluida, lo que no siempre significa que sea de utilidad, es en materia de agua con las Confederaciones Hidrográficas.

A la vista de la experiencia, no parece razonable confiar en que tenga mucho recorrido la Ley 40/2014, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público para mejorar los mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Allí se institucionalizan figuras esenciales en Estados federales, como la Conferencia de Presidentes, que se regula por primera vez, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Pero la realidad indica que no se han producido cambios sustanciales en el funcionamiento del modelo “vertical”, al que aludimos anteriormente, en favor de modelos más “horizontales” imprescindibles en España en política territorial.

La Administración General del Estado, entendiéndose los actores políticos del gobierno central y los altos cuerpos de la administración, mantiene inercias y culturas, sólidamente asentadas, más propias de un modelo de Estado unitario. La tendencia a desbordar sus competencias es reiterada y no parece atender las decenas de sentencias de TC en sentido contrario (Véase como ejemplo más reciente la muy ilustrativa STC 9/2017, de 19 de enero de 2017. Conflicto positivo de competencia 4777-2016). Carecen además de incentivos políticos para impulsar espacios de coordinación y cooperación y dar contenido a la idea de competencias concurrentes en el ámbito de las políticas con fuerte impacto territorial. En España prevalece la cultura política de la competición frente a la de cooperación.

A *contrario sensu*, idéntico argumento puede formularse con relación a la tentación de las Comunidades Autónomas de imaginar e impulsar políticas con incidencia territorial sin contar con la capacidad de influencia de la AGE o de ceder a impulsos de precisa delimitación o blindaje de competencias. En algún caso puede ser comprensible y obedece a reacciones derivadas de la experiencia de más de tres décadas en las que la AGE ha intentado desbordar su ámbito competencial desvirtuando el principio de autonomía política, como tantas veces ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional. Pero tampoco es una posición realista ni favorece los principios de eficacia y coherencia (Romero, 2009).

De otra parte, también se perciben demasiados signos de bloqueo, profusión normativa en materia de política territorial que ha añadido confusión o de fragmentación institucional. Algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, que evidenciaron disponer de un modelo claro durante un tiempo (Nel.lo, 2012) después no han seguido desarrollándolo y tampoco han completado la nueva propuesta de planta territorial. Otras, como la Comunidad Valenciana, optaron durante décadas por el ruido normativo sin eficacia real en el buen gobierno del territorio. Muchas se han limitado a mantener inercias sin aprovechar realmente las capacidades de que disponen para impulsar nuevas formas de gobernanza territorial. Sólo algunas, como por ejemplo la Comunidad Autónoma del País Vasco, evidencia características que son destacables: voluntad de disponer de un modelo territorial estable, disposición de ejercer sus competencias de coordinación en las competencias que le son propias y coherencia.

Donde más se ha avanzado ha sido en el impulso de planes sectoriales a escala regional y en la coordinación por parte de las Comunidades Autónomas de los planes de ordenación de base municipal. Algunos Estatutos de Autonomía habilitan incluso a las Comunidades Autónomas a aprobar leyes de coordinación con las Diputaciones provinciales. En ambos casos la excelente factura técnica, la calidad de las propuestas elaboradas

y la voluntad de impregnar los documentos de nuevas visiones en materia de ordenación territorial, urbanística y de protección del paisaje, son evidentes. No obstante, recuérdese que pese a disponer de esos instrumentos hemos asistido durante la década de burbuja especulativa inmobiliaria a la mayor etapa de desgobierno y expolio territorial de la etapa democrática.

En síntesis, en materia de buen gobierno del territorio o gobernanza territorial multinivel en España sigue existiendo mucha distancia entre retórica y realidad. La producción normativa y la aprobación formal de instrumentos, planes y estrategias para el buen gobierno territorial impulsados por el parlamento español y el gobierno central, por parlamentos y gobiernos regionales y por gobiernos locales en España son ciertamente impresionantes. En teoría, disponemos de uno de los dispositivos normativos más completos de la Unión Europea. En la práctica, España ha eludido o se ha alejado de las directrices que desde hace tiempo se sugieren en Consejos Europeos y en otras instancias comunitarias en materia de buen gobierno, coherencia y cohesión territorial.

El proceso de descentralización política producido en España ha modificado profundamente la geografía del poder político, pero eso no implica necesariamente que hayan mejorado los niveles de gobernanza territorial. La situación actual responde, salvo excepciones muy concretas de buenas prácticas, a la existencia de un nivel preocupante de segmentación en las políticas públicas y una fragmentación del mapa institucional que en el actual contexto hace muy difícil cualquier intento de superar el actual grado de complejidad y de debilidad institucional. En segundo lugar, muchas iniciativas todavía se inspiran en modelos y enfoques tradicionales, descoordinados, compartimentados y sectoriales. Se dificulta así la consolidación de un cambio en la orientación de las políticas públicas que incorpore nuevos elementos de buen gobierno del territorio.

Se trata de un Estado con "textura federal", pero sin cultura federal (Moreno, 2008). La mayor parte de Planes y Directrices se siguen elaborando en paralelo en cada esfera de gobierno, desde cada departamento de un mismo gobierno. La inercia y las culturas administrativas a veces se imponen a la realidad. Sin reparar en el hecho de que la proliferación unilateral de textos y planes no necesariamente han de suponer avances en la ordenación y gestión integrada de los territorios. Sean Planes o Estrategias Nacionales o Directrices Territoriales, Planes Estratégicos regionales. En otros casos el alcance queda limitado a acuerdos entre algún actor político con actores sociales, pero el riesgo de caducidad de la iniciativa o el plan es alto porque depende exclusivamente del ciclo político.

Gran parte de las competencias de ordenación del territorio residen en la escala regional, pero los diferentes departamentos de la administración central continúan elaborando Planes, Estrategias o Programas Nacionales con nula o escasa incidencia territorial. Por esa razón, la mayoría no han pasado de ser meros ejercicios de diagnóstico y documentos para ordenar información sin más trascendencia que la de aportar información valiosa y un catálogo de acciones estratégicas a impulsar.

De otra parte, también las propias administraciones regionales acometen en ocasiones sus propios Planes y Programas sin recabar una coordinación y, en su caso, espacios de cooperación con otros niveles regionales y con la propia administración central del Estado que podrían ser necesarios o muy convenientes, dado que también tienen asignadas funciones y competencias. Por último, la mejora de la cooperación interregional, que ahora encuentra mayores posibilidades tras la reforma de Estatutos de Autonomía, sigue siendo también uno de nuestros retos geopolíticos más importantes para el futuro inmediato. Principios de coordinación y cooperación tal y como fueron tempranamente definidos por el Tribunal Constitucional (STC 32/1983 FJ 2) reiterados desde entonces en innumerables sentencias y que en lo básico siguen ignorados por los poderes públicos.

Nada nuevo que no hayamos reiterado, junto a decenas de colegas, durante décadas desde ámbitos académicos sin encontrar demasiado eco en el ámbito de la formulación de políticas públicas (Romero, 2005,

2006, 2009, 2011; Serrano, 2017). Es por tanto en el terreno de la política donde hace tiempo que está el problema y la solución.

## 2. LOS DÉFICIT DE GOBERNANZA TERRITORIAL EN ESPAÑA. ALGUNOS EJEMPLOS

### 2.1 La planificación de infraestructuras de transporte

El modelo de planificación de infraestructuras de transporte en España no resiste un análisis riguroso, cualquiera que sea el plano a considerar: la rentabilidad económica, la gestión sostenible de la movilidad o la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En relación con esta última cuestión, la experiencia reciente permite extraer interesantes enseñanzas.

En primer lugar, en cuanto a las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno. Se asiste en España a la paradoja de que un nivel de gobierno -el central- que *de iure* carece de competencias en materia de ordenación del territorio, *de facto* establece los grandes ejes de ordenación y vertebración territorial a pesar, al margen o contra los intereses y las visiones territoriales de aquellos niveles de gobierno que ostentan las competencias constitucionales de la ordenación territorial.

En segundo lugar, en relación con el modelo territorial y las prioridades. Un somero análisis de la movilidad cotidiana de regiones urbanas y metropolitanas o de los flujos de pasajeros y mercancías en España, habría dado como resultado una agenda, un trazado y una planificación de inversiones muy diferente a la que se ha llevado a cabo durante muchos años. Un estudio sosegado de los costes económicos y el retorno social de algunas inversiones, en especial la del AVE, hubiera sido muy aconsejable. La historia del Corredor Mediterráneo, un buen ejemplo de geografía política, ilustra muy bien las divergencias existentes entre la lógica económica y la política a la hora de decidir muchas grandes infraestructuras construidas hasta ahora en España.

Finalmente, no hay justificación posible para algunas costosas inversiones realizadas al margen de toda lógica económica, social y ambiental. La relación de inversiones del gobierno central en la construcción de determinados aeropuertos regionales o la adjudicación de trazados del AVE que sólo se explican por la existencia de determinadas mayorías parlamentarias, son el resultado de un déficit de gobernanza multinivel en un Estado compuesto. Una situación que además se ve agravada por el impulso de algunas inversiones en aeropuertos y carreteras auspiciadas o ejecutadas por gobiernos de Comunidades Autónomas más allá de cualquier lógica. El resultado es un panorama definido por la inconsistencia de unas decisiones que, mientras tanto, pospone durante décadas la inversión en el corredor mediterráneo, precisamente aquella que debiera haberse acometido en primer lugar si se hubiera atendido a criterios objetivos. Frente al modelo multilateral de toma de decisiones, ha prevalecido la decisión unilateral o los acuerdos bilaterales que no siempre han guardado relación con las auténticas necesidades y prioridades determinadas por la geografía y la economía.

En este sentido, es indudable que se precisa un nuevo modelo de infraestructuras en España (Boira, 2017; Prytherch y Boira, 2015). Cuando se habla de cambio del modelo territorial y de sus infraestructuras se debería abordar con una nueva perspectiva que tuviera en cuenta la eficacia. Tal vez quien con más claridad ha puesto sobre la mesa la dialéctica entre cohesión territorial y eficiencia ha sido el informe de diciembre de 2015 de la Comisión Europea sobre seguimiento del programa de vigilancia. Emitido por la Comisión Europea y en concreto por la Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros, no duda en observar la necesidad de asegurar mecanismos para una mejor planificación estratégica de las infraestructuras de transporte en España (European Commission, 2015).

Tenemos además un importante problema de eficiencia. El Tribunal de Cuentas Europeo ha emitido diversos informes en el que examina proyectos europeos beneficiados por las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión en carreteras. En las conclusiones de malas prácticas se reconocen las españolas (Tribunal de Cuentas Europeo, 2013; 2016). Idénticos argumentos se encuentran a la hora de evaluar inversiones en puertos y aeropuertos, sean de titularidad estatal como regional.

En síntesis, son muchos los expertos que se preguntan por qué se construyen en España tantas infraestructuras que no se utilizan y que cuestionan el modelo, especialmente sobre su visión territorial, la viabilidad económica, su coherencia y su utilidad social (Bel, 2015; Boira, 2017). Más preocupante es si cabe, la proliferación de planes de infraestructuras (uno diferente cada cambio de gobierno, cuatro en 30 años), la revisión de objetivos y prioridades (más allá de su buena factura técnica son poco más que relaciones de inversiones en función de las peticiones de las élites políticas regionales y de los intereses de las empresas), el elevado componente de discrecionalidad en las decisiones políticas de inversión y la ausencia de evaluaciones en cada caso (Libourel, 2016; Cruz Villalón, 2017). Nosotros compartimos muchos de esos argumentos.

## 2.2 La gestión integrada de las áreas litorales

La incapacidad demostrada por las tres administraciones españolas con competencias en la gestión integrada del litoral es una de las mejores muestras de nuestra debilidad organizativa institucional y de la dificultad de los actores políticos competentes en los tres niveles de gobierno para acordar y coordinar planes integrados de protección y gestión. Hace tiempo que se reclama la necesidad de crear modelos territoriales sostenibles en las áreas litorales. Desde los años setenta, diferentes Estados europeos han anunciado iniciativas y aprobado protocolos para la protección del litoral. Dichas recomendaciones instaban a los Estados miembros a elaborar inventarios, desarrollar un marco legal adecuado, mecanismos para una correcta gestión de las zonas costeras y la puesta en marcha de trabajos para la elaboración de una Estrategia nacional.

Ante esas recomendaciones tan impecables en contenidos como imprescindibles ante unas dinámicas territoriales insostenibles en todo el litoral español, en especial en la década 1996-2007, el Estado español ha sido incapaz de dar cumplimiento a lo establecido en esa recomendación mediante una acción coordinada. Se han tomado iniciativas, sea desde el gobierno central, sea desde algunas Comunidades Autónomas, sea desde algún planeamiento municipal, pero no existe una Estrategia Estatal de protección integrada del litoral. Nadie dice que sea una tarea sencilla, pero dado que las tres administraciones tienen amplias competencias en materia de ordenación y gestión, los esfuerzos en materia de coordinación y cooperación son ineludibles.

Ello no obsta para que desde España (tanto en la escala de gobierno central como algunas Comunidades Autónomas) se pueda dar cumplimiento formal a muchas de las recomendaciones y exigencias derivadas de la normativa comunitaria. El Reino de España cumple remitiendo a las instituciones europeas informes sobre la gestión integrada de sus zonas. Por su parte, diferentes parlamentos y gobiernos regionales han aprobado leyes y anunciado Planes Generales Territoriales, Estrategias de Gestión Integrada de Zonas Costeras, Planes de Acción Territorial del Litoral, Directrices y Planes de Ordenación del Territorio del Litoral, Modelos Territoriales Sostenibles para el Espacio Litoral, todos a escala regional, o Modelos de Estrategias Territoriales de escala subregional. Los progresos en el terreno del diagnóstico y las propuestas de buena gobernanza del litoral son apreciables. Sin embargo, los resultados han sido escasos salvo en casos muy concretos como el PDUSC en Cataluña. Un buen ejemplo de cómo pueden integrarse nuevos valores asociados al territorio y favoreciendo formas de participación de actores sociales presentes en los lugares, de acuerdo con el principio de cooperación. Pero sin renunciar a la competencia atribuida al gobierno regional en materia de ordenación del territorio (Nel.lo, 2012).

Pero, aunque esta voluntad haya existido, no se olvide que además de impulsar la coordinación y cooperación en la escala regional, hay que hacer lo propio en el nivel de relaciones Administración General del Estado-Comunidades Autónomas. Porque, entre otras, la administración central es responsable de velar por el cumplimiento de la vigente legislación básica en materia de costas. Y aquí las dificultades de coordinación no son precisamente menores dada la capacidad retenida por la Administración General del Estado de emitir informes preceptivos y vinculantes en determinados supuestos en los que planes y normas de ordenación territorial o urbanística y sus modificaciones o revisiones afecten al dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre o a la situación de acuíferos.

A la vista de lo acontecido en la mayor parte de espacios litorales españoles a lo largo de las últimas décadas el balance no puede ser positivo. En unos casos porque la necesaria coordinación intergubernamental no se ha producido. En otros porque los supuestos informes vinculantes no han sido tenidos en cuenta o se han permitido interpretaciones laxas de la normativa vigente. En la mayoría, porque la respectiva Comunidad Autónoma no ha mostrado el interés suficiente para impulsar planes sectoriales vinculantes y, en su caso, aplicar de manera eficaz la legislación. Durante un largo periodo en el que la construcción residencial ha invadido los espacios litorales hasta límites inconcebibles, el gobierno central ha anunciado Estrategias y Directrices estatales que a nada comprometen porque a nadie vinculan. Muchas Comunidades Autónomas han preferido también ir anunciando Estudios, Diagnósticos, Documentos de Bases o Directrices sin carácter normativo. En algunos casos se han promovido iniciativas de carácter vinculante, pero en fechas muy recientes y, por lo general, consecuencia de una creciente presión social en favor de un mayor grado de protección de espacios litorales amenazados. Sea como fuere, en muchos casos ha sido demasiado tarde.

En consecuencia, Estamos muy lejos de ser capaces de desarrollar estrategias coherentes y eficaces de Gestión Integrada de Zonas Costeras. No es posible hablar de la existencia de una Estrategia estatal coordinada entre las distintas partes que son Estado. Y probablemente no será posible hacerlo nunca de no mediar cambios geopolíticos en profundidad. Existen actuaciones de protección yuxtapuestas, impulsadas por administraciones que piensan y actúan en paralelo, de intensidad muy variable, en algunos sectores del litoral español. Algunas muy meritorias y que están demostrando un grado de eficacia notable. La mayoría, cuando no eluden criterios de gestión prudente del territorio, son absolutamente irrelevantes a la vista del ritmo de urbanización y destrucción de la costa. En un contexto mucho más desfavorable que hace dos décadas, el Estado español sigue evidenciando una notable impotencia para acometer de forma coherente e integral la protección de sus espacios costeros.

El mejor estado de situación lo proporciona el grupo de especialistas que mejor ha estudiado esta cuestión en España. Y aunque han elaborado diagnósticos recientes muy completos sobre la materia (Barragán, 2014), destacamos aquí un trabajo anterior para evidenciar que éste es un problema que viene de lejos y todavía sigue pendiente:

*“Lo acaecido en las últimas décadas en el litoral español, tanto terrestre como marino, evidencia un más que preocupante desequilibrio entre conservación y desarrollo. No sería exagerado hablar en términos de crisis nacional del espacio y recursos costeros. También sería razonable pensar que el modelo de gestión, por fracasado, no resulta ser el más adecuado a nuestras circunstancias políticas, sociales y económicas. El interés y los esfuerzos aplicados a negociar el reparto competencial que la Constitución prevé entre las tres escalas de la Administración pública, no han tenido réplica en otros destinados a asegurar la imprescindible coordinación y cooperación que entraña la nueva distribución de responsabilidades. A esta situación se añade una muy baja conciencia de valoración y protección de los ecosistemas costeros marinos por parte de la sociedad y de las empresas. Todo ello aconseja, de forma apremiante, un profundo cambio en el modelo de gestión de las áreas litorales”* (Barragán et al. 2011: 255-257).

### 3. GOBIERNO Y GOBERNANZA TERRITORIAL A ESCALA AUTONÓMICA

A escala regional aún queda mucho por hacer en materia de buen gobierno y de gobernanza territorial a la vista de los modestos progresos alcanzados. No de otra forma cabe resumir la situación actual y la distancia existente entre la formidable profusión normativa desplegada por las Comunidades Autónomas y las realizaciones en el ámbito del gobierno del territorio, y entre textos legales y contextos socio-políticos específicos.

La geografía del poder político abre enormes posibilidades en España para que las Comunidades Autónomas puedan mejorar la coherencia territorial de las políticas en la escala regional y subregional y embridar la capacidad de influencia e impacto territorial en manos de los gobiernos locales. Todas las Comunidades

Autónomas han demostrado una gran actividad normativa incorporando valores y directrices comunitarias relacionadas con la nueva cultura y el gobierno del territorio. La relación de normativa de los últimos años en materia de protección de espacios naturales, ordenación territorial, urbanismo y paisaje lo refleja fielmente (Benabent, 2016; Farinós 2017).

De esta gran producción normativa y de documentos cabe destacar lo siguiente: algunas medidas e instrumentos apenas han superado de la fase de estudio/diagnóstico o de Documento de Bases. Muchas han sido publicitadas y nunca desarrolladas o aplicadas. Otras normas han estado sujetas a continuas y periódicas revisiones. Existe una gran variedad entre instrumentos de ámbito regional que solamente tienen carácter informativo o indicativo y son escasos los que tienen carácter vinculante. En general, han llegado tarde para haber podido evitar procesos como los que provocó la burbuja especulativa inmobiliaria.

Todos los gobiernos, más allá de su orientación ideológica, han asumido la retórica de la gobernanza territorial. Pero mientras que en unos pocos casos se han producido avances significativos en favor de una mayor coherencia y desarrollo territorial sostenible, en la mayoría no es más que pura formalidad. Por lo general, la publicidad de normas, Estrategias y Directrices no se ha acompañado de la voluntad política imprescindible para desarrollarlas y solamente en algunos ejemplos esa voluntad política es manifiesta. En el primer supuesto, las dinámicas territoriales han evolucionado sin guardar relación alguna con los principios y orientaciones que muchas de esas Directrices y Planes supuestamente perseguían. A ello se suma la utilización de figuras específicas al margen del planeamiento, como las *Actuaciones de Interés Regional* incorporadas en algunas legislaciones regionales, que han contribuido, aún más, a desvirtuar y eludir las figuras tradicionales de planeamiento. Por el contrario, cuando desde la escala regional ha existido clara voluntad política de trasladar principios de buen gobierno y de coherencia territorial, los progresos han sido apreciables.

En el primer grupo, mayoritario, si no se han producido avances significativos en materia de buen gobierno del territorio se ha debido en gran medida a la falta de voluntad política para impulsarlos desde la escala regional, aunque en este caso también se haya incorporado a los documentos toda la retórica sobre la gobernanza y el desarrollo sostenible. En el segundo grupo, emerge con claridad una idea central: las Comunidades Autónomas disponen de amplísimas, aunque no exclusivas, competencias para dar contenido a muchos de los principios y directrices que la Unión Europea ha establecido como marcos orientadores para el buen gobierno, la buena gobernanza y la mejora en la cohesión territorial. Y haciendo uso de esas competencias han impulsado iniciativas coherentes con esos objetivos y directrices.

### **3.1. El gobierno del territorio en las regiones urbanas y metropolitanas. La “excepción” española**

Los procesos ocurridos en España no son diferentes, pero no se han desarrollado hasta el momento mecanismos de buen gobierno capaces de abordar de forma satisfactoria los evidentes desajustes existentes entre estructuras administrativas pensadas para resolver problemas del siglo XIX y las dinámicas territoriales de la segunda década del siglo XXI. Con la excepción del área metropolitana de Barcelona, la experiencia de Vigo y algunos Planes territoriales metropolitanos como el anunciado en 2016 por el gobierno regional de la Comunidad Valenciana, el caso español constituye una excepción en el conjunto de países de nuestro entorno. Los ejemplos cercanos de Alemania, Francia, Reino Unido o Italia son buena muestra de la variedad de iniciativas recientes impulsadas al respecto (Hildenbrand, 2017). Por el contrario, las dificultades para impulsar Planes territoriales coherentes a escala metropolitana o promover proyectos conjuntos, los desencuentros institucionales y la fragmentación administrativa prevalecen en España sobre la todavía escasa relación de buenas prácticas.

Apenas disponemos de algunos ejemplos de iniciativas de cooperación metropolitana que vayan más allá de la gestión mancomunada de algunos servicios básicos y de algunas propuestas de ordenación en algunas ciudades centrales y su área inmediata de influencia, pero en materia de ordenación y gestión del territorio no ha sido posible superar el modelo tradicional de base municipal salvo en muy contadas ocasiones. No se

dispone de indicadores fiables a escala metropolitana; tampoco de marco jurídico adecuado. Pero, sobre todo, no existe tradición ni cultura política de cooperación, y esta circunstancia es probablemente el mayor impedimento para favorecer experiencias de gobernanza democrática. Por razones muy diversas, con las excepciones antes señaladas, ninguno de los tres factores necesarios para favorecer la gobernanza metropolitana (voluntad de cooperación de los actores implicados, existencia de estructuras que incentiven la cooperación y capacidad de liderazgo político) ha concurrido hasta ahora en España.

No hemos contado con instrumentos adecuados de gobierno del territorio, y en esa indeterminación política y normativa los gobiernos locales (contando con la cooperación imprescindible de muchos gobiernos regionales) han desarrollado su planeamiento con desmesura y sin coherencia. Ha faltado enfoque estratégico, voluntad política y el impulso de Planes territoriales capaces de superar las visiones sectoriales y con capacidad para integrar las políticas en visiones más globales. El hecho de que las Comunidades Autónomas tuvieran en sus inicios necesidad de legitimarse políticamente ayuda a explicar en el caso español la inexistencia de espacio político e institucional suficiente para haber desarrollado en el pasado formas “tradicionales” de gobierno en la escala metropolitana. Pero no lo justifica.

El reto fundamental que se presenta para las áreas urbanas y metropolitanas en esta nueva etapa es ser capaces de reducir la brecha existente entre necesidades y nuevos valores de una parte y capacidades institucionales por otra. El progreso de valores y enfoques es significativo. Más difícil resulta, sin embargo, encontrar las vías adecuadas para reforzar las capacidades de los actores y responsables públicos que faciliten progresos en materia de buen gobierno dando contenido a competencias que son por definición “horizontales”. Porque estos procesos, ya se ha dicho, son de naturaleza política y, aunque desde ámbitos académicos y profesionales puedan sugerirse formas e instrumentos para mejorar la gobernabilidad democrática, es desde la política desde donde pueden impulsarse las soluciones. De ahí que no existan fórmulas intercambiables, estas dependerán del propio contexto, cultura política, tradición democrática o y capacidad de liderazgo existente. El ejemplo de Alemania demuestra a la perfección cómo es fundamental la creación de distintas formas de coordinación y cooperación en función de los contextos específicos existentes en cada caso (Hildenbrand, 2017).

Nada impide incentivar y promover desde el gobierno central y desde los gobiernos y parlamentos regionales experiencias de cooperación en este importante campo. Algunos ejemplos indican que existe margen de actuación suficiente y puede avanzarse por la vía de la creación de consensos básicos, de la cooperación voluntaria y del establecimiento desde la esfera pública de mecanismos incentivadores. Sin embargo, se han desaprovechado ocasiones importantes para favorecer espacios y culturas de cooperación en la escala local. Por ejemplo, el *Plan Estatal de Inversión Local* impulsado de forma apresurada e improvisada por el gobierno central presidido por Rodríguez Zapatero fue una excelente ocasión desaprovechada para incentivar la cooperación entre municipios. La ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ha sido otra importante ocasión perdida.

No hay impedimento legal alguno para impulsar iniciativas políticas que tengan en cuenta la escala metropolitana. El propio bloque de constitucionalidad y las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional facultan a las Comunidades Autónomas a poder impulsar este tipo de instrumentos normativos sobre la base del principio de coordinación. Sin menoscabo del respeto a la autonomía municipal, pero con capacidad de redactar normas vinculantes que establezcan la obligatoriedad de que el planeamiento municipal se adapte a las directrices básicas a escala supramunicipal e incorpore en su categorización del suelo no urbanizable de especial protección, zonas definidas con la coherencia requerida para el conjunto de las áreas periurbanas. Solamente en esa escala y con ese tipo de instrumentos se podrían abordar planes integrales de protección de espacios agrícolas periurbanos, como las Huertas históricas (Mata; Fernández, 2010; Romero; Melo, 2015), desplegar políticas metropolitanas de transporte, de depuración integral de aguas, control de vertidos, planes de modernización del regadío tradicional, iniciativas de coordinación de polígonos industriales y de dotación

de servicios, planes incentivadores de agricultura y ganadería biológica o de protección del patrimonio y los paisajes culturales o ambiciosas iniciativas de promoción económica como ocurre en otros áreas metropolitanas europeas. De otra parte, planes territoriales a escala subregional son igualmente imprescindibles para ir dando coherencia territorial a políticas sectoriales y a planes municipales de ordenación urbana, para incorporar valores y visiones inspiradas en una nueva cultura del territorio.

Es prematuro avanzar juicios sobre las recientes iniciativas impulsadas por algunos gobiernos regionales surgidos tras las elecciones autonómicas y locales de junio de 2015. Algunos expertos ya advierten de su inviabilidad y de los riesgos de apostar por enfoques sectoriales muy centrados en la ordenación física del territorio y el urbanismo, abandonando cualquier visión metropolitana que apueste por enfoques estratégicos y holísticos a partir de modelos específicos de coordinación o de gobierno metropolitano que tenga en cuenta la realidad, el papel y las capacidades de los gobiernos locales. Solo el tiempo dirá si en esta nueva etapa las regiones metropolitanas españolas se situarán entre los ejemplos de buenas prácticas de gobernanza metropolitana o si por el contrario será un nuevo episodio marcado por la retórica o la cultura *lampedusiana*.

#### 4. CONCLUSIÓN. MARCO INSTITUCIONAL Y GOBIERNO DEL TERRITORIO

La experiencia europea reciente demuestra que para gobernar territorios cada vez más complejos existe una gran capacidad para imaginar estructuras flexibles, de geometría variable, sin necesidad de crear nuevas estructuras “hard” de gobierno del territorio y sin menoscabar, diluir o debilitar la autoridad democrática. Las experiencias recientes de Alemania, Francia e Italia (único país que ha incorporado el término *governo del territorio* a su legislación reciente, en especial en la escala regional) pueden ser de utilidad en nuestro caso. Aquí se sostiene que el espacio público es esencial e insustituible, aunque no exclusivo ni excluyente. El gobierno del territorio “constituye ante todo una práctica política técnicamente asistida” (Nel.lo, 2012:248).

En páginas anteriores hemos subrayado que nuestro mayor problema no es normativo, sino de marco institucional y cultura y voluntad políticas. Existen importantes dificultades en el terreno de la coordinación en la escala gobierno central y gobiernos regionales. Numerosos planes y programas de gran importancia por su indudable impacto territorial son elaborados, anunciados y, en su caso, impulsados por distintos departamentos del gobierno central sin conocimiento previo y sin la participación efectiva de las otras partes que son Estado. Por otra parte, muchas iniciativas acometidas desde la escala regional tampoco son previamente conocidas por parte de los departamentos homólogos del gobierno central. En uno y otro caso, con demasiada frecuencia ni siquiera se produce la coordinación y el conocimiento de iniciativas imprescindible entre distintos departamentos del mismo nivel de gobierno. En la escala regional y subregional, la coordinación de políticas públicas con fuerte impacto territorial adolece de idénticas dificultades.

La falta de voluntad política para dotarse de dispositivos institucionales de *coordinación* claros y darles contenido, impide alcanzar mejores resultados. Una afirmación que puede hacerse extensiva, como hemos visto, desde el desarrollo de Planes estatales con fuerte impacto territorial, hasta la gestión de parques nacionales, el gobierno de las regiones urbanas, la gestión integrada de espacios litorales, el desarrollo de planes de ordenación territorial subregionales, la cooperación interregional o el urbanismo. En todos los casos, distintas esferas de gobierno comparten competencias sobre el mismo territorio, pero no siempre existe la coordinación entre ellas.

Por su parte, el mecanismo de *cooperación* (formal e informal), entendido como un principio conectado con la idea de voluntariedad entre actores, tampoco presenta avances significativos, aunque sí hay mayores progresos. Esta circunstancia es especialmente significativa en la escala supramunicipal y subregional. Es ahí donde mayor eficacia demuestra este tipo de iniciativas y es en ese nivel en el que España también sigue evidenciando dificultades y debilidades. Con todo, ya se dispone de un aceptable catálogo de buenas prácticas, en especial a partir de experiencias de cooperación que vienen impuestas por la necesidad de proveer servicios

básicos o cuentan con algún tipo de financiación y exigen la agrupación de unidades administrativas o de actores (públicos y privado) existentes en el territorio.

Hay dos causas que explican en gran medida la posición que cualquier Estado ocupa en el mundo, la geografía y la calidad de sus instituciones. La primera de las causas viene dada, pero la segunda tiene que ver con la historia y con la voluntad de los ciudadanos y de sus representantes políticos para dotarse de instituciones de mejor o peor calidad. Nosotros creemos, en primer lugar, que una de las grandes prioridades del caso español está en mejorar la calidad de sus instituciones. En este sentido, aunque conscientes de los límites del enfoque institucionalista, participamos en lo básico de las tesis de Acemoglu y Robinson (2012) y de las aportaciones recientes que se han hecho de las mismas para el caso español (Sebastián, 2016).

La otra gran componente en la que descansa la mala gobernanza territorial está relacionada con nuestra propia organización territorial del Estado, con la distribución de poder y con el comportamiento de las élites políticas. En Estados compuestos, como el nuestro, uno de los mayores retos es saber conciliar territorio, intereses generales, *demoi*, gobiernos, coherencia de las políticas públicas, equidad y eficiencia. O como bien señala Andreas Faludi, en saber relacionar adecuadamente territorio, espacio, lugar y legitimidad democrática (Faludi, 2016).

Uno de nuestros mayores problemas radica en el déficit de coordinación y la ausencia de cooperación entre niveles y esferas de gobierno. Un gran reto sin duda, sobre el que no podemos trasladar optimismo a la vista de lo acontecido desde la consolidación de un Estado Autonómico formalmente casi federal pero sin cultura federal. Donde el elemento esencial, el pacto y la cooperación, no figura en la agenda política. Por el contrario, los actores políticos carecen de incentivos para impulsar estrategias de negociación y encuentran mayores réditos electorales impulsando estrategias de polarización y, en su caso, de competición o emulación entre ellos con independencia de criterios objetivos.

Una gestión democrática de la complejidad, de la existencia de gobiernos multinivel y de nacionalidades y regiones con poderes legislativos, aconseja recurrir a formas sofisticadas de gobernanza territorial, preferentemente flexibles y mediante mecanismos *soft*. El reciente informe del Banco Mundial, *La Gobernanza y las leyes*, insiste de nuevo en la importancia de dar contenido a los principios de compromiso, coordinación y cooperación, como forma de superar o evitar riesgos de exclusión, captura y clientelismo (Banco Mundial, 2017: 2-3). De otra parte, el gran trabajo colectivo sobre la gobernanza territorial en la Unión Europea, además de sugerir cinco dimensiones de la gobernanza territorial, presentan un completo cuestionario que permite obtener una visión general, pero homologable, del nivel de desarrollo de cada una de esas dimensiones (ESPON, 2013). Por lo que respecta a España, resulta aventurado asegurar que hemos entrado en una nueva etapa en la que la formulación de políticas con impacto territorial participa de una nueva cultura del territorio y más difícil si se está produciendo un cambio hacia un modelo más "horizontal" en las formas de gobernanza territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012): Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, Barcelona. Ed. Deusto.

Banco Mundial (2017): La gobernanza y las leyes. Informe sobre el desarrollo mundial, Washington.

Barragán, J. et al. (2011): La gestión integrada de áreas litorales en España. Propuestas para un cambio de rumbo', en Arenas *et. al.* Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: propuestas para la acción, Red Ibermar (CYTED), Capítulo XIII, pp. 253-280.

Bel, G. (2015): '¿Por qué en España se construyen tantas infraestructuras que no se utilizan? Y, ¿se puede hacer algo? ', *3Conom4. Revista del Consejo General de Economistas*, núm. 9, pp. 14-22.

- Benabent, M. (2016): 'Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión', *Ciudad y territorio: Estudios Territoriales*, 189, 353-368.
- Boira, J.V. y Prytherch, D. (2015): 'Ordenar el territorio con corredores. Espacio y política en España a propósito de la revisión de la red TEN-T de la Unión Europea'. En De la Riva, J. *et al Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Universidad de Zaragoza-AGE, pp.25-34.
- Boira, J.V. (2017): 'Política de infraestructuras en España. Un modelo a revisar'. *Ciudad y territorio-Estudios Territoriales*, 141, 27-43.
- Cruz Villalón, J. (2017): 'Política ferroviaria en España. Balance de su planificación y ejecución de los últimos treinta años', *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 74, pp. 333-359.
- ESPON & Politecnico de Torino (2013): *Towards Better Territorial Governance in Europe. A Guide for practitioners, policy and decision makers*, disponible on line.
- European Commission (2015): *Post-programme Surveillance Report. Spain. Autumn 2015. Institutional Paper 013*.
- Faludi, A. (2016): 'Territorial Governance Challenging Government', en Schmith, P. y Van Well, L. *Territorial governance across Europe: Pathways, Practices and Prospects*, Routledge, 2016, cap. 3.
- Farinós, J. (2017): 'La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana ¿gobernanza territorial sin territorio? ', en Serrano, A. (Coord.) (2017) *Op.cit.*, 213-245.
- García de Leonardo, E. (2017): *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana. Pasado y actualidad*, PUV, Colección Desarrollo Territorial, Series Estudios y Documentos.
- Hildenbrand, A. (2017): *Gobernanza metropolitana y planificación territorial en Alemania, Valencia*, Publicaciones de la Universitat de València. Colección Desarrollo Territorial.
- Libourel, E. (2016): *El corredor mediterráneo. Desencuentro político y territorial*, Valencia PUV, Colección Desarrollo Territorial.
- Mata, R. y Fernández, S. (2010): 'Paisajes y patrimonios culturales del agua. La salvaguarda del valor patrimonial de los regadíos tradicionales', *Scripta Nova*, XIV, 337, pp. 1-9.
- Moreno, L. (2008): *La federalización de España*, Madrid, siglo XXI.
- Nel.lo, O. (2012): *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2005): 'El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas descoordinación y cooperación territorial', *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 59-86.
- Romero, J. y Farinós, J. (eds.) (2006): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Romero, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Romero, J. 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, pp. 295-319.
- Romero, J. y Melo, C. (2015): 'Spanish Mediterranean Huertas. Theory and reality in the planning and management of peri-urban agriculture and cultural landscapes', en *WIT Transactions on Ecology and The Environment*, Vol. 193, pp. 585-595.
- Sebastián, C. (2016): *España estancada. Por qué somos poco eficientes*, Barcelona, Galaxia de Gutenberg

Serrano, A. (Coord.) (2017): Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio, Universidad de Valencia, Cátedra Cultura Territorial.

Tribunal de Cuentas Europeo (2013): *¿Se gastan correctamente los fondos de la política de cohesión de la UE destinados a carreteras?*, Informe Especial, núm. 5

Tribunal de Cuentas Europeo (2016): El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas, mucha inversión ineficaz e insostenible, Informe espacial, núm. 23.