

SOBRE LA ADAPTACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A LOS REQUERIMIENTOS DEL PAISAJE, DEL PATRIMONIO CULTURAL, DE LAS “INFRAESTRUCTURAS VERDES” Y DEL “TERRITORIO CIRCULAR”: UNA PROPUESTA DE EVOLUCIÓN EN EL PARADIGMA SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: DE LOS PLANES A LA GESTIÓN TERRITORIAL¹

Jorge Agudo González²

RESUMEN

Los compromisos más modernos a nivel europeo muestran nuevos vectores de acción que inciden sobre el territorio –paisaje, patrimonio cultural, “infraestructuras verdes” y “territorio circular”– y que de forma sobrevenida condicionan cómo concebir la ordenación del territorio. Sin embargo, la ordenación del territorio no ha

¹ **Como citar este artículo científico.** AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. Sobre la adaptación de la ordenación del territorio a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las “infraestructuras verdes” y del “territorio circular”: una propuesta de evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial. In: **Revista Amagis Jurídica**, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, p. 121-181, jan.-abr. 2025.

² Doctor en Derecho. Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: jorge.agudo@uam.es

evolucionado al mismo ritmo y sigue anclada en un paradigma que, en buena parte de España, no ha logrado implantarse con efectividad. En este trabajo se pretende hacer una propuesta de reforma que implica un cambio significativo en el sentido en que la ordenación del territorio ha sido trasladada a las legislaciones y planes en la materia. Esta propuesta tiene tres ejes: (1) el territorio es un patrimonio complejo con valores inherentes de distinta naturaleza e intensidad merecedores de una protección multinivel y multiescalar, integradora e integral; (2) la ordenación del territorio debe concebirse como un proceso iterativo articulado mediante un modelo territorial flexible y dinámico, pero siempre orientado por las líneas estratégicas que definen al sistema territorial; y (3) la competencia no se articula necesariamente con planes y está abierta a la directa e inmediata gestión territorial; la coherencia del sistema territorial se debe lograr mediante una concepción cooperativa y coordinada de las políticas territoriales.

Palabras Clave: ordenación del territorio; gestión territorial; coordinación; acción multinivel y multiescalar; paisaje; patrimonio cultural; infraestructuras verdes; economía circular.

ABSTRACT

The most modern commitments at the European level show new paths of action that affect the territory –landscape, cultural heritage, “green infrastructures” and “circular territory”– and at same time condition how to conceive the territorial planning. However, the territorial planning has not evolved at the same pace and remains anchored in a paradigm that, in a large part of Spain, has not managed to be implemented effectively. In this work a proposal for reform is posed which implies a significant change in the sense in which the territorial policies have been ruled by the legislative. This proposal has three axes: (1) the territory is a complex heritage with inherent values of different nature and intensity that deserve multi-level and multi-scale, integrative and comprehensive protection; (2) territorial planning should be conceived as an iterative process expressed through a flexible and dynamic territorial model, but always guided by the strategic lines that define the territorial system; and (3) the power is not necessarily executed with plans and is open to direct and immediate territorial management; the coherence of the territorial system should be achieved through a cooperative and coordinated conception of territorial policies.

Keywords: territorial planning; territorial management; coordination; multi-level and multi-scale action; landscape; cultural heritage; green infrastructures; circular economy.

SUMARIO: I Introducción. Diagnóstico sobre el estado de la ordenación del territorio en España. II Exposición de los cambios en el paradigma. II.1 Justificación general de la propuesta. II.2 Análisis de las tres bases en las que se fundamenta la propuesta. II.2.1 Un cambio en la concepción del territorio como objeto de la competencia. 2.2 Un cambio en la formulación y materialización de las políticas del territorio. II.2.3 La estrategia regulativa para la formulación de las bases del sistema territorial. II.2.2.4 El desarrollo y la gestión de la ordenación territorial. II.2.2.5 La integración coherente del sistema: la coordinación y el control. II.3 Un cambio a nivel organizativo y procedimental. III. Conclusiones. Bibliografía.

I INTRODUCCIÓN. DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

I.1

Hace quince años se hizo esta afirmación: “En la actualidad en la mayor parte de nuestro territorio la ordenación del territorio no ha llegado a ser relevante en términos político-administrativos.” (AGUDO GONZÁLEZ, 2010, p. 46). Esa valoración reiteraba la de otros expertos en la materia (en concreto, MATA OLMO, 2005, p. 18; o HILDEBRAND SCHEID, 2006: 98 y ss.) y estaba fundada en evidencias palmarias³. En la actualidad, las valoraciones de quienes mejor se han expresado sobre esta cuestión son sorprendentemente similares (véase RANDO BURGOS, 2017, p. 76, 170 y 872; VAQUER-CABALLERÍA, 2023, p. 673 y ss.)⁴. A mi juicio, este

³ Me refiero al bajo porcentaje de superficie ordenada por planes regionales –directrices, estrategias...– y por planes subregionales –incluidos los sectoriales–, a la disparidad de esa superficie entre CCAA o a las CCAA con leyes en la materia desde hace décadas, pero sin planes aprobados.

⁴ Y ello, a pesar de que no se puede negar la existencia de avances, fundamentalmente, en el número de instrumentos de planeamiento aprobados, aunque no así en la faceta de gestión territorial. El estudio más actualizado a este respecto en Rando Burgos (2024). Este diagnóstico contrasta con el interés por la ordenación del territorio que se detecta en Iberoamérica tomando como referente a España: Rincón Córdoba y Cabezas Manosalva (2020), Zegarra Valdivia (2023) o Lora-Tamayo Vallvé y Vaquer-Caballería (2024).

diagnóstico negativo se puede explicar con base en tres grupos de razones (en gran medida estos argumentos estaban ya en AGUDO GONZÁLEZ, 2009; AGUDO GONZÁLEZ, 2010):

- I. los derivados de la relación entre la ordenación del territorio (OT) y el urbanismo, así como de la actitud de las Administraciones territoriales competentes en estas materias:
 - i. **el problema de la imitación.** La configuración de la OT como función pública se produjo tomando como referente principal al urbanismo⁵ –sin olvidar a la planificación económica– y, sobre todo, asumiendo al planeamiento como instrumento jurídico fundamental⁶. Este efecto imitación ha tenido como consecuencia la formulación de sistemas de planeamiento territorial jerarquizados, rígidos y estáticos que, a imagen y semejanza del urbanismo, han pretendido diseñar un retrato anticipado del territorio, como si éste no estuviera sujeto a dinámicas de cambio de gran intensidad y recorrido;
 - ii. **el problema del solapamiento y de la acumulación de ordenaciones.** Tener como objeto un espacio físico coincidente con el ordenado por unos instrumentos urbanísticos fuertemente consolidados, generó las reticencias del municipalismo frente a las limitaciones derivadas de los sobrevenidos instrumentos territoriales⁷. La eventual imposición de limitaciones que pudiera afectar a la autonomía local constitucionalmente garantizada incentivó la

⁵ El continuismo entre política territorial y ordenación urbanística fue puesto de manifiesto por Parejo Alfonso (1996, p. 177).

⁶ Por no hablar de la emulación del urbanismo con instrumentos que se pueden calificar como manifestaciones de un auténtico “urbanismo autonómico” o “supramunicipal”. Véanse, Agudo González (2011), Vaquer-Caballería (2012) o Menéndez Rexach (2016).

⁷ Baño León (2020, p. 7) lo expresa perfectamente: “durante décadas el Plan General constituyó la única ordenación territorial del municipio, desconectado de los municipios limítrofes y de una visión integral del territorio, que fue sustituida por la planificación sectorial de cada Ministerio y a la que se sumó después de la Constitución la planificación sectorial de cada Comunidad Autónoma”.

judicialización de la defensa de las competencias municipales (un análisis de la cuestión ya en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, 2005, p. 46 y ss.; y en AGOUÉS MENDIZABAL, 2007, p. 362 y ss.);

- iii. **el problema de la suplantación.** La sustitución del ejercicio de las funciones que se han considerado estrictamente territoriales –como aprobar planes– por las que también pueden ejercer las CCAA al aprobar definitivamente los planes urbanísticos –con el control sobre cuestiones de relevancia supramunicipal, limitando la discrecionalidad municipal–, o bien mediante la emisión de informes preceptivos –en los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos– han contribuido a potenciar una toma de decisiones que, si bien tiene trascendencia territorial, fomenta un enfoque sectorizado y fragmentado del territorio al margen de cualquier visión sistemática;

II. los basados en la definición misma de la OT como una competencia horizontal que ha de considerar necesariamente las decisiones concernientes a otras políticas sectoriales con incidencia territorial:

- i. **el problema de la coordinación.** La aptitud de integralidad e integración de todas las decisiones sectoriales con incidencia territorial convierte a la OT en una materia cuya finalidad fundamental es establecer un sistema territorial coherente. A las CCAA les corresponde coordinar sobre el espacio físico todas las decisiones de competencia propia o ajena con incidencia territorial⁸. Esta vocación coordinadora materializada fundamentalmente mediante planes ha sido, sin embargo, la expresión más palpable de la incapacidad de la OT para conformar un sistema territorial definitivo. A la complejidad en

⁸ La jurisprudencia del TC estableció esa visión de la OT como materia competencial de carácter global, transversal e integrador, que coordina soluciones coherentes en el territorio, pero que en ningún caso puede usurpar competencias ajenas (SSTC 77/1984, 56/1986, 149/1991, 36/1994, 28/1997, etc.).

sí misma de este objetivo, se le añaden las reticencias mostradas a la colaboración interadministrativa tanto por otras Administraciones con competencias compartidas o propias –como ya he señalado, fundamentalmente las CCLL–, como por otros departamentos de la Administración autonómica –tradicionalmente las del ramo de las obras públicas e infraestructuras–, que no encuentran en la OT un acicate, sino una fuente de condicionantes y limitaciones;

- ii. **el problema de la complejidad y la dimensión de las materias a considerar.** La OT se enfrenta al reto mayúsculo de diagnosticar y considerar una compleja realidad y una prolífica normatividad sobre múltiples cuestiones. Lo que se ha demandado del planeamiento territorial es nada menos que darnos certidumbres sobre cómo debe ser una realidad que, sin embargo, es compleja e intrincada y sobre la que difícilmente podemos tener una visión de futuro cerrada⁹. Por esto mismo, la composición del sistema territorial que corresponde “armar” a la OT se antoja una misión casi imposible, salvo que admitamos –como parece ser la impresión general sobre la materia–, que el valor añadido que puede aportar la OT se limita a concebir al territorio como un espacio donde se sobreponen y yuxtaponen planes y actuaciones diversas;
- iii. **el problema de la falta de sincronía espacio-temporal.** La experiencia demuestra que el tiempo que requiere conformar un sistema coherente y completo de las políticas sectoriales con incidencia territorial es especialmente largo. Tanto es así, que no ha sido infrecuente que, tras años de tramitación de diferentes planes territoriales, o

⁹ La realidad a la que se enfrenta la OT está trufada de problemas que, desde la ciencia política y el *management* público, han sido calificados con la expresión inglesa *wicked problems* (LONGO MARTÍNEZ, 2019, p. 56). Son muchas actuaciones de distintas Administraciones, muchas decisiones enormemente complejas y no necesariamente compatibles, nuevos aspectos sobrevenidos a considerar desde perspectivas diversas y originales, una exigencia de conocimientos extremadamente amplia... Todo esto lleva a pensar si, como parece que se le exige a la OT, podrá “componer” un sistema territorial coherente, cerrado y definitivo en un escenario de esas características.

bien ni siquiera sean aprobados, o bien los diagnósticos realizados quedan desactualizados de modo que, en caso de servir de soporte a un plan finalmente aprobado, provocan su tendencial inoperatividad por no ser representativos de las necesidades o de los intereses actuales sobre el espacio físico ordenado. Lo mismo ocurre cuando, a pesar de una diligente tramitación, los planes aprobados no son desarrollados por otros planes territoriales subregionales o sectoriales, o bien no son trasladados a la práctica con la aprobación de otros instrumentos de gestión o ejecución, o bien estos son aprobados transcurridos muchos años;

- iv. **el problema del carácter dinámico y cambiante de las políticas que inciden sobre el territorio.** Las necesidades sobrevenidas que afectan al territorio son constantes. La aprobación de un plan territorial pudiera hacer creer que las bases del sistema están ya acabadas. Sin embargo, sucede con mucha frecuencia que una nueva normativa es aprobada reclamando de la OT una nueva intervención que desbarata lo conseguido con la aprobación un plan regional o subregional. Todo ello genera esa sensación de que a la OT le corresponde un papel vicarial, un instrumento para “buscar espacios” para distintas políticas sectoriales¹⁰. Pocas acciones públicas no tienen incidencia territorial, de modo que la OT está condenada a existir en continuo ajuste¹¹. Ante este problema de encaje y adaptación, la rigidez con que hemos concebido al planeamiento territorial explica que, frente a las novedades, muchas veces no se opte por un planteamiento integrador que

¹⁰ Recientemente esto ha sucedido con la Directiva (UE) 2023/2413 por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE, en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables (Cdo. 27º).

¹¹ Se debe a Brendon MacKaye la definición de planificación como un binomio entre: “(1) la formulación exacta de los deseos propios —el conocimiento específico de qué es lo que queremos—; y (2) la revelación exacta de los límites y las oportunidades que la naturaleza nos impone y que heredamos de ella”. Esta concepción está en crisis. El planeamiento territorial se encuentra en un desequilibrio constante entre el sistema idealizado plasmado en el papel y una realidad que se sobrepone continuamente a nuestros deseos.

exigiría reabrir la alteración del plan vigente y que tanto costó aprobar, sino por establecer una ordenación propia y singular que acumula al plantel existente una nueva serie de instrumentos de ordenación y de gestión. Apostamos por la inflación normativa y de instrumentos jurídicos, pero no por su debida integración¹², fomentando así la aprobación de planes sectoriales y de proyectos singulares que contribuyen a la fragmentación de la ordenación territorial;

a. el problema de la desidia y de la cesión. La suma de dificultades, pero también una evidente falta de interés explica que, en algunas CCAA, a pesar de contar con leyes en la materia desde hace décadas, no se haya aprobado ni un solo plan territorial. En otras esos planes pueden estar en tramitación o, a lo sumo, se ha aprobado un plan regional. Salvo Canarias, Baleares, Cataluña, País Vasco y Andalucía¹³, el resto del país no tiene un nivel de implantación suficiente (el estado de la cuestión más completo en RANDO BURGOS, 2017, p. 154 y ss.). Ante esta omisión, la aprobación autonómica de planes sectoriales con incidencia territorial ha contribuido a que, en última instancia, estos otros planes se impongan e impidan cualquier ideación sobre un sistema territorial. La OT termina cediendo;

¹² El mejor ejemplo ha sido lo sucedido con el Convenio Europeo del Paisaje. Han pasado más de 15 años de su entrada en vigor en España y su trascendencia práctica no puede decirse que sea la esperada. La experiencia inicial en Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana o Cantabria así lo corrobora. De una forma deficiente, a mi juicio, el legislador autonómico abordó estas cuestiones siguiendo el modelo tradicional, conformándose con añadir a la enorme dispersión normativa de las leyes sobre OT otra generación de leyes de ordenación paisajística. Con posterioridad, Comunidades como la Valenciana han evolucionado en esa *vis* integradora, pero otras permanecen en el error o ni siquiera han tomado iniciativa alguna.

¹³ No obstante, cualquiera que haya tenido que trabajar en la materia en alguna de estas CCAA, habrá conocido los problemas jurídicos derivados de un sistema de ordenación tan complejo y que siempre da la sensación de no ser definitivo. Véase Agudo González (2009) sobre la experiencia en Canarias.

III. los derivados de las consecuencias del protagonismo del planeamiento en la OT:

i. **el problema de la ordenación jerarquizada y en “cascada”.** Tras varias generaciones de leyes en la materia, la OT se sigue identificando con planificación territorial. El sistema de ordenación territorial se ha concebido como una cadena normativa que comienza con la ley general y los planes regionales y llega hasta el plan más específico, por razón de la materia o del espacio regulado, a nivel subregional. Cuando, por fin, los planes regionales son aprobados, una constante que se observa en casi todas las CCAA es que se demoran en exceso –cuando llega a suceder– la aprobación de los planes de desarrollo necesarios para otorgar eficacia práctica a los primeros. La no aprobación de esos planes genera una evidente sensación de que la OT nunca se agota y, por ello, de que nunca llega a establecer unas reglas del juego estables y definitivas. En fin, la ordenación en “cascada” que prevén las leyes autonómicas y la rigidez en la aprobación, desarrollo y gestión de los planes territoriales –todos estos elementos interrelacionados–, son base para la ineficacia del sistema de planeamiento ya por omisión en la misma aprobación de los sucesivos planes, ya en el desarrollo y ejecución de los planes aprobados;

ii. **el problema de las relaciones de los planes territoriales entre sí y de estos con los planes sectoriales.** Acabo de señalar que los planes territoriales se ordenan de forma jerarquizada. Esta afirmación es en términos generales correcta, pero encuentra excepciones y matizaciones relevantes. Esa jerarquía puede ser condicionada en función de distintos datos como la eficacia de las determinaciones de planeamiento, el tipo de contenidos de los planes, el hecho de que los planes desarrollen o no otros planes superiores, o bien por excepciones derivadas de disposiciones incorporadas por distintas normas

legales¹⁴. También genera problemas jurídicos la relación entre los planes territoriales y otros planes sectoriales. Esto es especialmente trascendente en relación con los planes de protección ambiental de espacios naturales respecto de los que se proclama su prevalencia general frente a los territoriales y urbanísticos¹⁵. Sin embargo, y respecto a esta cuestión, sigue siendo llamativa la escasa imbricación de los planes ambientales con los planes territoriales, advirtiéndose la tendencia a un cierto “reparto” del territorio (MATA OLMO, 2005, p. 77), como si en estos aspectos los planes territoriales no jugaran la función de coordinación que les caracteriza;

- iii. **el problema de la adaptación y actualización de los planes territoriales.** La modificación y revisión de los planes ya aprobados se somete a los mismos problemas que su aprobación original. Cuatro generaciones de leyes en la materia y seguimos aceptando que la OT es una política en eterna construcción que, por su propia idiosincrasia, está en constante diagnóstico y en obligada y sobrevenida adaptación, con cadenas de planes que nunca terminan de aprobarse y que, cuando lo hacen, son rápidamente superados por los acontecimientos;¹⁶

¹⁴ Todas estas cuestiones en Agudo González (2009, p. 297-298) en relación con Canarias.

¹⁵ Así, en general, en el art. 2.f) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y específicamente para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, en el art. 19.2.

¹⁶ Incluso el propio legislador autonómico ha pretendido contribuir a esa desactivación. Y no me refiero a la aprobación de nuevas leyes con incidencia territorial, sino a ejemplos que lamentablemente sufrimos hace algunos años de actuaciones de interés regional, muy “dudosas” desde el punto de vista de la sostenibilidad territorial. Esos (macro)proyectos fueron aprobados mediante normas con rango de ley por varias CCAA rompiendo cualquier planteamiento integral e integrador. La ley posterior de aprobación del proyecto venía a modificar y excepcionar a la ley general en la materia y, en su caso, al plan regional –generalmente aprobado por ley–. En cualquier caso, aunque por motivos distintos y bien conocidos, el TC se encargó de desactivar esas iniciativas. Al respecto, véase Agudo González (2011).

- iv. **el problema de la eficacia de las determinaciones de los planes territoriales.** Frente a la eficacia vinculante que caracteriza a las normas jurídicas, los planes territoriales han matizado su eficacia en función de sus contenidos. Estos planes pueden incluir desde determinaciones con eficacia propia de las normas vinculantes, a otras con el carácter de directrices o de puras recomendaciones. Esto que en un principio hubiera podido contribuir a dar flexibilidad y dinamismo a la ordenación territorial, se convirtió en un problema cuando algunas entidades municipales, lejos de dejarse guiar por las buenas recomendaciones, optaron por esquivarlas. Así pues, la eficacia variable ha contribuido también a la desconsideración de los planes aprobados.

I.2

En los últimos veinticinco años, los geógrafos—sin desmerecer a expertos de otras disciplinas, aunque no tanto a los juristas, muchas veces acomodados en el paradigma—, han puesto de relieve de qué modo diferentes avances jurídicos y políticos de distinta índole a nivel internacional han incidido en el paradigma vigente sobre la OT. Esas novedades afectan a elementos fundamentales como la concepción misma de qué es el territorio o al modo de abordar su ordenación y una gestión integral e integradora.

Sin perjuicio de otros antecedentes, el replanteamiento acerca del modo de afrontar la ordenación y la gestión del territorio se podría convenir que tuvo uno de sus primeros hitos, y sobre todo uno de los más influyentes, en la Estrategia Territorial Europea de 1999 (ETE). Después de la ETE se han ido sucediendo otras proclamaciones fundamentales, pero lo relevante es que, en todos ellos, el objetivo de un territorio sostenible es un elemento imprescindible. Desde luego ese objetivo se acopla perfectamente con varios ODS de la Agenda 2030 y, particularmente, con el ODS 15¹⁷, pero también

¹⁷ ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres: “Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad”.

conecta con los ODS 6¹⁸ y 11¹⁹, sin perjuicio de los relacionados con el cambio climático o la eficiencia energética. También es inherente a los compromisos de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y de la Agenda Urbana de la Unión Europea que ejemplifican bien los planteamientos integrados de la sostenibilidad ambiental, social y económica. Igualmente, es parte fundamental de las metas del Pacto Verde Europeo (2019) que incorpora objetivos relacionados con la biodiversidad²⁰ o la agricultura sostenible²¹, entre otros con incidencia territorial en la línea de los ODS. Y lo mismo sucede con el VIII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE²² que incluye entre sus objetivos prioritarios (art. 2.2) “la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad” (letra e), así como otros similares a los ya mencionados.

Un dato interesante que se deriva de todas estas iniciativas es que la sostenibilidad del territorio se procura poniendo en valor espacios a los que tradicionalmente no se les ha prestado atención, así como fomentando mecanismos de actuación que van más allá de las técnicas tradicionales basadas en las declaraciones de espacios y lugares protegidos y/o en los instrumentos de planeamiento. A mi juicio, esta apreciación se pone de relieve claramente en varios instrumentos y compromisos a nivel europeo.

En primer lugar, se observa bien en el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) (Consejo de Europa, 2000) orientado a la valorización del territorio en su conjunto a través de la gestión territorial de paisajes no necesariamente significativos, sino también cotidianos

¹⁸ ODS 6. Agua limpia y saneamiento: “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”; Meta 6.6 “proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos”.

¹⁹ ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles: “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”; Meta 11.4 “Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo”.

²⁰ Plasmados ya en el Reglamento 2024/1991, de 24 de junio, relativo a la restauración de la naturaleza.

²¹ La Política Agrícola Común (PAC) para el período 2023-2027 se caracteriza por fomentar la contribución de la agricultura a los objetivos medioambientales y climáticos de la UE.

²² Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa a un Programa General de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente hasta 2030.

o degradados (al respecto, los trabajos de ZOIDO NARANJO, 2001; o MATA OLMO, 2006. Entre los juristas, también LASAGABASTER HERRARTE; LAZCANO BROTONS, 2004; FABEIRO MOSQUERA, 2006; y AGUDO GONZÁLEZ, 2007). Igualmente, debo citar, aunque está íntimamente vinculado con el CEP, la trascendencia territorial del “patrimonio cultural” (véanse BIELZA DE ORY; MIGUEL GONZÁLEZ, 1997; MARTÍNEZ YÁÑEZ, 2008). Tras su formulación original en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO (1972), la definición más reciente del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre el valor del Patrimonio Cultural para la Sociedad (Faro, 2005), presenta una visión que permite concebir al territorio como un patrimonio cultural complejo²³.

Del mismo modo, también es fundamental la noción de “infraestructuras verdes” de la Estrategia de la Unión Europea sobre Biodiversidad de la Comisión Europea (2011). Esta estrategia constituye un impulso clave hacia un modelo protector de la matriz territorial a través de la conectividad, los servicios ambientales y la restauración de los ecosistemas degradados (MULERO MENDIGORRI, 2017; y VERA REBOLLO; OLCINA CANTOS; SANZ-PARDO TRUJILLO, 2019. Entre los juristas, véase GARCÍA GARCÍA, 2022; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, 2023; GARCÍA URETA; SORO MATEO, 2023; o URIARTE RICOTE; LOZANO CUTANDA; SANZ RUBIALES, 2024). El último concepto que se adhiere a este listado es el de “economía circular”.

Tanto los ODS 9 o 12, como el Pacto Verde Europeo (2019)²⁴ o el VIII Programa de Acción de la UE incluyen objetivos relacionados con la evolución hacia una economía circular. Las políticas “circulares” también se concretan en una noción como la de “territorio saludable”²⁵, que promueve el empleo de las sinergias

²³ Muy recomendable, para una visión completa, el trabajo de Silva Pérez y Fernández Salinas (2017), así como el de Cañizares Ruiz (2017).

²⁴ La Comisión Europea adoptó el Plan de Acción para la Economía Circular (PAEC) en marzo de 2020.

²⁵ La terminología es de la Estrategia Local de Economía Circular elaborada por la FEMP que incorpora un Eje temático 4 “Espacios y conductas saludables” que acoge las políticas sobre “territorios circulares” con medidas como el “fomento del desarrollo rural sostenible”. No obstante, también está muy presente en la Agenda

presentes en el territorio para el aprovechamiento sostenible de los recursos.

Al lector atento no se le escapará que las exigencias mencionadas no son una novedad en la OT. Sin embargo, el estado de la cuestión sigue siendo pobre. Allí donde se han adoptado iniciativas legislativas o de planificación con esa orientación, generalmente han sido abordadas de forma sectorial y fragmentaria –lejos del ideal integrador de la OT– y, en todo caso, se encuentran en un estado inicial –lo que lleva a pensar que su aplicación efectiva se demorará años–. Por esta razón, las esperanzas en que la OT, tal cual la venimos concibiendo en la actualidad, sea capaz de seguir haciendo lo que ha venido haciendo y tener éxito en objetivos vinculados a la ordenación paisajística, cultural, de la biodiversidad y de la “circularidad” del territorio no parece muy probable.

Pensemos, en primer lugar, en las obligaciones relativas a caracterizar y evaluar el territorio con indicadores de paisaje. Las obligaciones del CEP están vigentes en España desde 2008, sin embargo, los estudios consultados nos sitúan en un escenario prometedor en lo prospectivo y decepcionante en lo vigente (véase, por ejemplo, ZOIDO NARANJO, 2014; y LÓPEZ SÁNCHEZ; TEJEDOR CABRERA; LINARES GÓMEZ DEL PULGAR, 2020). Más aún sucede con los impactos sobre el patrimonio cultural (puede consultarse MANERO MIGUEL; GARCÍA CUESTA, 2016), aunque aquí la entrada en vigor del Convenio de Faro en España sea bien posterior (2022). Qué decir entonces en relación con las “infraestructuras verdes” que, como categoría, es reciente, si bien es cierto que sus objetivos son tan antiguos como la Red Natura 2000.

En cualquier caso, recurrir al planeamiento territorial para establecer medidas orientadas a fortalecer la conectividad, los servicios ambientales y la restauración de ecosistemas es un propósito que todavía tiene poca trascendencia real (al respecto, sobre la integración de las “infraestructuras verdes” en la OT, ver ELORRIETA SANZ; OLCINA CANTOS, 2021; PRIETO CERDÁN, 2021; VERA REBOLLO; OLCINA CANTOS; SANZ-

Urbana Española que incorpora un Objetivo Estratégico 1: “Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo”.

PARDO TRUJILLO, 2019). Por último, la realidad de lo que podemos denominar como “territorios saludables” es un compendio del decepcionante estado de los tres anteriores ámbitos. El modelo de economía circular está orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un marco de gestión sostenible de los recursos naturales y de la preservación de los recursos paisajísticos y culturales y, por tanto, los desafíos a abordar en esos otros ámbitos son los retos pendientes de la “circularidad” del territorio.

I.3

Las consideraciones hechas hasta ahora deberían movernos a una reflexión. A mi juicio, el paradigma vigente sobre la OT está lejos de poder abordar los retos del territorio que exigen el paisaje, el patrimonio cultural, las “infraestructuras verdes” y la economía circular: cómo concebir jurídicamente al territorio ha sufrido un cambio tan drástico en comparación con su entendimiento clásico, que cómo abordar su ordenación y gestión no parece que sea factible haciendo lo mismo que recurrentemente se ha previsto en las leyes de las CCAA. Ahora que hay quienes abogan por un cambio de modelo en el urbanismo²⁶, no es un mal momento para reivindicar lo mismo para la OT y, por qué no, plantear una visión integradora entre la ordenación urbanística y la territorial.

II EXPOSICIÓN DE LOS CAMBIOS EN EL PARADIGMA

II.1 JUSTIFICACIÓN GENERAL DE LA PROPUESTA

II.1.1

He afirmado que las iniciativas a nivel europeo asumen una concepción del territorio que yo calificaría de renovada y distinta,

²⁶ Desde el mundo del Derecho reflexiones interesantes en Vaquer-Caballería (2016) y Baño León (2020). Desde la Geografía, véase Benabent Fernández de Córdoba (2019).

que pone el foco en elementos territoriales de múltiple naturaleza, de diferente calidad, de variada dimensión... La atención sobre esos elementos conlleva como consecuencia que el territorio no se puede ordenar y gestionar desde dualismos excluyentes como lo regional/supramunicipal *versus* lo local, lo sobresaliente *versus* lo ordinario, lo territorial *versus* lo sectorial, etc. Las razones para esta afirmación están íntimamente vinculadas con la trascendencia de los retos que afectan al territorio y que son abordadas en aquellas iniciativas.

A la vista de esas iniciativas y del estado de la cuestión en España, se puede afirmar que la OT ha de asumir retos de tal dimensión y complejidad que cabe dudar de sus capacidades reales como política pública para abordarlos con efectividad. Si hasta ahora no se ha podido/sabido/querido cumplir con los fines de la OT en buena parte del país, nos podemos preguntar si podrá coordinar, integrar y dar coherencia a todo un sistema territorial bajo la influencia de los desafíos que nos depara el futuro inmediato (reflexiones en este sentido ya en AGUDO GONZÁLEZ, 2007; AGUDO GONZÁLEZ, 2019).

II.1.2

El objeto de este estudio es plantear una renovación del paradigma que mayoritariamente se asume sobre la OT. A continuación, se exponen los tres aspectos clave sobre los que se articulará la propuesta²⁷ para los que, primero, se sintetiza el paradigma vigente y, segundo, se contrasta con el cambio propugnado:

- 1) en cuanto a la **concepción del territorio como objeto de la competencia**:
 - *paradigma vigente*: el territorio es el escenario físico en el que se deben materializar las decisiones con relevancia territorial adoptadas a todos los niveles administrativos;

²⁷ Todo lo que se expresa aquí tuvo su origen en los trabajos en los que tuve el honor de participar para la redacción del malogrado Anteproyecto de Ley de ordenación del territorio y del paisaje de Castilla-La Mancha, bajo la dirección del profesor Mata Olmo (años 2017/2018).

- *propuesta*: el territorio es un patrimonio complejo con valores inherentes de distinta naturaleza e intensidad merecedores de una protección multinivel y multiescalar, integradora e integral;

2) respecto a la **formulación de las políticas de OT**:

- *paradigma vigente*: procuran un sistema territorial para el que se adopta una ordenación cerrada y definitiva. El sistema territorial así “diseñado” se basa en un diagnóstico adoptado en un momento concreto y es sucesivamente plasmado en un proceso lineal *top-down* de planes que debe materializar el sistema “pensado”;
- *propuesta*: establecen un modelo territorial flexible y dinámico, adaptable a nuevas necesidades y problemas, con líneas estratégicas que definen el sistema territorial y que dirigen teleológicamente todas las acciones con incidencia en el territorio. La OT se concibe como un proceso iterativo que aporta soluciones adaptables y mejorables;

3) sobre la **materialización de las competencias de OT**:

- *paradigma vigente*: la competencia se ejerce en un marco de coordinación administrativa que se plasma casi exclusivamente en planes que tienen la finalidad de organizar la yuxtaposición de los intereses propios de cada Administración territorial;
- *propuesta*: la competencia no se articula necesariamente con planes y está abierta a la directa e inmediata gestión territorial; la coherencia del sistema territorial se logra mediante una concepción consensual y coordinada de la OT, articulada mediante órganos y procedimientos que garanticen la adaptación a los objetivos generales.

II.2 ANÁLISIS DE LAS TRES BASES EN LAS QUE SE FUNDAMENTA LA PROPUESTA

II.2.1 UN CAMBIO EN LA CONCEPCIÓN DEL TERRITORIO COMO OBJETO DE LA COMPETENCIA

II.2.1.1

La hipótesis que se somete a refutación es la siguiente: territorio y patrimonio son dos conceptos que llegan a superponerse y que, en coherencia con los avances y compromisos internacionales, llegan a identificarse. Podemos en consecuencia afirmar que **el territorio es un patrimonio –natural y cultural– complejo** (sigo a SILVA PÉREZ; FERNÁNDEZ SALINAS, 2017; y CAÑIZARES RUIZ, 2017).

Esta hipótesis emplea el concepto de “patrimonio” en un sentido que supera la noción tradicionalmente empleada para conceptualizar al “patrimonio” natural y cultural. La visión clásica –romántica diría yo– de “patrimonio” o de “patrimonios” en plural se ha caracterizado por dos datos. El primero sería el de una clara yuxtaposición entre lo natural y lo cultural. El segundo sería que ese patrimonio, en cualquiera de sus caracterizaciones, ha sido definido por su excelencia y su grandiosidad –se centra en los espacios y monumentos más relevantes–, así como por su aislamiento y delimitación territorial –que queda concretada en su “declaración” de protección–.

Esta concepción se plasmaría en las primeras normas de espacios naturales protegidos y de patrimonio histórico-artístico aprobadas en la última mitad del siglo XIX. La sucesiva ampliación de las figuras de protección –especialmente amplia en relación con los espacios protegidos, pero no desdeñable en la categorización de bienes de interés cultural y asemejados– fue incrementando el número de “piezas” destacadas cuyos valores debían ser conservados y protegidos. A todos esos espacios se les añadirían las áreas de los entornos de los bienes naturales y culturales protegidos, que también

quedarían sujetas a un régimen protector, si bien menos intenso, por su íntima conexión con el bien oficialmente protegido –zonas periféricas de protección, entornos de BIC–.

A partir de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972), la disociación entre lo natural y lo cultural comienza a debilitarse. Esto puede constatarse tanto en bienes demaniales –desde la Ley de Vías Pecuarias de 1974 donde se demanializan bienes con un carácter multifuncional–, como con figuras de protección como los Paisajes Protegidos u otras más modernas como las Reservas de la Biosfera, los Sitios Históricos, los parques culturales –Parques Culturales en Aragón o Zonas Patrimoniales en Andalucía– o los itinerarios culturales, que comenzaron a dar testimonio de la complejidad patrimonial de determinados espacios.

En todo ese proceso de evolución, desde el punto de vista administrativo, existe un dato común que, aunque obvio, merece la pena recordar. Siempre existe una aproximación unidireccional y singularizada desde arriba. Es decir, son las Administraciones competentes las que valoran y proceden al reconocimiento –la declaración oficial es el dato jurídico clave– y a la puesta en valor del patrimonio natural y cultural –con la eventual aprobación de instrumentos de planeamiento y otras medidas de ordenación y gestión–. Cada declaración establece un régimen jurídico propio y específico, generando un “mosaico” de bienes privilegiados en su protección y conservación.

¿Dónde queda el territorio en su conjunto en este planteamiento? El territorio es el escenario en el que se van ubicando las “piezas” con algún tipo de protección. La OT nace en España en plena expansión de las políticas de espacios naturales y de protección del patrimonio histórico-artístico, precisamente llevada a sus mayores cotas por las CCAA y el Derecho de la Unión Europea –por ejemplo, con la Red Natura 2000–. Todo ello, lógicamente, sin perjuicio de las notabilísimas interferencias del urbanismo, de los planes de infraestructuras, de las políticas económicas y de otras políticas sectoriales. En ese contexto, no es de extrañar que la OT

fuera concebida como una “hacedora de puzzles” –coordinación de decisiones sectoriales y fragmentadas– desde una visión *top-down* que explica la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas como algo lineal: del plan regional al último instrumento de ordenación y ejecución.

II.2.1.2

En los últimos años, sin embargo, se va consolidando una visión del territorio cualitativamente distinta. Al territorio se le concede un carácter patrimonial sustantivo propio y autónomo, sin que sea correcto seguir concibiéndolo como un mero escenario físico. Como señalaba antes, territorio y patrimonio se confunden. El territorio es considerado como **un patrimonio complejo en el que conviven valores patrimoniales diversos** –naturales, monumentales, paisajísticos, etnológicos, arqueológicos, históricos, culturales, etc.– **e integrados todos ellos en una misma matriz territorial, cuyo valor global es superior al de la suma de sus partes.**

El territorio concebido como patrimonio se caracteriza por una serie de propiedades raramente vistas en el patrimonio natural y cultural convencional (me inspiro en la opinión de SILVA PÉREZ; FERNÁNDEZ SALINAS, 2017, p. 70-71):

- 1) en el plano cuantitativo, la extensión del patrimonio territorial es mayor que la de los bienes culturales convencionales e, incluso, que la de los grandes bienes del patrimonio natural, pues *a priori* abarca toda la matriz territorial;
- 2) desde el punto de vista cualitativo, los valores del territorio se caracterizan por:
 - i. ser variables y diversos –urbanos y transformados o rurales y naturales, tangibles o intangibles, históricos y culturales, etc.–;
 - ii. ser graduables, pues no todos los valores ostentan una misma consistencia material e inmaterial, ni todo

- espacio ostenta valores necesariamente destacables –espacios edificados, espacios modificados para uso económico, espacios degradados, etc.–;
- iii. ser valores dispuestos en “capas” muchas veces solapadas, ya que no es infrecuente que sobre un mismo espacio se localicen atributos diversos;
- 3) en el plano temporal, las propiedades sobre las que reposan los atributos del territorio son diacrónicas, pues evolucionan por la acción humana e interaccionan con otros fenómenos como el clima.

II.2.1.3

Una concepción del territorio como la recién caracterizada está muy lejos de ser la que ha venido manejando la legislación de OT. Sin embargo, todo esto ya ha sido incorporado a nuestro Derecho positivo con mejor o peor fortuna. Aquí he de recuperar tres conceptos que he manejado antes y que me van a permitir justificar mis afirmaciones. Me refiero al concepto de “paisaje”, e íntimamente vinculado con éste, a la categoría de “patrimonio cultural” y, finalmente, la amplia noción de “infraestructuras verdes”²⁸.

Abordaré su análisis desde dos perspectivas: la primera, desde una vertiente conceptual, para mostrar en qué medida estas categorías y conceptos incorporan una “territorialidad” plena o no limitada a partes singulares o sobresalientes del territorio; la segunda perspectiva será más funcional y trataré de mostrar en qué medida esa conceptualización implica un protagonismo inmediato de la OT. Paso al análisis:

²⁸ La “circularidad” del territorio no es analizada aquí porque su aporte no es más que un procesado de los otros tres conceptos. En este sentido, por ejemplo, la Estrategia Local de Economía Circular, Medida 21 “Fomentar el desarrollo rural sostenible”, incluye acciones dirigidas a “Articular políticas para favorecer un desarrollo territorialmente más equilibrado manejando los conceptos de patrimonio, paisaje y capital natural”, a “Evitar la pérdida de las culturas tradicionales que permiten el mantenimiento de los procesos de conservación de los ecosistemas” o a “Desarrollar programas para la recuperación y conservación de los usos y prácticas tradicionales de aprovechamiento sostenible de los recursos del territorio”.

1.º) Desde la vertiente de la categorización jurídica del “paisaje”, si algo caracteriza al CEP, es que acoge una definición transformadora. El art. 1.a) del CEP define el concepto de “paisaje” como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. Esta definición supone un salto cualitativo en relación con los precedentes de nuestro ordenamiento. El CEP asume un concepto netamente expresivo de la “territorialidad” del paisaje: una territorialización plena, pues para el CEP “todo territorio es paisaje”. Si todo el territorio ha de ser objeto de una aproximación paisajística, esto significa que todo territorio es merecedor de una gestión y valorización de sus paisajes, incluso aquellos no significativos y degradados²⁹. Es la mejor manifestación del territorio entendido como patrimonio.

La segunda cuestión que llama la atención al examinar la definición de “paisaje” es que introduce la percepción subjetiva de las personas que “viven” el paisaje. Las comunidades y sus individuos crean su propia percepción del paisaje, otorgándole significación propia e identitaria. Es por lo que el CEP contempla con especial interés al “paisaje ordinario”. Asimismo, también es destacable que la noción de paisaje se refiera a la interacción hombre-naturaleza a través del tiempo. El CEP apunta a un enfoque del paisaje como un proceso histórico que se encuentra en evolución, o lo que es lo mismo, como un resultado cotidiano y creativo forjado a través de la interacción secular del hombre con su entorno, pero que sigue irremediamente evolucionando.

Esta generosa definición tiene su traslado a la perspectiva funcional. El art. 5.d) del CEP impone a los Estados parte la obligación de “integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje”. Se deduce, por tanto, que los instrumentos de ordenación territorial

²⁹ En coherencia con ello se entiende que la Convención amplíe su ámbito aplicativo a todo el territorio, abarcando “las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas”, comprendiendo “*los paisajes que puedan considerarse excepcionales como los paisajes cotidianos o degradados*” (art. 2).

deberían convertirse en herramientas determinantes de la aplicación del CEP, superando la dispersión y sectorialización de la defensa del paisaje que ha caracterizado a nuestro ordenamiento.

2.º) La categoría del “patrimonio cultural” ha evolucionado enormemente³⁰. En las últimas décadas ha adquirido una visión global e integradora en la que se incluyen bienes naturales y culturales con distintas “capas o estratos” espaciales —entre los que se puede incluir al propio paisaje, a espacios naturales, a espacios destinados a actividades económicas, etc. —, que atesoran atributos materiales e inmateriales conformados a lo largo del tiempo y que son generadores de identidades sociales. Esta concepción se acoge de forma amplia y sustanciosa en el art. 2.a) del Convenio de Faro. El precepto lo define del siguiente modo:

[...] un conjunto de recursos heredados del pasado que las personas identifican, con independencia de a quién pertenezcan, como reflejo y expresión de valores, creencias, conocimientos y tradiciones propios y en constante evolución. Ello abarca todos los aspectos del entorno resultantes de la interacción entre las personas y los lugares a lo largo del tiempo permite concebir al territorio como un patrimonio cultural complejo.

Cáigase en la cuenta de cómo el Convenio considera que el territorio en sí mismo es un “patrimonio cultural complejo” que incluye “todos los aspectos del entorno” materiales e inmateriales. Este elemento sustantivo no podría entenderse sin recurrir a un elemento subjetivo y a otro temporal que ya estaban presentes en el CEP: la identidad de las personas con un entorno que es resultado de su interacción con el lugar “vivido” (1) a lo largo del tiempo y en constante evolución desde el pasado (2).

³⁰ La legislación aprobada en España así lo confirma. Frente a una primera generación de leyes fundamentalmente centradas en el patrimonio arqueológico e histórico-artístico, una segunda generación asumiría el creciente protagonismo del patrimonio inmaterial. En este sentido, destacada y singular mención merece la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, marcando un antes y un después en la legislación autonómica posterior.

A esta definición le siguen una serie de obligaciones que, desde la vertiente funcional, señalan directamente a la OT. Aparte de compromisos de los Estados parte en materia de políticas de patrimonio cultural (art. 5) que tienen su trascendencia como – letra e)– “fomentar la protección del patrimonio cultural como factor primordial de los objetivos interdependientes de desarrollo sostenible, diversidad cultural y creatividad contemporánea” o como –letra f)– “reconocer el valor del patrimonio cultural ubicado en los territorios bajo su jurisdicción, con independencia de su origen”, me centraré en los compromisos asumidos sobre la utilización de todos los aspectos patrimoniales del entorno cultural (art. 8). Según la letra a), se asume el compromiso de “enriquecer los procesos de desarrollo económico, político, social y cultural y de ordenación del territorio mediante el recurso, en caso necesario, a estudios de impacto sobre el patrimonio cultural y a estrategias para mitigar los daños”, así como, letra b), “promover un planteamiento integrado de las políticas relativas a la diversidad cultural, biológica, geológica y paisajística a fin de lograr el equilibrio entre estos elementos”. Sin duda alguna, una avocación no nominativa a la OT.

3.º) Las “infraestructuras verdes” son la materialización de un modelo de protección del territorio a través de la conectividad, la funcionalidad de los servicios de los ecosistemas y la restauración de la naturaleza. Es otro gran ejemplo de superación de una concepción territorial “tipo mosaico” y de lucha por la desfragmentación del territorio. La Comunicación de la Comisión Europea “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa” (2013) define a las “infraestructuras verdes” como

una red de zonas naturales, seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos.

Sin embargo, creo que la dimensión de las “infraestructuras verdes” se aprecia mejor aún en el art. 15.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, según la redacción dada por Ley 33/2015. Según este precepto, a efectos de la elaboración de la Estrategia estatal de infraestructura verde se tendrán en especial consideración, entre otros, a

los espacios protegidos, hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, áreas de montaña, cursos fluviales, humedales, vías pecuarias, corrientes oceánicas, cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000.

El art. 15.2 de la Ley de Patrimonio Natural pone de relieve la funcionalidad de las “infraestructuras verdes” al establecer como objetivo de la Estrategia estatal, por un lado, “marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino” y, por otro,

para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.

En definitiva, las “infraestructuras verdes” son clave para integrar redes de protección territorial formadas por bienes del

patrimonio natural de muy distinta entidad, pero también otros espacios en entornos rurales y urbanos, así como otros bienes con relevancia cultural como el paisaje. La OT puede aportar los instrumentos jurídicos idóneos para garantizar ese objetivo³¹, pues sólo la OT puede generar las condiciones para un sistema territorial que integre las “infraestructuras verdes”, concepto tan amplio, como integral y holístico³².

II.2.1.4

La exposición precedente permite alcanzar varias conclusiones:

1. la visión del territorio como un patrimonio complejo implica concebirlo como una matriz donde lo cultural y lo natural son indisociables: incorpora un patrimonio natural que atesora valores culturales aparte de los estrictamente ecosistémicos y, viceversa, un patrimonio cultural, incluso, inmaterial, que se integra y evoluciona con el patrimonio natural;
2. el territorio como patrimonio complejo se conforma con distintas “capas” que aportan atributos y valores superpuestos con intensidades variables –ecosistemas, conectividad, usos del suelo, monumentos, lugares simbólicos y pintorescos, vestigios de distinta índole, etc.– y que configuran una matriz territorial dotada de múltiples vertientes de valor intrínseco y de funcionalidad diversa; y
3. de esos diferentes estratos de atributos y valores, el relativo al paisaje es el que permite una valorización primaria o mínima de toda la matriz territorial. El paisaje compendia lo cultural

³¹ Algunas experiencias ya vigentes pueden consultarse en la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (p. 112-113).

³² La Estrategia Nacional ya citada (p. 32) afirma que: “El concepto de Infraestructura Verde es, por tanto, ambicioso, holístico e integral, ya que no sólo está dirigido a la conservación de la biodiversidad sino que tiene una vocación multifuncional, pretendiendo mejorar el estado general de conservación de los ecosistemas y fortalecer sus funciones ecológicas que son las responsables de suministrarnos múltiples y valiosos servicios. Su implementación requiere de una planificación temporal y espacial, y de un diseño integrado en los procesos de planificación y ordenación del territorio”.

y lo natural, lo material y lo inmaterial, lo sobresaliente y lo ordinario. Con independencia de la superposición de otras propiedades –culturales, naturales, etc.–, la amplia definición de “paisaje” del CEP permite que los valores paisajísticos se alcen como el elemento básico que, en ausencia de otros merecedores de salvaguarda, dé conexión y continuidad a la protección del territorio.

Este panorama dista mucho de ser la realidad en el ordenamiento autonómico. La legislación de las CCAA sigue anclada en la concepción tradicional del territorio. Esto se debe a que o bien siguen vigentes las leyes aprobadas a comienzos de los años 90, o bien a que, a pesar de haberse aprobado nuevas leyes, la esencia sigue siendo similar (citaría a Murcia, La Rioja, Castilla-La Mancha o Extremadura). Esto no quiere decir que en algunas CCAA las sucesivas leyes en la materia hayan venido a integrar en el objeto de la OT la gestión racional de los recursos naturales o el paisaje. Sin embargo, el estado de la cuestión no ha evolucionado demasiado. Es más, se da la paradoja de que alguna de las CCAA más exitosas en la implantación de la planificación territorial mantienen una ley general en la materia orientada por principios bastante alejados de los promovidos desde instancias europeas (los casos del País Vasco y Cataluña son paradigmáticos).

Por otro lado, en varias CCAA se han aprobado leyes sectoriales cuyo objeto de regulación ha sido un aspecto esencial del territorio, pero que se ha abordado de forma autónoma, sin conexión con la legislación en materia de OT, contribuyendo a la quiebra de una visión integral del territorio –leyes de paisaje, leyes de patrimonio cultural, leyes que regulan redes de zonas protegidas, corredores ecológicos y otros mecanismos de conectividad³³. Por

³³ Ya se ha tenido ocasión de aludir a la producción normativa en ámbitos como el paisaje y el patrimonio cultural, pero habría que añadir las leyes que han ordenado los espacios protegidos incluyendo amplísimos catálogos de espacios naturales, redes como la Red Natura 2000, espacios del patrimonio cultural, corredores ecológicos, etc. Un buen ejemplo es el Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón.

último, en algunas CCAA se han aprobado leyes con una tendencial orientación integral del territorio, pero que, como sólo afectan a una parte del mismo, ya sea por regular un tipo de ecosistema, ya por tratarse de un espacio con una función cultural, ecosistémica y socio-económica singular, también generan problemas de desagregación territorial³⁴.

Sólo en algunas CCAA la ley de OT ha incorporado una concepción próxima a la que se deriva de los compromisos analizados. A mi juicio, sería el caso de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, y, paradójicamente, la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid³⁵.

II.2.2 UN CAMBIO EN LA FORMULACIÓN Y MATERIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL TERRITORIO

II.2.2.1

La formulación de una política territorial debe diferenciar dos conceptos. Toda política territorial tiene por objeto la configuración de un “sistema territorial”, para lo cual ha de instaurar un modelo de ordenación y gestión territorial –un “modelo territorial”–.

³⁴ Cabe citar la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia, y en una línea parecida, aunque no tan exhaustiva como la anterior, la Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa de Andalucía, o la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

³⁵ La reciente modificación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, por Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, ha incorporado un art. 18 bis que define de forma tan amplia como aquí se sugiere al objeto de los planes territoriales. No deja de ser paradójico, porque Madrid no ha aprobado ni un solo plan territorial en treinta años.

El sistema territorial presupone concebir la territorialidad de los elementos fundamentales que conforman al territorio como un patrimonio complejo. En lo sustantivo o material requiere “configurar el territorio” desde la valorización del paisaje, del patrimonio cultural, de las infraestructuras verdes, de la utilización racional de los recursos naturales... En lo espacial, por definición, el sistema territorial tiene una escala amplia, casi siempre, supramunicipal, generalmente subregional o regional, pero también interregional o transfronteriza. Los ecosistemas, la biodiversidad, el paisaje no entienden de fronteras administrativas. Conformar el sistema territorial exige una política territorial que tenga como referencia constante una perspectiva general, integral e integradora.

El modelo territorial, por su parte, es la arquitectura jurídico-administrativa sobre la que se proyecta la construcción del sistema territorial. El modelo territorial se encarga de determinar “qué hacer” y “cómo hacerlo”, así como “quién hace” cada cosa. Los retos que la OT debe abordar –paisaje, patrimonio cultural, “infraestructuras verdes”, “circularidad” de la economía–, demandan una perspectiva espacial amplia, pero esto no puede presuponer que no puedan afrontarse de forma integradora desde distintos niveles territoriales. Dicho de otro modo, que los objetivos generales de la OT encuentren su ámbito de referencia a nivel regional y subregional, no quiere decir que esas metas no puedan ser alcanzadas con proyectos y acciones locales y supralocales que, desde luego, no excluyan otras en una escala superior –supramunicipal, regional y, por qué no, interregional y transfronteriza–. En estos casos el papel de la competencia sobre OT será coordinar, supervisar, hacer seguimiento, para que las acciones a un nivel inferior sean coherentes con la política general en la materia y, por ello, con el sistema territorial.

En otras palabras, la OT no puede renunciar a fijar objetivos y criterios de ordenación que por definición sean generalmente regionales y subregionales –en coherencia con la idiosincrasia de todo sistema territorial–, pero esto no es incompatible con un modelo territorial multinivel y multiescalar. La clave del modelo territorial estaría, en mi opinión, en (1) cómo y con qué contenido se formulan esos objetivos y normas comunes y fundamentales que definen el

sistema territorial y direccionan el modelo territorial, (2) quién puede tomar iniciativas dirigidas a desarrollar y ejecutar los objetivos establecidos, y (3) cómo se logra dar coherencia e integración a todo el sistema territorial.

Paso a profundizar en la propuesta respecto de estos tres aspectos.

II.2.2.3 LA ESTRATEGIA REGULATIVA PARA LA FORMULACIÓN DE LAS BASES DEL SISTEMA TERRITORIAL

II.2.2.3.1

Toda estrategia regulativa implica determinar cómo abordar desde el plano normativo la ordenación de una materia. Las estrategias están condicionadas por el sistema de atribución de competencias, por las reservas de ley, por las relaciones entre las fuentes del Derecho –jerarquía, competencia, primacía– etc. Dentro de esos parámetros indisponibles, por ejemplo, el legislador podría optar por estrategias “centralizadas” en la ley –con contenidos extensos y pormenorizados– o por otras menos densas y abiertas a una complementación y desarrollo generoso en normas infralegales. La presente propuesta se basa en una estrategia regulativa caracterizada del siguiente modo:

- i. centralizada al máximo nivel jerárquico normativo en relación con sus elementos estructurantes básicos, pero adaptable mediante normas de rango inferior, mucho más apropiadas para el ajuste a cambios sobrevenidos³⁶. El legislador autonómico debería regular directamente

³⁶ Esto encaja bien con el Objetivo Estratégico 10 de la Agenda Urbana Española “Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza”. El Objetivo específico 10.1, relativo a “Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión”, incluye líneas de actuación orientadas a “simplificar el marco normativo existente y garantizar su estabilidad” o “remitir a desarrollo reglamentario todo lo que pueda rigidizar en extremo la aplicación de la norma legal”.

los objetivos generales y sus líneas estratégicas, sin perjuicio de formular determinaciones o criterios de ordenación orientados a su consecución. La legitimidad democrática que se otorga al diseño del sistema territorial es fundamental³⁷. La complejidad y las dificultades técnicas de este propósito no justifican “demorar” esa función estructurante a una posterior ley que apruebe un plan al máximo nivel territorial –con independencia de su nomenclatura–³⁸. No es desconocido, por otro lado, que hay leyes que incorporan diagnósticos, objetivos, principios, criterios de ordenación y/o normas de aplicación directa que cumplen una función parecida a la que corresponde a los planes territoriales regionales³⁹. La división de la construcción del sistema territorial en dos normas con rango de ley es ineficiente, sobre todo, si al plan regional se le otorga el papel jurídico de hito fundamental, cuya ausencia genera la paralización del desarrollo de la OT;

- ii. el sistema territorial plasmado en la ley general de OT no es una “foto fija”. El sistema debe renovarse sucesivamente. La adaptación de la ordenación del modelo territorial que pudiera haberse previsto en la ley general de OT debería realizarse mediante normas reglamentarias. La mayor simplicidad del procedimiento de aprobación de reglamentos ha sido siempre un buen motivo para remitir a estas normas la regulación de

³⁷ De hecho, este argumento legitimante siempre estuvo detrás de la aprobación mediante una norma con rango de ley de los planes, estrategias o directrices regionales.

³⁸ El Objetivo Estratégico 1 de la Agenda Urbana Española “Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo”, prevé un Objetivo específico 1.1 “Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial”, que incluye una línea de actuación relativa a “disponer de una estrategia o plan de ordenación del territorio que establezca las bases del modelo territorial”. Esto podría parecer incompatible con mi propuesta, pero no es así. La Agenda apuesta por un modelo flexible que se parece al que aquí se propone, pues añade que esas “estrategias” pueden ser “estrategias regionales, subregionales e incluso sectoriales, pero deben tener en común la utilización racional del territorio”. No parece imprescindible, por tanto, un plan territorial regional.

³⁹ Un ejemplo, a mi juicio, es la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia.

materias especialmente técnicas y cambiantes. La ley de OT podría prever varias vías para esos procesos de adaptación/actualización: remisiones reglamentarias⁴⁰ o deslegalización de materias, por ejemplo, habilitando la aprobación de planes con esa facultad. Dichas normas reglamentarias, cualesquiera que fuese la técnica empleada, deberían contar con los informes y el análisis justificativo de los órganos técnicos creados al efecto – luego me referiré a ello– que avalen la coherencia con el sistema. En ningún caso, la deslegalización debería afectar a los objetivos y líneas estratégicas que definen el sistema territorial. La modificación de los elementos estructurantes del sistema debe exigir el aval del Parlamento autonómico;

- iii. el desarrollo normativo se abre a la combinación de disposiciones de desarrollo a nivel autonómico con otras adoptadas por las Administraciones inferiores. Sintéticamente podría decirse que el modelo territorial sería centralizado a nivel regulativo de los elementos estructurantes del sistema territorial y eventualmente “descentralizado” a nivel de desarrollo con disposiciones de rango reglamentario –planes u otras normas de esa naturaleza–. Posteriormente, completaré esta idea.

II.2.2.3.2

La estrategia regulativa incita a que las normas incorporen disposiciones con un sentido jurídico u otro –más principios que reglas o viceversa–, una densidad normativa mayor o menor, más contenidos sustantivos que formales, etc. Determinar cómo se regula una materia también condiciona qué contenidos son incorporados a las normas. La técnica normativa concreta luego estos aspectos y permite elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea.

⁴⁰ Un ejemplo en el art. 18 ter 5º de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, según ha sido redactado por Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

La formulación de las bases normativas del sistema territorial propugnado debería responder a los siguientes criterios:

- i. una regulación finalista. Los objetivos de la política territorial no tienen por qué ser formulados en términos categóricos y estrictos, a modo de una predicción sobre el futuro⁴¹. Deberían formularse objetivos que se encauzan a través de líneas estratégicas de acción que guíe la aprobación de planes, proyectos, acciones y medidas orientadas a alcanzar esas metas. El direccionamiento de esa labor de desarrollo y de gestión territorial se podrá concretar formulando determinaciones o criterios de ordenación y normas de directa aplicación para cada línea estratégica⁴²;
- ii. una normatividad poco densa. Las normas que establecen el sistema territorial tendrán naturaleza fundamentalmente principal –objetivos, líneas estratégicas–, pero no excluyen su concreción, en su caso, mediante reglas específicas que se plasmen en criterios de ordenación y normas de directa aplicación. En coherencia con lo recién señalado, la legislación territorial no tiene por qué ser muy profusa. Los objetivos territoriales deberían tener carácter estratégico y una vigencia variable predeterminada; desde luego no serían fijos, ni definitivos, para habilitar su adaptación a nuevas exigencias. Como se señaló anteriormente, la revisión de los objetivos y líneas estratégicas que definen el sistema

⁴¹ Estas afirmaciones encuentran apoyo en el Objetivo Estratégico 10 de la Agenda Urbana Española y, en concreto, en el Objetivo específico 10.1 ya citado. La línea de actuación sobre simplificación del marco normativo incluye la propuesta de “alcanzar, mediante un pacto global, unas bases comúnmente aceptadas en torno a los grandes objetivos estratégicos en materia de ordenación territorial y urbanismo que admitan adaptaciones menores y parciales”, así como evitar “rigidizar en extremo la aplicación de la norma legal”.

⁴² En la legislación autonómica se detectan avances en la fijación de determinaciones de relevancia territorial directamente en la ley general de OT, precisamente, en relación con elementos estructuradores del sistema territorial como el paisaje o las infraestructuras verdes. Así, en los arts. 35 y ss. de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, o en los arts. 7 y ss. del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana.

territorial quedaría reservado al legislador autonómico. Por su parte, la naturaleza preferentemente principal de las determinaciones o criterios de ordenación aboga también por que sean prioritariamente flexibles, favoreciendo la compatibilidad de distintos proyectos y el encaje de acciones multinivel y multiescalares. Además, esas normas deben ser revisables y adaptables a las nuevas circunstancias, de acuerdo con nuevas exigencias, nuevos fenómenos sobrevenidos, etc. Aquí, como se dijo anteriormente, las normas de rango reglamentario deberían ser las vías adecuadas para esa actualización y adaptación.

- iii. una normatividad vinculante. Todas las disposiciones que configuran las bases del sistema territorial tendrían carácter vinculante. Ninguna sería prevista como una recomendación. La formulación preponderantemente abierta y flexible de esas disposiciones exigirá justificar de qué modo las normas de desarrollo y las acciones y medidas de gestión aprobadas se ajustan a las bases del sistema territorial. Para eso se prevén los mecanismos de coordinación que más tarde se analizarán;
- iv. una normatividad con importantes contenidos de naturaleza formal. Cuanto menos densos son los contenidos sustantivos en la legislación, mayor intensidad ganan los contenidos formales –organizativos y procedimentales–. La regulación de cuestiones sobre la creación, configuración y composición de órganos, atribución de competencias y el “diseño” normativo de procedimientos de aprobación, seguimiento y evaluación o de adaptación/actualización, adquiere un peso determinante para orientar la toma de decisiones hacia los objetivos legalmente establecidos;
- v. una normatividad no inflacionaria. La competencia legislativa en materia de OT debería apostar por la integración de las exigencias del sistema territorial en

otras leyes sectoriales. La integración de la variante territorial en otras políticas públicas facilitaría que en la ordenación y la gestión territorial pudiera abrirse a la “reutilización” de instrumentos jurídicos ya existentes para lograr objetivos territoriales –por ejemplo, la evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos y sectoriales–. La innovación tiene el inconveniente de crear nuevas figuras que compiten, se solapan, modifican o contradicen a otras vigentes; contribuye a la inflación de instrumentos jurídicos y significa, al mismo tiempo, altos costes administrativos en conocimientos técnicos, personal y tiempo dedicado a elaborar esos nuevos instrumentos. Es fundamental evitar solapamientos y duplicaciones, así como generar nuevas obligaciones que la experiencia dice que tardan bastante tiempo en calar en la esfera administrativa. La fórmula de la integración es más eficiente, ya que no altera de forma inmediata ninguna actuación vigente; se establecería un régimen transitorio para su adaptación, con la imposición de un régimen provisional en caso de que se incumpla ese deber en plazo.

II.2.2.4 EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

II.2.2.4.1

En relación con el despliegue de la estrategia regulativa en este escalón de la ordenación territorial podríamos pensar en varias alternativas:

- variante clásica: una planificación territorial que se despliega de arriba-abajo yuxtapuesta a otras expresiones de planificación u ordenación con incidencia territorial. Se descarta porque la experiencia ha demostrado que no es efectiva;

- variante integradora: una integración “hacia arriba” de la ordenación con incidencia territorial (esto, por ejemplo, ha sido planteado por TRAYTER JIMÉNEZ, 2016, p. 62) –integración de contenidos propios del planeamiento urbanístico y sectorial en el planeamiento territorial–. Esta propuesta tiene todo el sentido si se complementa con las iniciativas que abogan por una reconfiguración del urbanismo como un “urbanismo por proyectos”. El planeamiento sería eminentemente territorial y la ejecución urbanística⁴³. Esta alternativa se descarta, no porque no pueda ser adecuada, sino porque implica injerencias sobre las competencias municipales con un alto coste político-jurídico y, sobre todo, porque nos situaría en un escenario tanto o más gravoso que el actual en relación con la OT. Si el planeamiento territorial no se ha implantado en buena parte de España, podríamos pensar que sucedería lo mismo si, además, se incrementasen sus responsabilidades;
- variante multinivel y multiescalar: una ordenación territorial a distintos niveles administrativos y con ámbitos de acción variables, que afecta a toda la ordenación con incidencia territorial. Como se anticipó páginas atrás, ésta es la alternativa que se asume y que se pasa a explicar.

II.2.2.4.2

Sobre el modelo de desarrollo normativo del sistema territorial establecido legalmente, la presente propuesta se caracterizaría por los siguientes elementos:

- i. el desarrollo normativo de las bases del sistema territorial comprendería un conjunto de normas que habitualmente tendrían la forma de planes, aunque no necesariamente

⁴³ Podríamos pensar, por ejemplo, en recuperar planes que evoquen a las Normas Subsidiarias Provinciales, pero con contenidos no estrictamente urbanísticos. Esos planes podrían asumir todo lo concerniente al suelo no urbanizable, a las zonas de borde urbano, al patrimonio cultural, etc. Los planes urbanísticos regularían lo estrictamente ligado al suelo urbano y al desarrollo urbanístico, pero siempre dentro de las determinaciones del planeamiento territorial.

tiene por qué ser así. Todas ellas, eso sí, tendrían rango reglamentario;

- ii. el desarrollo de la ordenación territorial no se limitaría a planes y normas aprobadas a nivel autonómico. Ese desarrollo no depende tanto de qué Administración apruebe a ordenación, como de si su objeto afecta a valores con relevancia en el sistema territorial –objetivos, líneas estratégicas–. Por motivos similares, la incidencia en el sistema territorial tampoco depende necesariamente del ámbito espacial afectado, pues lo local también puede tener trascendencia territorial⁴⁴. Esto no convierte a toda la ordenación de desarrollo con incidencia territorial en actuaciones en materia de OT sobre las que ejerza una *vis* atractiva la competencia autonómica. Esas normas de desarrollo requieren, con independencia de quién las apruebe, ser previamente objeto de coordinación –con intervención del órgano competente autonómico– con las líneas estratégicas y determinaciones generales de la OT, para asegurar la coherencia y la integración con los elementos configuradores del sistema territorial;
- iii. considerando los criterios precedentes, a nivel de la ordenación de desarrollo podrían distinguirse diferentes supuestos que se pasan a sistematizar y en los que la competencia en materia de OT se materializaría con una responsabilidad diferente:
 - a) sistema de planeamiento territorial en sentido estricto cuya elaboración y aprobación corresponde al órgano competente en materia de OT⁴⁵: a') Ordenación

⁴⁴ De hecho, el legislador autonómico no limita la OT por razón del ámbito espacial de los instrumentos aprobados, sino con base en la trascendencia supralocal de los mismos. El art. 2.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, dispone que la competencia en materia de OT comprende la ordenación, ejecución y disciplina sobre actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros “cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio”.

⁴⁵ El Objetivo Estratégico 10 de la Agenda Urbana Española –Objetivo específico 10.1– incorpora una línea de actuación referida a: “Desarrollar de manera efectiva

- territorial para todo el territorio –planes regionales–; a'') Ordenación para parte del territorio por razón de la materia –planes territoriales con carácter sectorial o especial– o del ámbito de ordenación –subregional, comarcal, supramunicipal o supralocal⁴⁶–; a''') Ordenación que afecta a un único término municipal⁴⁷;
- b) ordenación sectorial con incidencia territorial⁴⁸, en la que los órganos competentes en materia de OT deben garantizar la coordinación y la integración de las variables territoriales⁴⁹;
- c) ordenación con relevancia e incidencia territorial aprobada por las CCLL, en la que los órganos competentes en materia de OT deben garantizar

la planificación de ordenación territorial a escala regional y subregional que aún falta en muchas Comunidades Autónomas”.

⁴⁶ Del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, habría que destacar los planes generales mancomunados (art. 18), promovidos por dos o más municipios, aunque aprobados en sede autonómica.

⁴⁷ Un caso que merece especial atención son los Planes Estratégicos Municipales previstos por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid. Estos planes municipales son aprobados por las entidades locales cuando estén aprobados los planes territoriales, previo informe favorable de la Consejería. Sin embargo, en ausencia de los mismos, la aprobación corresponde al órgano autonómico.

Por otro lado, han sido y son habituales en todas las leyes de las CCAA los proyectos de interés regional o supramunicipal –de denominación variable– que, perfectamente, pueden afectar a un único término municipal, sin perjuicio de que la actuación tenga un interés supramunicipal.

⁴⁸ En esta dirección, la línea de actuación del Objetivo específico 1.1 del Objetivo Estratégico 1 de la Agenda Urbana Española, referida a: “Introducir medidas para vincular la ordenación territorial con la planificación económica, cultural y de los recursos naturales”. Igualmente, la Meta 6 de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas relativa a “Incorporar de forma efectiva la Infraestructura Verde, la mejora de la conectividad ecológica y la restauración ecológica en las políticas sectoriales, especialmente en cuanto a la ordenación territorial y la ordenación del espacio marítimo y la evaluación ambiental”.

⁴⁹ Un buen ejemplo en los arts. 48 y ss. de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, relativos a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, esto es, instrumentos de planificación sectorial y estrategias sectoriales de la Junta de Andalucía que tienen una repercusión directa sobre las relaciones y actividades que se desarrollan en el territorio.

la coordinación y la integración de las variables territoriales, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma pueda ostentar, incluso, la competencia de aprobación definitiva: *a'*) Ordenación que afecta a intereses de naturaleza territorial que trasciende a ámbitos supramunicipales –biodiversidad, paisaje, patrimonio cultural, etc.⁵⁰; *a''*) Ordenación que afecta a intereses de naturaleza territorial, pero cuyos efectos no trascienden del ámbito local porque su dimensión o ubicación está localizada en un único término municipal; *a'''*) Ordenación con incidencia en otros municipios⁵¹;

- iv. el planeamiento territorial en sentido estricto puede ser necesario, pero no imprescindible. La ordenación de desarrollo en cualquiera de los niveles expuestos puede ser aprobada en ausencia de planeamiento territorial. La ausencia de ningún instrumento de planeamiento territorial es un condicionante impeditivo de la aprobación de otros planes territoriales⁵², ni de otras normas de desarrollo de

⁵⁰ La previsión de una ordenación local con transcendencia territorial se deduce, por ejemplo, del Objetivo Estratégico 1 de la Agenda Urbana Española, en concreto, del citado Objetivo específico 1.1, en el que se incluye líneas de actuación como “Potenciar la inclusión del patrimonio natural en los catálogos municipales que formen parte de la documentación del planeamiento”; asimismo, el Objetivo específico 1.2 “Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje” incorpora la línea de actuación “Proteger el medio rural de acuerdo con su carácter, especialmente el suelo rural fronterizo, de borde o colindante con el suelo urbano”. Del mismo modo, el Objetivo específico 1.3 “Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural”, incluye una línea de actuación orientada a establecer “medidas para la restauración, conservación y gestión, a escala regional, local y de barrio” de las infraestructuras verdes.

⁵¹ En el Objetivo Estratégico 1 de la Agenda Urbana Española, Objetivo específico 1.1, se incorporan las líneas de actuación: “Diseñar la ciudad de conformidad con el modelo territorial y de manera coordinada con los núcleos adyacentes” o “Poner en marcha mecanismos de coordinación y colaboración que se basen en la utilización sostenible del territorio, en las regiones o ciudades con relaciones de vecindad transfronteriza o interregional”. Estas previsiones no son una novedad, pues normas en esa dirección ya se prevén en algunas leyes urbanísticas autonómicas. Sería el caso del 56 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, en el que se prevé el Informe de Impacto Territorial.

⁵² Esta posibilidad se prevé, por ejemplo, en los 35.3, 36.2 o 52.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Otro ejemplo sería el de los citados Planes Estratégicos Municipales previstos por la Ley

la ordenación territorial. La coordinación con las bases del sistema territorial deberá garantizarse mediante los mecanismos que posteriormente se analizarán.

II.2.2.4.3

La gestión territorial tiene un papel fundamental en el modelo territorial y es clave para la materialización del sistema territorial. La OT no es sólo ordenación –planes–, sino también gestión del territorio y tan importante como la aprobación de planes territoriales es que las actuaciones ejecutivas sobre el territorio se integren y sean coherentes con el sistema territorial. La propuesta en estos aspectos es la siguiente:

- i. la satisfacción a nivel de gestión de los objetivos estratégicos y la materialización de las determinaciones y criterios de ordenación territorial en proyectos y acciones específicos es, igualmente, multinivel o multiescalar. Puede concretarse en iniciativas autonómicas⁵³ –supramunicipales, subregionales, regionales–, pero también locales⁵⁴. Todas las Administraciones con

7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid.

⁵³ La mayor parte de las legislaciones autonómicas obvian, y ni siquiera contienen, referencia alguna a la gestión territorial. Esto lo ha recordado recientemente Rando Burgos (2024).

⁵⁴ El lema de la Agenda 21 de las Naciones Unidas “pensar globalmente, actuar localmente” anticipaba que la acción local podía ser clave para abordar problemas y desafíos globales que luego han motivado la formulación de los ODS de la Agenda 2030. Esta filosofía está muy presente en la Estrategia Local de Economía Circular y, concretamente, en el Eje estratégico 4 “Espacios y conductas saludables”. Este Eje estratégico incluye la Política Circular 7 “Territorios saludables”. La Medida 21 “Fomentar el desarrollo rural sostenible” persigue objetivos a nivel local como garantizar el bienestar de la población rural; impulsar el desarrollo económico local; preservar los recursos naturales del territorio; fortalecer los circuitos cortos dentro de la jerarquía territorial. Es decir, la gestión del territorio también puede basarse en acciones locales.

Esas acciones locales encajan con los objetivos del art. 2.1 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, incluyendo la conservación y recuperación del patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural. Y lo mismo cabe decir de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. La ley incluye en esta categoría de patrimonio a los “conocimientos y usos relacionados con la naturaleza” o a los “aprovechamientos

competencias con incidencia en el territorio pueden ser partícipes de la gestión territorial, en coherencia con lo que podríamos denominar como una “OT por proyectos”. El modelo territorial combinaría actuaciones *top-down* con la integración de otras *bottom-up*. La competencia en materia de OT sólo puede ser autonómica, pero la gestión del territorio puede ser el resultado de decisiones tomadas “desde abajo” con la intervención, en los términos que luego se dirá, de la Administración titular de la competencia. Este modelo territorial colaborativo y coordinado es la base para evitar que las acciones sobre el territorio sean disgregadas, fragmentarias y, en última instancia, incompatibles;

- ii. desde el punto de vista temporal, la OT sería inmediatamente operativa, no siendo dependiente de la previa aprobación de planes. Esta propuesta aboga por entender la gestión territorial concebida como una función dentro las políticas del territorio que no es un *posterius* dependiente de la materialización del planeamiento territorial, sino como un conjunto de actuaciones que gozan de autonomía y que se concretan en actuaciones propias y ajenas. En el caso de las actuaciones propias, las CCAA podrán tomar, lógicamente, iniciativas de esta naturaleza. En el supuesto de iniciativas de otras Administraciones, las CCAA asumen la función de coordinar su integración coherente en el sistema. Por tanto, la gestión territorial no se identifica con la gestión del planeamiento territorial; no es una fase ulterior a la aprobación de los planes territoriales y limitada a los instrumentos previstos en la legislación o en el propio planeamiento territorial. El territorio está sujeto a dinámicas que no responden a los plazos de aprobación de los instrumentos de planeamiento y que, sin embargo,

específicos de los paisajes naturales” y, por ello mismo, el art. 4 prevé “el respeto y conservación de los lugares, espacios, itinerarios y de los soportes materiales en que descansen los bienes inmateriales objeto de salvaguardia”. En otras palabras, se puede hacer gestión con trascendencia territorial desde lo local.

requieren actuaciones inaplazables. En ausencia de ordenación territorial, la gestión del territorio sería directa ejecución de la ley general en la materia y en todo caso estaría sujeta a una *revisability* que garantice su compatibilidad con los planes y normas que se aprueben *a posteriori*. La colaboración y la coordinación serán claves;

- iii. en coherencia con la integración de la variable ambiental en otras políticas y la “reutilización” de instrumentos jurídicos, la gestión territorial podría articularse mediante el recurso a instrumentos jurídicos diversos, no necesariamente específicos de la legislación de OT. Para cumplir con los objetivos estratégicos, y siempre que se cumplan las determinaciones y criterios de ordenación legales, la OT habilitaría recurrir a un amplio abanico de instrumentos jurídicos –programas de acción, declaraciones como bienes patrimoniales protegidos, proyectos, contratos, convenios, fondos, subvenciones, protocolos y prácticas de actuación, etc.– Por tanto, el tipo de instrumento no es un límite o un impedimento para hacer política territorial, sino su coherencia con el sistema territorial. La coordinación otra vez será la clave;
- iv. la gestión del territorio debe fomentar la iniciativa privada y la colaboración público-privada. El territorio concebido como un patrimonio depende en buena medida de la identificación de las personas con su entorno. Una política que incentive la conservación y la protección de los vínculos directos entre identidad y territorio tiene la fortaleza de fomentar actitudes proactivas. Esa apertura al ámbito privado podría incluir varias fórmulas:
 - a) reconocimiento de iniciativa privada para la adopción de un acuerdo o decisión⁵⁵;

⁵⁵ La legislación ya prevé la petición de incoación de algunos procedimientos de declaración de espacios y lugares protegidos como la declaración de BIC. También se prevé la iniciativa de propietarios que pueden ser muy eficaces para la conservación de la biodiversidad y del patrimonio cultural. Podríamos citar los cotos privados de caza –art. 16 de la Ley de Caza de 1970– o algunos tipos de espacios protegidos de

- b) medidas de fomento para incentivar proyectos y acciones⁵⁶ incluido el pago por servicios ambientales⁵⁷; y
- c) el recurso a fórmulas de naturaleza convencional/contractual como la custodia del territorio⁵⁸.

II.2.2.5 LA INTEGRACIÓN COHERENTE DEL SISTEMA: LA COORDINACIÓN Y EL CONTROL

II.2.2.5.1

La clave de un modelo territorial como el descrito es la

iniciativa privada como las Reservas Naturales Concertadas de las Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, las Áreas Privadas de Interés Ecológico de la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y espacios naturales de Extremadura, o los Espacios Privados de Interés Natural de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia.

⁵⁶ El art. 74 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se refiere, precisamente, a la promoción de los conocimientos tradicionales para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. La Estrategia Local de Economía Circular insiste en esta dirección y en la Medida 21 se incluyen acciones como “Promover la implicación de la población local en la conservación de los recursos naturales y en el desarrollo rural sostenible”, “Abundar en los vínculos que se crean entre la sociedad, el territorio, los recursos naturales y los sistemas productivos para favorecer el desarrollo rural sostenible” o “Difundir la trascendencia de la población rural en la preservación y vigilancia del patrimonio natural”.

⁵⁷ Así ya en el art. 77 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, instando a regular incentivos para retribuir las externalidades positivas en espacios naturales, aplicando el principio “quien provee, cobra”. Igualmente, en la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, se prevé que las Administraciones fomenten el pago por servicios ambientales.

⁵⁸ Ex art. 76 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Según el Informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España – último conocido –, la superficie terrestre total dedicada a la custodia del territorio es de 370.272 has., además de 349.846 has. de custodia cinegética no contabilizados en inventarios previos. También la Estrategia Local de Economía Circular insta a “Impulsar el establecimiento de acuerdos voluntarios entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objeto favorecer la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad”.

colaboración y la coordinación efectiva⁵⁹. La coherencia y la integración del sistema territorial debe garantizarse gracias a la coordinación, sin perjuicio de la validez de la cooperación interadministrativa para lograr esos mismos fines. Una premisa fundamental del modelo territorial que aquí se propugna es que la coordinación no tiene por qué materializarse única y exclusivamente mediante planes⁶⁰.

La coordinación puede concretarse en distintos instrumentos jurídicos. También puede materializarse en distintos niveles de actuación, con intensidades graduables y en diferentes momentos. En el modelo territorial planteado la coordinación se articula con diferentes modalidades perfectamente compatibles y complementarias y que se pueden concretar en la siguiente tipología:

- i. fórmulas de coordinación normativa que operan partiendo de la base de que todos los planes estrictamente territoriales y los planes y normas con incidencia territorial –autonómicos y locales– deben cumplir los objetivos y líneas estratégicas, determinaciones y criterios de ordenación establecidos en la ley en materia de OT:

⁵⁹ El Objetivo Estratégico 10 de la Agenda Urbana Española y, particularmente, el Objetivo específico 10.2 “Asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel”, incorpora una línea de actuación relativa a: “Fomentar y favorecer la gobernanza multinivel entre el planeamiento territorial y el urbanístico, mediante la utilización de fórmulas supramunicipales o de coordinación y colaboración interadministrativa”. Asimismo, la Meta 5 de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas está dirigida a “Garantizar la coherencia territorial de la infraestructura verde mediante la definición de un modelo de gobernanza que asegure la coordinación entre las diferentes escalas administrativas e instituciones implicadas”.

⁶⁰ El TC mantuvo desde temprano que la OT es una materia competencial que “*nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar; desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones, cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada*” [STC 149/1991 (FJ 1.B)]. No creo que estuviera en la intención del TC vincular esa función al planeamiento. La propia sentencia daba pie a una consideración menos reduccionista, afirmando que la OT es “*más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud*”, que debía ser entendida como la “*expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de la sociedad*”, según los términos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

- a) la coordinación entre los distintos planes se ha de lograr mediante normas legales reguladoras de las relaciones entre planes, que se concretan en relaciones de prevalencia basadas en la jerarquía y/o en la competencia por razón de la materia⁶¹;
 - b) los planes y el resto de las normas de desarrollo deben coordinarse con otras disposiciones que puedan ser aprobadas con posterioridad, en el caso de haber sido aprobadas en ausencia de plan superior o del plan competente por razón de la materia. La coordinación se logra mediante reglas legales que ordenan las relaciones entre esas normas: vigencia *versus* pérdida sobrevenida de eficacia⁶²;
- ii. mecanismos de coordinación administrativa: en el plano organizativo se pueden prever órganos u organismos que permitan articular la colaboración interadministrativa y la coordinación final en la toma de decisiones. A tal efecto, se habilitaría su intervención tanto a lo largo de los procedimientos de aprobación de los planes territoriales y del resto de normas de desarrollo con incidencia territorial –tanto a nivel autonómico, como local–, como en los procedimientos de aprobación de instrumentos de gestión territorial. La finalidad será asegurar que todos ellos respetan los objetivos estratégicos de la ley en materia de OT y, por extensión, sean coherentes con el sistema territorial. En el siguiente epígrafe se abordará extensamente este aspecto.

II.2.2.5.2

Esta forma de concebir el modelo territorial requiere un cambio trascendente en el modo en que se evalúa y se controla la

⁶¹ Un ejemplo en los arts. 55 a 57 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

⁶² En el sentido, por ejemplo, de los arts. 55.2, 56.2 y 57.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

coherencia y la efectividad de la política territorial. Nada de lo que voy a decir excluye o dificulta el control de legalidad. Esto va de suyo. Lo que se quiere trasladar es la idea de que el modelo territorial propuesto se adapta bien a otras formas de control perfectamente compatibles con el control jurisdiccional. Es más, el éxito del modelo territorial propuesto se basa, en buena medida, en la efectividad de estas otras formas de control.

La razón para afirmar algo así se encuentra en las características inherentes de los campos de acción que afectan al territorio. La complejidad y el dinamismo de la fenomenología que afecta al territorio demandan nuevas formas para encauzar la toma de decisiones y su sucesiva revisión. Por este motivo, es necesario prever procesos de compartición de información, de aprendizaje, de generación de sinergias y de nuevos conocimientos... Todo esto enfocado, por añadidura, en lograr consensos que permitan tomar decisiones, ajustar la práctica administrativa e incorporar nuevas experiencias. En definitiva, el control no se debe concebir como un freno implacable que impide la instauración del modelo territorial —como sucede con la declaración de invalidez de los planes—, sino como un proceso flexible de aprendizaje, de adaptación y de mejora.

Una política tan compleja como la territorial demanda la implantación de controles orientados a evaluar su eficacia y su eficiencia. En primer lugar, se trataría de evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos por parte de los planes, proyectos, acciones y medidas aprobadas; si estos se ajustan a los objetivos, determinaciones y criterios de ordenación general; si se detectan irregularidades, ineficiencias, desajustes o cualquier otra incidencia que merezca ser adaptada o suprimida; si los medios empleados para conseguir los objetivos han sido adecuados y razonables, etc.

Del mismo modo, tan importante como todo lo anterior es analizar si los procedimientos previstos son adecuados para alcanzar los objetivos y para mejorar los resultados, proponiéndose, en su caso, revisar los procesos de actuación... En definitiva, en el modelo territorial propuesto el control estaría enfocado al seguimiento y a la mejora, asumiendo un papel iterativo que impone generar procesos

continuos para ajustar, adaptar y corregir la *praxis*, consolidando procesos cada vez más eficaces y eficientes.

Esta forma de control podría encauzarse mediante auditorías operativas y de evaluación de políticas públicas⁶³. Las primeras permitirían un análisis caso a caso —plan a plan, proyecto a proyecto—, mientras que la visión holística de las segundas permitiría analizar tanto la efectividad global de las políticas territoriales, como su sostenibilidad, su aptitud en el empleo de los recursos públicos o su incidencia real en la sociedad, su capacidad transformadora, su transparencia, etc.

Estos mecanismos de control se ajustan bastante bien a un modelo territorial abierto a una perspectiva *bottom-up* como aquí se propone. Apostar por un modelo territorial inmediatamente operativo —con acciones de gestión territorial a diferente escala— requiere facilitar tanto su seguimiento, como su adaptación sucesiva a nuevas exigencias, determinaciones y criterios de ordenación. El resultado de ese seguimiento y la evaluación de los distintos instrumentos permitirá en última instancia revisar objetivos, mejorar la coordinación, corregir errores, etc. La clave está en que los resultados de cada iteración sean el punto de partida de la siguiente, siempre, lógicamente, de conformidad con los objetivos, criterios y determinaciones establecidas de forma general.

II.3 UN CAMBIO A NIVEL ORGANIZATIVO Y PROCEDIMENTAL

II.3.1

La OT es por antonomasia una competencia cuya efectividad implica la colaboración administrativa. No hay Administración que,

⁶³ En España ese enfoque a la evaluación de políticas se completa en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. La evaluación y la auditoría operativa pueden formar parte, desde una visión transversal y complementaria, de un mismo ecosistema de evaluación, pues ambas comparten conocimientos, enfoques y herramientas. De hecho, es habitual afirmar que la evaluación de políticas y la auditoría no se diferencian tanto.

de forma más o menos intensa, no ostente algún título competencial que incida en el territorio. Las decisiones a nivel territorial son una composición de esos intereses concurrentes, de ahí que sea fundamental determinar quién y cómo se adoptan esas decisiones.

Precisamente por lo dicho, la regulación de las cuestiones formales de tipo organizativo y procedimental adquieren una relevancia especial en esta materia. Es clave instaurar fórmulas organizativas y procedimentales que encaucen la toma de decisiones coordinadas a distintos niveles administrativos, en todo caso enfocadas a la satisfacción de los objetivos estratégicos generales que configuran el sistema territorial. La eficacia y la legitimidad de las decisiones depende en buena medida de esos aspectos formales⁶⁴.

II.3.2

En el plano organizativo se debe apostar decididamente por fórmulas que favorezcan la colaboración interadministrativa. Una OT que abordara unilateralmente la ordenación y la gestión territorial sería incompatible con la ordenación y la gestión del paisaje, del patrimonio cultural y de las “infraestructuras verdes” que, por definición, son multinivel y multiescalares. La legitimidad de la toma de decisiones, ya se ha dicho, depende en buena medida de cómo se adoptan esas decisiones. La complejidad inherente de la OT cuestiona la legitimidad excluyente de la Administración territorial que decida abordar una política de ordenación y gestión territorial en solitario. Una suerte de, llamémoslo, un “gobierno cooperativo” del territorio sería un paso fundamental para que todas las Administraciones asuman y cumplan las decisiones en las que participan.

Una primera medida sería otorgar la relevancia adecuada a la constitución de órganos mixtos de cooperación y de coordinación interadministrativa. En todo caso, se trataría de órganos colegiados (art. 15 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico

⁶⁴ Quién y cómo se adoptan las decisiones –*input legitimacy*– fomenta resultados razonables y aceptables y, por ello, efectivos –*output legitimacy*–. Sobre esto Agudo González (2013, p. 99 y ss.).

del Sector Público) integrados en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma con la participación de las CCLL y con representantes de la Administración General del Estado⁶⁵. No quiero decir con esto que no puedan existir ya algunos ejemplos en nuestro ordenamiento (véase RANDO BURGOS, 2017, p. 213 y ss.), sino que es necesario fomentar su creación, consolidar su actividad y dotarles de los medios necesarios para que su protagonismo y sus funciones sean fundamentales, superando los conflictos tan frecuentes en nuestro país que anteponen la titularidad de la competencia sobre los intereses comunes. Ha sido tan habitual la falta de una visión sistémica de los fenómenos, el predominio de aproximaciones sectoriales y la defensa tradicional de la información como patrimonio propio, entre otros aspectos, que todo ello ha ayudado a dificultar no ya la cooperación, sino una coordinación que no siempre se acata con plena efectividad.

También es absolutamente necesario que esos órganos sean verdaderos órganos de colaboración/cooperación que sirvan para el propósito de constituirse en sedes permanentes de negociación, consenso y concertación de intereses. La Administración autonómica, como titular de la competencia en materia de OT, debe asumir una función directiva a la que no puede renunciar y que, en última instancia, le obligará a coordinar y tomar la última palabra en caso de disenso. Ahora bien, esto no es incompatible con priorizar la adopción consensuada de decisiones, fomentando la integración de políticas y poniendo en práctica un “gobierno cooperativo” de la OT⁶⁶.

⁶⁵ La Disposición Adicional 8ª del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, prevé que la Administración del Estado pueda “participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia” y, más específicamente, prevé la posibilidad de participar en “órganos colegiados de carácter supramunicipal”.

⁶⁶ El Objetivo Estratégico 10 de la Agenda Urbana Española, en su Objetivo específico 10.2 “Asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel”, incluye líneas de actuación como “Fomentar y favorecer la gobernanza multinivel entre el planeamiento territorial y el urbanístico, mediante la utilización de fórmulas supramunicipales o de coordinación y colaboración interadministrativa” o “Potenciar los instrumentos de colaboración horizontal junto a los de carácter sectorial como forma de conseguir una visión de conjunto que optimice el uso de los recursos, en todos los ámbitos de la Administración Pública”.

Cabría pensar en la atribución a esos órganos de competencias que vayan más allá de las de consulta e informe que habitualmente ostentan los órganos existentes en la legislación vigente. Se podría pensar en órganos con funciones de asistencia jurídico-técnica, consulta o informe, seguimiento y evaluación, pero también de propuesta de resolución e, incluso, de aprobación.

Concretamente, se podría crear más de un órgano. Me explico. En primer lugar, quizás no sea irrazonable constituir un órgano que asuma funciones de asistencia técnica, análisis y elaboración de información. En varias CCAA se han constituido Observatorios del Territorio formado por expertos a los que se les otorga estas funciones de tipo técnico. Creo que son una buena solución para auxiliar a las Administraciones a preparar acciones, medidas, proyectos y planes adaptados a las líneas estratégicas y objetivos establecidos en la legislación de OT.

Sin embargo, las funciones de más relevancia jurídica como las de decisión, propuesta de resolución o el informe preceptivo, debería asignarse a aquel órgano colegiado antes referido en el que tengan representación las Administraciones territoriales bajo la dirección de un representante del departamento competente en materia de OT de la Comunidad Autónoma. En caso de que la competencia para aprobar definitivamente una acción correspondiera a las CCLL, el órgano colegiado debería pronunciarse mediante un informe preceptivo y con eficacia obstativa. Si la competencia fuera de la propia Comunidad Autónoma, podríamos pensar en la misma solución anterior o, por qué no, en la atribución de funciones de propuesta de resolución o, incluso, por ejemplo, de resolución definitiva en caso de discrepancias entre los departamentos.

Por último, con anterioridad se expuso la importancia creciente de las funciones de seguimiento, evaluación y control. En el plano organizativo, el otorgamiento de estas funciones es primordial si se desea que el sistema sea coherente y efectivo. A los efectos

La Estrategia Local de Economía Circular también apuesta por la cooperación. En la Medida 17 “Definir un modelo que fomente la compacidad, la regeneración y la resiliencia urbana”, se apuesta por “Favorecer la cooperación multinivel entre todas las administraciones para que exista coherencia operativa”.

de su atribución habría que tener en cuenta que estas funciones se articulan a través de técnicas como las auditorías operativas y de evaluación de políticas públicas. Tenemos varios ejemplos en nuestro ordenamiento de órganos y organismos especializados con funciones de esa naturaleza: desde los órganos de control externo – OCEx– de las CCAA, pasando por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, para llegar al Tribunal de Cuentas mediante su función fiscalizadora. Estos órganos podrían asumir esa tarea. Piénsese que estos órganos han ido ampliando progresivamente su objeto de control⁶⁷, lo que permite vislumbrar la posibilidad de establecer mecanismos de fiscalización orientados a lograr objetivos de sostenibilidad territorial.

II.3.3

En la vertiente procedimental, la complejidad de la materia no debería dar lugar, sin embargo, a procedimientos excesivamente burocráticos⁶⁸. Todo lo contrario, habría que apostar verdaderamente por la simplificación y la acumulación de trámites, por fórmulas de negociación y consenso que sustituyan o den contenido a los informes, por la integración de fines de alcance territorial en otros trámites consolidados –como la evaluación ambiental–, por una participación pública efectiva... Asimismo, es indispensable otorgar a cada trámite la eficacia que le corresponde según su relevancia y su celebración debe tener lugar en el momento en que esa eficacia sea más intensa y acorde con la trascendencia del trámite⁶⁹.

⁶⁷ Téngase en cuenta, por ejemplo, que el art. 9.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, modificado por Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, establece que la función fiscalizadora del Tribunal se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público, entre otros principios, al de sostenibilidad ambiental.

⁶⁸ El Objetivo Estratégico 10 de la Agenda Urbana Española, incluye líneas de actuación dentro de los Objetivos específicos 10.1 y 10.2 como “Agilizar y unificar procedimientos de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento” o “Buscar la mayor eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas evitando las duplicidades entre ellas y las disfunciones”.

⁶⁹ Me remito a Agudo González (2018, p. 266 y ss.) con reflexiones trasladables a este punto.

El diseño de los procedimientos es fundamental para que sean una garantía de que los objetivos territoriales se van optimizando. Sobre esta cuestión algunas consideraciones:

- la constitución de órganos colegiados mixtos contribuiría a que los trámites de consultas se convirtieran en algo más que emitir un informe. Podría servir para negociar e intentar llegar a un punto de acuerdo donde las fricciones de los intereses y las competencias propias y ajenas admitan soluciones adecuadas, necesarias y ponderadas⁷⁰. Por otro lado, el resultado de las deliberaciones debería dar lugar a un informe conjunto, pero desagregado por Administraciones, que motive las conclusiones adoptadas. El trámite debería ser preceptivo tanto para la aprobación de reglamentos y planes u otros instrumentos de ordenación de desarrollo, como para la aprobación de instrumentos de gestión, máxime en caso de ausencia de planes territoriales. Asimismo, su eficacia debería ser cuanto menos obstativa, de modo que las decisiones que no se adapten al informe no pudieran ser definitivamente aprobadas;
- en caso de que sea preceptiva la EIA o la EAE, habría que apostar porque el análisis de la integración en el sistema territorial se integre en estos instrumentos de evaluación. La legislación territorial debe garantizar la evaluación de los impactos territoriales en las evaluaciones ambientales. Esto que se propugna no es algo desconocido, todo lo contrario, pues las evaluaciones ambientales consideran los impactos en el paisaje, el patrimonio cultural y desde luego en las “infraestructuras verdes”⁷¹. Así pues, para toda actuación

⁷⁰ En el ámbito de las labores de consulta e informe esto no es algo nuevo. Por ejemplo, la Disposición Adicional 2ª.4 de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, prevé ya la negociación previa a la emisión de los informes de competencia de la Administración del Estado. La disposición establece que la Administración estatal, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación de los planes territoriales y urbanísticos, que “serán evacuados, tras en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada [...]”.

⁷¹ El Objetivo Estratégico 10 de la Agenda Urbana Española, incluye una línea de actuación dentro del Objetivo específico 10.1 relativa a “Generar un marco normativo que promueva una integración adecuada de la tramitación ambiental y

sometida a EIA o EAE, el informe referido en el punto anterior debería integrarse en el trámite de consultas de estos procedimientos;

- asimismo, es fundamental otorgar la relevancia debida a la participación del público, como una muestra de la evolución hacia la incorporación de elementos de gobernanza participativa y colaborativa⁷². Esta exigencia, por otro lado, es coherente con la idea de que la patrimonialización del territorio está íntimamente conectada con las identidades de las personas que viven el territorio. Respetar las percepciones y las emociones que han forjado esa identidad parece fundamental, no sólo para salvaguardar el patrimonio sobre el que se han construido, sino también para que quienes lo viven, asuman un compromiso con las decisiones adoptadas;
- los controles de seguimiento y evaluación deberían articularse mediante procedimientos *ex post* y sucesivos, esto es, posteriores a la aprobación del instrumento sometido a evaluación o control y, a continuación, de forma reiterada y periódica. Las adaptaciones que fueran necesarias a la luz de las sucesivas evaluaciones deberían generar la obligación de modificar los planes, proyectos y acciones revisadas. En cualquier caso, deberían formalizarse procedimientos sencillos. Sobre este particular habría de apostar porque

la de los planes urbanísticos o territoriales, propugnando una simultaneidad en los trámites”. En esta dirección, también la línea de actuación 6.11 de la Meta 6 de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas “Integrar la Infraestructura Verde en todas las fases del procedimiento de Evaluación Ambiental de planes, programas y proyectos”.

⁷² Esos avances están en la línea del Objetivo Estratégico 10 de la Agenda Urbana Española. Concretamente, cuyo Objetivo específico 10.2 incorpora líneas de actuación dirigidas a “Garantizar un procedimiento participativo abierto a toda la ciudadanía que sea previo al procedimiento formal de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística como forma de asegurar una verdadera participación ciudadana”, “Fomentar la participación en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas” o “Integrar la participación en el planeamiento de manera real y efectiva durante todo el proceso y más allá de los trámites obligatorios de información al público y alegaciones”.

En esta dirección, también la Meta 7 de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas “Asegurar la adecuada comunicación, educación y participación de los grupos de interés y la sociedad en el desarrollo de la infraestructura verde”.

los promotores de esas actuaciones procedieran a los ajustes precisos con apoyo de los órganos de asistencia – Observatorios del Territorio–, requiriendo su validación – informe favorable/aprobación– del órgano colegiado mixto.

III CONCLUSIONES

El territorio y los fenómenos que inciden sobre el territorio son dinámicos y evolucionan constantemente. Los requerimientos políticos y normativos a nivel internacional, europeo y nacional nos muestran nuevos vectores de acción que de forma sobrevenida condicionan cómo concebir la OT. La OT, sin embargo, no ha evolucionado al mismo ritmo que esas exigencias políticas y jurídicas. Sigue anclada en un paradigma que, en buena parte de España, no ha logrado implantarse con efectividad.

Ni cómo entendemos el territorio, ni cuáles deben ser los objetivos de una política territorial actual es algo que haya sido incorporado definitivamente en la legislación territorial de las CCAA. No se quiere decir que no haya CCAA diligentes, no se quiere decir que no haya magníficos ejemplos sobre cómo debe materializarse la OT, lo que se quiere decir es que esos supuestos destacables están muy lejos de ser la regla general.

En este trabajo se ha querido hacer un esbozo sobre cómo “reformular” la OT como una competencia con mayor identidad propia. El lector atento se habrá dado cuenta de que todas las sugerencias hechas no presentan grandes novedades, al menos, si éstas son tenidas en cuenta de forma singularizada. Ahora bien, sí que es original aplicarlas de forma sistemática a la OT. También creo que esta construcción alternativa supone un cambio significativo en el sentido en que la OT ha sido trasladada a las legislaciones y planes en la materia. Creo, por fin, que se justifica decir que la propuesta presentada supone propugnar una evolución en el paradigma existente sobre la OT en España.

La OT es una de esas competencias que extiende sus tentáculos por múltiples ámbitos. Su papel es determinante y muy

complejo. Su fracaso, sin embargo, ha hecho que la OT no haya logrado la relevancia que le corresponde. Por esta razón, quizás sea el momento de plantearnos “hacer OT” de otra forma.

BIBLIOGRAFÍA

AGOUÉS MENDIZABAL, Carmen. La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local. En: **Revista Vasca de Administración Pública**, Vitoria-Gasteiz, Ed. Gobierno Vasco = Esusko Jaurlaritza: Instituto Vasco de Administración Pública – Administrazio Publikoaren Euskal Institutua, v. 79, n. 2, p. 357-400, 2007.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. El gobierno del territorio: régimen jurídico de la ordenación del territorio. En: SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Dir.). **Derecho urbanístico de canarias**. Madrid: La Ley-El Consultor, 2009.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. La formalización jurídico-administrativa de la Ordenación del Territorio en España. En: VINUESA ANGULO, Julio; GALIANA MARTÍN, Luis (Coord.). **Teoría y práctica de la ordenación del territorio**. Madrid: Síntesis, 2010.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. **La función administrativa de control**. Madrid: Civitas, 2018.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. La ordenación del territorio y del paisaje: hacia la valorización de todo el territorio: bases para un nuevo modelo regulativo para la ordenación del territorio. En: ZEGARRA VALDIVIA, Diego (Coord.). **La proyección del derecho administrativo peruano**. Lima: Palestra, 2019.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo. En: **Revista Vasca de Administración Pública**, Vitoria-Gasteiz, Ed. Gobierno Vasco = Esusko Jaurlaritza: Instituto Vasco de Administración Pública – Administrazio

Publikoaren Euskal Institutua, v. 89, p. 15-54, 2011.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. Paisaje y gestión del territorio. En: **Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid**, Madrid, Ed. Dykinson, v. 15, p. 197-237, 2007.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. Sobre la europeización del derecho y la evolución de la teoría del procedimiento administrativo. En: **Revista Española de Derecho Europeo**, Madrid, Ed. Marcial Pons, v. 45, p. 61-111, 2013.

BAÑO LEÓN, José María. La obsolescencia de la idea de plan general. En: **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época**, Madrid, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, n. 13, p. 6.21, 2020.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo En: **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, Madrid, Ed. Ministerio de Fomento / Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, v. 201, p. 451-466, 2019.

BIELZA DE ORY, Vicente; MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael de. El patrimonio cultural, componente de la ordenación del territorio. En: **Revista Aragonesa de Administración Pública**, Aragón, Ed. Diputación General de Aragón: Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, v. 10, p. 185-208, 1997.

CAÑIZARES RUIZ, María del Carmen. Paisaje, patrimonio e identidad territorial: claves históricas y desafíos actuales. En: **Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global: XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles**. Madrid: UAM, 2017. p. 1.725-1.744.

ELORRIETA SANZ, Berezi.; OLCINA CANTOS, Jorge. Infraestructura verde y ordenación del territorio en España. En: **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, Madrid, Ed.

Ministerio de Fomento / Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, v. 207, p. 23-46, 2021.

FABEIRO MOSQUERA, Antonio. La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el derecho español. En: **Revista Española de Derecho Administrativo**, Madrid, Ed. Cívitas, n. 131, p. 517-547, 2006.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. **Actividad pública y privada en materia de recursos naturales y rurales: la infraestructura verde y la custodia del territorio**. Salamanca: Ratio Legis, 2023.

GARCÍA GARCÍA, Sara. **Los servicios ambientales en el derecho español**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

GARCÍA URETA, Agustín; SORO MATEO, Blanca (Dir.). **Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica**. Madrid: Iustel, 2023.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. **Urbanismo y ordenación del territorio**. Cizur Menor: Aranzadi, 2005.

HILDEBRAND SCHEID, Andreas. La política del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia. En: **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, Ed. RDU, n. 230, 2006.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki; LAZCANO BROTONS, Iñigo. Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos. En: **Revista Vasca de Administración Pública**, Vitoria-Gasteiz, Ed. Gobierno Vasco = Eusko Jaurlaritza: Instituto Vasco de Administración Pública – Administrazio Publikoaren Euskal Institutua, v. 70, 2004.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco. La administración pública en la era del cambio exponencial: hacia una gobernanza

exploratoria. En: **Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas**, Vitoria-Gasteiz, Ed. Gobierno Vasco = Esusko Jaurlaritza: Instituto Vasco de Administración Pública – Administrazio Publikoaren Euskal Institutua, v. 3, p. 52-73, 2019.

LÓPEZ SÁNCHEZ, Marina; TEJEDOR CABRERA, Antonio; LINARES GÓMEZ DEL PULGAR, Mercedes. Indicadores de paisaje: evolución y pautas para su incorporación en la gestión del territorio. En: **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, Madrid, Ed. Ministerio de Fomento / Dirección General de Arquitectura, Vivenda y Suelo, v. 206, p. 719-738, 2020.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta; VAQUER-CABALLERÍA, Marcos. **El derecho territorial y urbano en Latinoamérica**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024.

MANERO MIGUEL, Fernando; GARCÍA CUESTA, José Luis (Coord.). **Patrimonio cultural y desarrollo territorial**. Cízur Menor: Aranzadi, 2016.

MARTÍNEZ YÁÑEZ, Celia. Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio. En: **Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada**, Granada, Ed. Universidad de Granada / Departamento de Historia del Arte, v. 39, p. 251-266, 2008.

MATA OLMO, Rafael. **Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio**. Madrid: Europarc-España, 2005.

MATA OLMO, Rafael. Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio. En: MATA OLMO, Rafael; TARROJA I COSCUELA, Alexandre (Coord.). **El paisaje y la gestión del territorio**. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2006. p. 17-46.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional. En: GIFREU I FONT, Judith; BASSOLS COMA, Martín; MENÉNDEZ

REXACH, Ángel (Dir.). **El derecho de la ciudad y el territorio:** estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes. Madrid: INAP, 2016. p. 337-350.

MULERO MENDIGORRI, Alfonso. De los espacios protegidos a las infraestructuras verdes en España: un balance crítico. En: **Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global: XXV** Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid: UAM, 2017. p. 414-432.

PAREJO ALFONSO, Luciano José. Ordenación del territorio y medio ambiente. En: **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, Ed. RDU, n. 146, p. 131-178, 1996.

PRIETO CERDÁN, Antonio. Infraestructura verde como instrumento de ordenación de territorio: análisis multiescalar. 2021. 323 hojas. Tesis Doctoral (Doctorado en Derecho)– Programa de Doctorado en Filosofía y Letras, Universidad de Alicante, Alicante, 2021.

RANDO BURGOS, Esther. La gestión territorial como respuesta: el necesario avance de las políticas territoriales. En: **Actualidad Jurídica Ambiental**, Madrid, Ed. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental / Ministerio de Ciencias e Innovación, n. 150, 2024.

RANDO BURGOS, Esther. **La ordenación del territorio en España:** análisis jurídico de los instrumentos de gestión. Málaga: UMA, 2017. (Colección *Tesis*).

RANDO BURGOS, Esther. **Régimen jurídico de la gestión territorial.** Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván; CABEZAS MANOSALVA, Nicolás (Coord.). **Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano:** competencias, instrumentos de planificación y desafíos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

SILVA PÉREZ, Rocío; FERNÁNDEZ SALINAS, Victor. The limitless concept: the new heritage paradigm and its relation to space. En: MANERO MIGUEL, Fernando; GARCÍA CUESTA, José Luis (Coord.). **Territorial heritage and spatial planning**. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2017. p. 57-84.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. Planes territoriales y urbanísticos: situación actual y perspectivas de futuro. En: **WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal**, Malaga, Ed. UMA, v. 4, n. 1, p. 50-67, 2016.

URIARTE RICOTE, Maite; LOZANO CUTANDA, Blanca; SANZ RUBIALES, Iñigo. **Conectividad ecológica y derecho**. Valencia: Tirant lo Blanch y Cunef, 2024.

VAQUER-CABALLERÍA, Marcos. El desgobierno del territorio. En: PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dir.). **Crisis económica y crisis del estado de bienestar: el papel del derecho administrativo: XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo**. Madrid: Universidad San Pablo-CEU, 2016.

VAQUER-CABALLERÍA, Marcos. El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites. En: **Revista Digital de Derecho Administrativo**, Bogotá, Ed. Universidad Extremado de Colombia, n. 7, p. 115-138, 2012.

VAQUER-CABALLERÍA, Marcos. Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja. En: **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, Madrid, Ed. Ministerio de Fomento / Dirección General de Arquitectura, Vivenda y Suelo, v. 217, p. 667-678, 2023.

VERA REBOLLO, José Fernando; OLCINA CANTOS, Jorge; SANZ-PARDO TRUJILLO, Alejandro. La incorporación de la infraestructura verde en la ordenación territorial. En: **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, Madrid, Ed. Ministerio de Fomento / Dirección General de Arquitectura, Vivenda y Suelo, v. 201, p. 467-490, 2019.

ZEGARRA VALDIVIA, Diego. **Ordenación del territorio y planificación urbana en el Perú**. Lima: Palestra, 2023.

ZOIDO NARANJO, Florencio. La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España. En: **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, Madrid, Ed. Ministerio de Fomento / Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, v. 128, p. 275-282, 2001.

ZOIDO NARANJO, Florencio (Dir.). **El paisaje en la práctica de la ordenación del territorio**. Sevilla: AOPJA-SGOTU y CEPT, 2014.

Recebido em: 26-2-2025

Aprovado em: 7-4-2025