



Revista de FUNDICOT
Asociación interprofesional
de Ordenación del Territorio



Cuadernos de Ordenación del Territorio

La Ordenación
del Territorio en
clave jurídica:
nuevos retos,
nuevas miras.

Nº6 sexta época
noviembre 2023





CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

FUNDICOT, 2023

Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.
Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n, 46022, Valencia.

Email: fundicot.secretaria@gmail.com

Depósito legal M-22.729-1981

Web: www.fundicot.org

Creative Commons license



Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Nº 6. Octubre 2023



Editorial

Enrique Antequera Terroso. Director de Cuadernos de Ordenación del Territorio

Presentación del número..... 1

Esther Rando Burgos

La Ordenación del Territorio en la encrucijada..... 5

M^a Rosario Alonso Ibáñez

Las claves de la "gestión integrada" en la ley 4/2003 de 6 de julio de ordenación y gestión del litoral de Galicia..... 15

Marta García Pérez y F^{co} Javier Sanz Larruga

Desafíos territoriales de las comunidades energéticas: ordenación frente al caos..... 31

M^a Remedios Zamora Roselló

Planificación climática regional integrada en Francia: lecciones de una experiencia 57

Camille Miallot y Marta Lora-Tamayo Vallvé

Inteligencia territorial y desarrollo azul: nuevas premisas en tiempos de cambio climático un futuro sostenible y socialmente equitativo 67

M^a Luisa Gómez Jiménez

Los cuantificación residencial de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. Un factor de equilibrio y sostenibilidad territorial..... 81

Álvaro Cerezo Ibarrodo

La participación ciudadana en la Ordenación del Territorio. Especial referencia a Andalucía..... 95

Manuel Moreno Linde

La igualdad de género en los modelos territoriales. Avances y retos por alcanzar..... 111

Esther Rando Burgos

Normas de redacción

Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Nº 6. Octubre 2023

Dirección de la revista	Enrique Antequera Terroso
Coordinación del número	Esther Rando Burgos
Diseño y maquetación	Enrique Antequera Terroso
Portada	Manuel Borobio Sanchiz, Itxaro Latasa Zaballos
Imágenes portada	Álvaro López. Rev. Ambienta nº 127, marzo 2021
Edita	FUNDICOT
Presidente	Joaquín Farinós Dasí
VicePresidente	María Luisa Gómez Jiménez
Secretario	Sergio Plasencia Jiménez
Tesorero	Agustín Martín Espinosa
Vocales	Enrique Antequera Terroso; Mercedes Almenar Muñoz; Teresa Arenillas Parra; Manuel Borobio Sanchiz; Julián Bueno Risco; Rafael Jesús Daranas Carballo; Ignacio Díez Torrijos; Vicente Dómine Redondo; Purificación Gallego Martín; Eduardo García-Leonardo Tobarra; María Luisa Gómez Jiménez; Moneyba González Medina; David Molina Villar; Margarita Ortega Delgado; Sergio Palencia Jiménez; Esther Rando Burgos; Antonio Serrano Rodríguez
Consejo Socios de Honor	Laureano Lázaro Araujo Margarita Ortega Delgado M ^a del Carmen Ruiz Jaramillo Luciano Sánchez Pérez-Moneo Antonio Serrano Rodríguez Pablo Fidalgo García Juan Zumárraga Zunzunegui Raoul Servert Martín Enrique Antequera Terroso
Redacción y Administración	E.T.S. de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n 46022, Valencia ISSN 0212-0798 ISSN-e 2253-9581 Cuadernos de Ordenación del Territorio se publica en soporte pdf, accesible desde la página web de FUNDICOT (https://www.fundicot.org/)

EDITORIAL

Enrique Antequera Terroso
Director de COT

El sexto número de esta sexta época de la revista Cuadernos de Ordenación del Territorio está dedicado a repasar algunas de las novedades que en materia legislativa y de planificación se han venido desarrollando en los últimos tiempos en España y en Francia.

El binomio Ordenación del Territorio - Urbanismo, al igual que muchas otras disciplinas con un fuerte componente social, está sujeto a un proceso continuo de adaptación a las nuevas necesidades que surgen en la población sobre la que se centra el plan. Sin lugar a dudas, de todas ellas, son las derivadas de la sostenibilidad y del cambio climático, las que desde hace ya algunos años y al menos sobre el papel, ocupan una posición central en las políticas territoriales y urbanísticas. El objetivo de una mayor resiliencia frente a los cambios que están influyendo negativamente sobre el sistema territorial, en especial sobre la salud de las personas, en el incremento de los riesgos naturales, sobre la biodiversidad y sobre la economía de los territorios, ha supuesto una reorientación en los objetivos de la planificación territorial y urbana, de la que se han derivado nuevas ideas y propuestas de actuación que, en la medida de lo posible, buscan paliar las graves consecuencias negativas sobre áreas cada vez más amplias del planeta. Un ejemplo de estas nuevas políticas (y de los obstáculos a los que se enfrentan), lo tenemos en la Ley de Restauración de la Naturaleza promovida por la Unión Europea y consecuencia del Pacto Verde Europeo. Tras distintas vicisitudes que han puesto en peligro su aprobación, el reciente acuerdo alcanzado

entre el Consejo y el Parlamento Europeo¹ en relación a la controvertida ley, debería suponer la redacción y puesta en marcha través de planes nacionales de recuperación, de medidas de restauración en al menos, el 20% de las zonas terrestres y marinas, de aquí a 2030. Queda por tanto atrás el modelo tradicional de los primeros planes territoriales basado en la idea de la conservación, para dar paso a una visión dinámica, la restauración.

En esta senda de nuevas líneas de actuación que resulta necesario desarrollar para hacer frente a las nuevas necesidades, entraría, entre otras muchas, las derivadas de los condicionantes y afecciones de tipo que surgen para el desarrollo de las energías renovables, un campo especialmente conflictivo. Igualmente, aunque más centrado en el campo del urbanismo, se entrarían también, por ejemplo, todas aquellas amparadas bajo la denominación de "Soluciones basadas en la Naturaleza" (SbN), con un recorrido que se ha venido ampliando de unos años a esta parte, de las que una idea algo más reciente, la de "Refugio Climático", no deja de ser una de sus derivadas que, por cierto, ya se está empleando en España por algunas comunidades con fines turístico-propagandístico.



Refugio climático en un colegio de Barcelona
<https://www.barcelona.cat/barcelonasostenible/ca/escoles-sostenibles/bulleti/597/onze-escoles-convertides-en-refugis-climatics>

1. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_23_5662

2. Bastaría dar un repaso a las figuras de ordenación territorial y urbana de finales de los años 90, para

ser consciente de los cambios que la dinámica territorial, ha venido introduciendo de forma lenta pero continuada, en los focos de atención hacia los que dichos planes se dirigían.

Si en el campo de la planificación física los cambios han sido notables², en el de la componente social todavía lo han sido todavía más. Desde el inicio de este siglo han venido surgiendo en el panorama de la planificación nuevas inquietudes sociales a las que, en las medidas de sus posibilidades, debe dar respuesta. Los Objetivos del Milenio y posteriormente, los de Desarrollo Sostenible, han supuesto la incorporación de una serie muy amplia de elementos tradicionalmente olvidados o, en el mejor de los casos, relegados en la planificación que hasta entonces se había ido realizando y que se han incorporado con paridad de importancia a los derivados de la insostenibilidad y el cambio climático ya citados.

Nos estamos refiriendo, entre otras muchas, a las políticas de géneros; a la toma en consideración en los planes de los problemas específicos de los estratos sociales vulnerables, incluyendo ancianos y jóvenes; al desarrollo de la sociedad de los cuidados en una población, la española y también la europea, con alarmantes índices de envejecimiento; a la gobernanza como herramienta capaz de hacer frente de manera conjunta y continuada a los problemas que los planes intentan resolver, a la inteligencia territorial, etc

Se ha querido que algunas de estas nuevas inquietudes, sean tratadas en este número de Cuadernos de Ordenación del Territorio desde un enfoque concreto como es el de los profesionales del Derecho. Aunque su aportación en la planificación viene de antiguo, especialmente en lo referente a la planificación urbana, lo cierto es que de un tiempo a esta parte su

contribución se ha hecho indispensable. En primer lugar por aportar una visión capaz de dar luz a los, en bastantes ocasiones, complicados recovecos legislativos. En segundo lugar, por el enorme marco normativo a través del cual necesariamente se deben mover los procesos de planificación. Esta complejidad ha dado lugar a que la aprobación de los planes venga precedida de largos y laboriosos trámites cuyo incumplimiento puede dar al traste con todo lo realizado. Por último, el aumento de la complejidad social y de los actores representativos de la multiplicidad de intereses que se pueden ver afectados por un plan, está llevando de unos años a esta parte a un notable incremento de la judicialización en la planificación territorial y urbana, de forma que, tal como manifestó de manera un tanto pesimista, un conferenciante en una de las sesiones del XI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio recientemente celebrado en Gijón, en la actualidad el destino final de cualquier plan, pasa necesariamente por los tribunales.

Serían muchos los temas a tratar. Para este número de la revista hemos considerado oportuno que en los ocho artículos que componen este número de Cuadernos, se traten algunos de los que se han introducido más recientemente en la planificación y sobre los que se extenderá la coordinadora del número Esther Rando en la presentación que sigue a este editorial. Se trata, en suma, de contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a un mayor y mejor conocimiento de componentes que previsiblemente están llamados a adquirir con el tiempo un mayor peso en la planificación urbana y territorial.

2. Bastaría dar un repaso a las figuras de ordenación territorial y urbana de finales de los años 90, para ser consciente de los cambios que la dinámica terri-

torial, ha venido introduciendo de forma lenta pero continuada, en los focos de atención hacia los que dichos planes se dirigían.

Presentación de la coordinadora del número

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CLAVE JURÍDICA: NUEVOS RETOS, NUEVAS MIRAS

Esther Rando Burgos

El presente número de la Revista Cuadernos de Ordenación del Territorio es un monográfico dedicado a la Ordenación del Territorio desde una perspectiva jurídica, ahondando en los principales avances acaecidos de manera reciente, los retos que aún tiene por delante esta función pública y en que medida vienen avanzando, así como una mirada al futuro en el camino que aún queda por recorrer para su definitiva consolidación en clave jurídica.

Son múltiples las cuestiones a abordar tanto desde una perspectiva de la situación que presentan las diferentes Comunidades Autónomas, principalmente las que de manera reciente han promulgado nuevas legislaciones en la materia y las novedades que las mismas incorporan, como desde una perspectiva sectorial, abordando cuestiones que dado el carácter interdisciplinar de la ordenación del territorio ...

Este monográfico comienza con un primer artículo cuyo sugerente título "La ordenación del territorio en la encrucijada", sintetiza de manera magistral el objeto del presente monográfico. La profesora **Dra. Alonso Ibáñez** afirma sin titubeos que "es necesaria una nueva política territorial que supere la visión fragmentada y sectorial de las políticas urbanísticas tradicionales, ampliándola a la dimensión territorial en que las áreas urbanas de todo tipo interactúan y en el que proyectan su influencia", ahora bien, como afirma también "es algo que científicamente no se pone en duda, aunque no se haya atendido, con carácter general". La sostenibilidad y las exigencias jurídicas derivadas de la misma, en todas sus dimensiones, es el reto y

aquí son múltiples los retos pendientes, de ahí que, como sostiene, "la batalla principal de la sostenibilidad se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos, en el impulso y la revitalización de las economías urbanas, y en la superación de los retos climáticos, demográficos, de transición energética, de descarbonización, de integración social, de desempleo, de vulnerabilidades, y de justicia social". A efectos prácticos toma como referente la evolución de la ordenación del territorio en el Principado de Asturias, planteando finalmente un sugerente interrogante ¿Es suficiente con la "ordenación del territorio"?, aportando interesantísimas propuestas tan necesarias en la encrucijada actual.

De manera novedosa, este monográfico tiene el privilegio de contar con el que muy probablemente sea uno de los primeros artículos doctrinales en los que se aborda la recién promulgada Ley 4/2023, de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia. Los profesores **Drs. García Pérez y Sanz Larruga**, buenos conocedores de la nueva ley gallega – no en vano el papel del Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, de los que los autores son miembros activos, ha jugado un papel fundamental en la elaboración del borrador y anteproyecto de la Ley – nos ofrecen las claves de la misma en un artículo cuyo título ya adelanta su finalidad "Las claves de la 'gestión integrada' en la Ley 4/2023, de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia". La aprobación en 2011 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, dio lugar, como

señalan los autores, a un debate público en torno a la planificación y ordenación del litoral gallego, lo que sería la antesala del recién aprobado cuerpo legal. La ordenación y gestión integrada del litoral gallego es el objeto de la Ley pero contiene importantes novedades, como destacan los autores, alguna de ellas, el establecimiento de un conjunto de instrumentos específicos para la ordenación del litoral y ello frente a la tradicional tendencia de las Comunidades Autónomas de emplear los instrumentos de planificación territorial para la ordenación de su espacio litoral. Concluyen los autores defendiendo como con la aprobación de la Ley 4/2023 “se ha dado un paso más, a nuestro juicio necesario, en la descentralización del litoral en España”, que responde a la diversidad de sus zonas costeras y a una mejor comprensión de la colaboración (integración competencial) que debe orientar a las Administraciones públicas que concurren en su gestión sostenible”.

La profesora **Dra. Zamora Roselló** aporta con magisterio un artículo titulado “Desafíos territoriales de las comunidades energéticas: ordenación frente al caos”, en el que se profundiza en una cuestión tan en auge como lo es la transformación energética, el necesario nuevo modelo energético y cómo incide en el territorio y las comunidades energéticas. Como destaca la autora en relación a las comunidades energéticas “los instrumentos de planificación territorial han de ser coherentes con estas dualidades, ser conscientes del variado impacto territorial, social, ambiental y económico de las propuestas y dotar a estos proyectos de un territorio adecuado para su ubicación, en función de sus caracteres. Además, también han de canalizar vías más ágiles y facilitadoras para aquellas propuestas vinculadas a comunidades energéticas donde se priman los intereses de la ciudadanía y su beneficio directo; frente a otras propuestas con beneficios que se externalizan y no se concentran en las localidades, que sólo se convierten en receptoras de infraestructuras energéticas”. Sin duda, una cuestión clave en

la que la ordenación del territorio tiene mucho por decir pues, como destaca la autora, el caos en materia de gestión territorial de la energía, la indefinición del estado de la cuestión y la inseguridad que se está generando en todos los operadores, incluida la alarma en la ciudadanía y la pasividad en las Administraciones públicas, bien pueden ser canalizadas a través de la ordenación territorial de esta materia. Pero no queda ahí, la autora ofrece algunos interesantes ejemplos de planificación territorial sectorial en materia energética como los casos de País Vasco o Cataluña.

“Planificación climática regional integrada en Francia: lecciones de una experiencia”, es el artículo con el que los profesores **Drs. Miallot y Lora-Tamayo**, ofrecen una interesante perspectiva comparada de cómo se viene articulando la cuestión en Francia. El novedoso modelo implementado en el país vecino, trae su causa, como exponen los autores, en los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible e Igualdad Territorial (SRADDET), incorporados por la Ley sobre la nueva organización territorial de la República francesa del año 2015, adaptada casi en paralelo a la Ley de 17 de agosto de 2015 de transición energética para un crecimiento verde, para ello y con la finalidad de ofrecer una visión global de la evaluación del proceso de integración legislativa presentan el contexto que llevo a la implementación de los planes regionales integrados; examinan las dificultades a las que se enfrenta la planificación regional integrada en Francia; y plantean como los desarrollos en curso, según los autores, son un indicador de un laboratorio en proceso de espacialización regional de las políticas climáticas, “el laboratorio del plan regional integrado: de la regulación a la institucionalización de las políticas climáticas regionales”, en sus propias palabras, centrando sus conclusiones en dos aspectos claves: “el ejemplo del enfoque territorial del plan regional sobre la cuestión de la artificialización del suelo”, en tanto la Ley del Clima y Resiliencia de 2021, encomendó a los

planes regionales una nueva tarea, la de reducir la cantidad de suelo urbanizable en un 50% para el año 2031 en comparación con los años 2010 y 2021, estableciendo el mandato a los planes regionales de fijar los objetivos y normas antes de febrero de 2024; y "la institucionalización de la colaboración entre los distintos niveles de gobierno y los ciudadanos".

Sin duda, el cambio climático continúa siendo un tema de necesaria y candente actualidad, con una evidente y manifiesta incidencia en la ordenación del territorio y en los nuevos retos a los que la misma debe hacer frente. De esta forma lo aborda la profesora **Dra. Gómez Jiménez** en su artículo "Inteligencia territorial y desarrollo azul: nuevas premisas en tiempos de cambio climático", apostando por "cambiar la forma en que ocupamos el espacio, y esquilamos los recursos disponibles, implica cambiar nuestra concepción del medio, y tomar conciencia de nuestra frágil posición en los ecosistemas vitales del planeta. Los científicos ya han avanzado las consecuencias de la inacción, o la escasa atención a los ecosistemas en los que somos una pieza más", de ahí que como enfatiza la profesora "compete a los gestores de la cosa pública proponer alternativas y soluciones para tratar de evitar lo inevitable, la pérdida de vidas, y la afección a los recursos y bienes propios y ajenos que el cambio climático está amenazando. Para ello, contamos con los recursos técnicos, y un sistema jurídico que avala el fin, alineado además con los objetivos de desarrollo sostenible que desde instancias supranacionales impregnan la acción pública estatal".

El artículo "La cuantificación residencial de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, un factor de equilibrio y sostenibilidad territorial", autoría del profesor **Dr. Cerezo Ibarrrondo**, aporta otro tema de candente actualidad como lo es el de la vivienda con la recién aprobada Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda, y su estrecha relación con la ordenación del territorio. Aunque, como señala el autor ya

en sus primeras líneas, "son muy pocas las legislaciones y los instrumentos de ordenación territorial que han incluido la ordenación de la vivienda de manera determinante desde una perspectiva territorial, y menos aún, las que han establecido mecanismos concretos de cuantificación y distribución de la oferta de vivienda y suelo residencial en el territorio", sí existen referentes que se encarga de acercarnos. Es el caso de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco y en particular, la directriz relativa al modelo territorial, en concreto, en sus propias palabras "la directriz para la política del suelo residencial, las necesidades de vivienda y la cuantificación del nuevo suelo residencial" que considera uno de los instrumentos esenciales para el control y limitación prospectiva y adaptativa de la transformación del suelo. Concluye su artículo con unas interesantes conclusiones que bien pueden ser de utilidad para avanzar en el tema que aborda, sin duda, otro de los grandes retos pendientes de la ordenación del territorio.

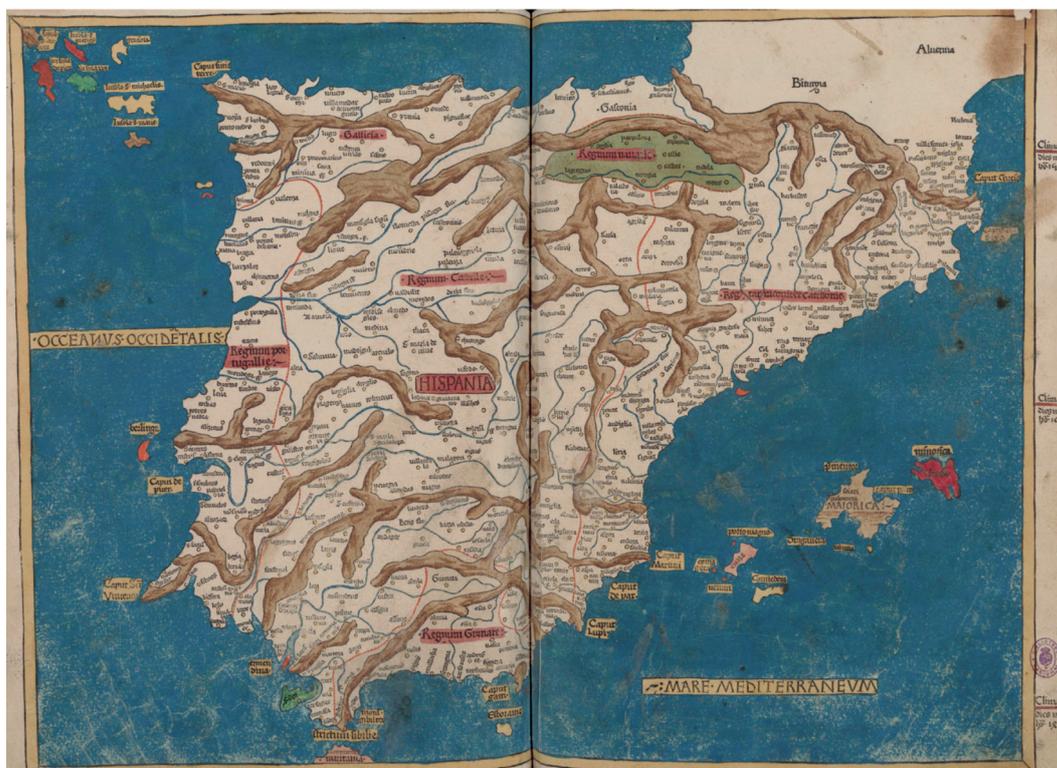
El carácter transversal de la ordenación del territorio lleva a que sean otras tantas las materias presentes en la misma y que también deben alinearse en el avance de las políticas territoriales. Cuestiones como la participación ciudadana o la igualdad de género en el marco de la ordenación territorial, resultan sin duda, aspectos poco tratados y que tienen, de igual forma, mucho que decir.

A la primera cuestión está dedicado el artículo del profesor **Dr. Moreno Linde**, titulado "La participación ciudadana en la ordenación del territorio. Especial referencia a Andalucía". Como destaca el autor "la participación ciudadana se hace efectiva a través de los instrumentos jurídicos que la articulan" y, tras un exhaustivo análisis del marco jurídico y jurisprudencial de la misma, se centra en la regulación de la participación ciudadana en el marco de la normativa en ordenación territorial de una Comunidad Autónoma concreta: Andalucía, con el referente además de tratarse de una de las

Comunidades Autónomas que de manera más reciente se ha dotado de un nuevo marco normativo en la materia. No obstante, resalta que “La verdad es que la previsión de los procesos participativos que se contiene en la Ley y el Reglamento es exigua. Se ha perdido en esta renovación de la regulación del régimen de la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía la oportunidad de profundizar más en la participación ciudadana”. No obstante, como destaca ello no supone un óbice ya que las herramientas alternativas de participación no son algo nuevo sino que las Administraciones ya venían recurriendo a las mismas y que se han institucionalizado con las leyes de participación ciudadana promulgadas por las Comunidades Autónomas. El ejemplo, siguiendo el hilo del trabajo del autor, Andalucía, cuya Ley de Participación Ciudadana (LPCA) ya preveía herramientas de participación concretas con el objeto de regular la participación ciudadana

na en la dirección de los asuntos públicos autonómicos y locales. Y concluye con una interesante aportación sobre cómo “la LISTA, o su reglamento de desarrollo, deberían identificar los concretos procesos e instrumentos participativos, de los regulados en la LPAC, a los que podría acudir la Administración en los procesos de planificación territorial; momento en el que estos habrían de ponerse en marcha esos procesos y demás especificaciones precisas para posibilitar su implementación efectiva”.

El presente monográfico de este número concluye con una aportación de la **Dra. Esther Rando**, que redacta esta presentación, titulada “La igualdad de género en los modelos territoriales. Avances y retos por alcanzar”, cuyo objeto no es otro que poner en relación el binomio igualdad-ordenación del territorio, apostando por modelos territoriales inclusivos y en los que la igualdad de género sea una realidad.



Tabula Moderna Hispaniae. En Claudio Ptolomeo, Geografía, Ulm, 1482. Biblioteca Nacional de España, Inc/1475

<https://atlasnacional.ign.es/wane/Archivo:Espana Tabula-Moderna-Hispaniae 1482 imagen 16114 spa.jpg>

La Ordenación del Territorio en la encrucijada

María Rosario Alonso Ibáñez

Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

1. Introducción

Las transformaciones urbanas en las ciudades, y las dinámicas territoriales a ellas asociadas, han supuesto que, a lo largo de los últimos años, se hayan generado políticas públicas que, asumiendo las tradicionales intervenciones de renovación, rehabilitación edificatoria y mejora urbana, se han acompañado de una dimensión socioeconómica que hasta entonces no se había tomado en consideración, con objeto de mejorar las condiciones físicas y de frenar procesos de segregación o al menos de mitigar los problemas sociales, económicos, ambientales y urbanísticos que contribuyen a reforzar. Pero la escala espacial en la que se han llegado a desarrollar estas políticas ha sido muy limitada. Lo mismo que la toma en consideración en todo tipo de procesos de desarrollo urbanístico y territorial las exigencias de la sostenibilidad. Un concepto que, a pesar de lo manoseado que está el propio término, forma parte del ordenamiento jurídico, y tiene repercusiones jurídicas.

Que es necesaria una nueva política territorial que supere la visión fragmentada y sectorial de las políticas urbanísticas tradicionales, ampliándola a la dimensión territorial en que las áreas urbanas de todo tipo interactúan y en el que proyectan su influencia, es algo que científicamente no se pone en duda, aunque no se haya atendido, con carácter general. Pero es que ya no se trata solo de eso, de la consideración del ámbito interurbano, urbano, periurbano y rururbano de influencia de cada núcleo de población, para ser parte intrínseca de imprescindible toma en consideración en las políticas urbanísticas y territoriales.

Recordemos que es en el marco jurídico del suelo y de la ordenación del territorio donde ha terminado por consolidarse jurídicamente un principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible. Es más. El ordenamiento jurídico ha ido más allá, en la medida que la sostenibilidad urbanística y territorial debe integrarse en todo tipo de políticas, actuaciones y estrategias que se proyecten sobre suelo y territorio.

El art. 3.1 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 (TRLSRU), positiviza este principio de integración de la sostenibilidad en suelo y territorio en estos términos:

Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

Ambos principios jurídicos, el del desarrollo urbanístico y territorial sostenible, por un lado, y el de integración de la sostenibilidad urbanística y territorial en todo tipo de políticas públicas, por otro, vienen a reforzar el carácter vinculante que la sostenibilidad proyectada sobre suelo y territorio tiene en nuestro ordenamiento jurídico (Alonso-Ibáñez, 2020a).

Y de paso, se han reforzado también todas las dimensiones que se integran en la sostenibilidad (social, cultural, económica, ambiental, demográfica, energética y climática), supe-

rando así una visión del desarrollo sostenible en clave medioambiental, que ha monopolizado en exceso, desde el primer momento, su comprensión.

Por la vía de ambos principios se proyectan en suelo y territorio exigencias jurídicas de sostenibilidad. Sin llegar a estar aún conceptualizadas con claridad, ciertamente, en nuestro ordenamiento jurídico todas las dimensiones que la sostenibilidad tiene (Alonso-Ibáñez, 2023).

El modelo de gestión urbana y territorial es igualmente un elemento decisivo de nuevas políticas de intervención. Debe ser una gestión ágil y permanente, que entienda las intervenciones con proyección territorial como un proceso abierto y continuado, con objetivos a corto, medio y largo plazo, basados en la complementariedad y la colaboración interadministrativa entre todos los niveles de gobierno, en el marco espacial en que se proyecte la intervención.

Es incuestionable que la batalla principal de la sostenibilidad se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos, en el impulso y la revitalización de las economías urbanas, y en la superación de los retos climáticos, demográficos, de transición energética, de descarbonización, de integración social, de desempleo, de vulnerabilidades, y de justicia social que se concentran de forma más acusada en las grandes ciudades, cualquiera que sea su forma urbana. Y las intervenciones tradicionales, solo basadas en la planificación urbanística y territorial, y el control de los usos del suelo, se ven impotentes para responder a los retos que enfrenta la sostenibilidad. Las políticas locales no disponen de fuerza suficiente para enfrentar estos retos un escenario de cambio global como el presente.

Veámoslo con lo acontecido con la ordenación del territorio en el Principado de Asturias.

2. Las intervenciones en suelo y territorio en el espacio metropolitano asturiano.

En la realidad urbana y territorial del área central de Asturias se ponen de relieve los desafíos de sostenibilidad urbanística y territorial que se acaban de referir, y la necesidad de instrumentar políticas y modelos de gestión sostenibles, desde los que encontrar de entrada, mecanismos que mejoren la coordinación y cooperación del Principado de Asturias con los concejos asturianos, permitiendo la prestación de servicios supramunicipales con mayor eficacia, agilidad y menor coste. Porque de lo que se trata, también, es de poner el acento en la coordinación interadministrativa para hacer frente a las exigencias de la ciudadanía de ver satisfechas sus necesidades mejorando y agilizando la gestión de los servicios públicos y necesidades colectivas.

Es precisamente en los espacios metropolitanos, como fenómeno territorial que son, donde se hace más necesaria una coordinación de las acciones públicas a un doble nivel. De un lado, en la coordinación de las acciones sobre el territorio, a través de la planificación territorial y urbanística y, de otro, en la coordinación de la prestación de los servicios que se consideren supramunicipales, por desbordar el interés de un solo municipio o concejo.

Área metropolitana, espacio metropolitano, aglomeración urbana o gran urbe son algunas de las expresiones con las que se alude coloquialmente a un mismo fenómeno: la concentración de la población en unos ámbitos territoriales caracterizados por un constante movimiento de intercambio entre los lugares de residencia, trabajo y ocio de la población que los habita. Con tales expresiones se hace referencia a las grandes aglomeraciones urbanas desplegadas en áreas que abarcan varios términos municipales entre los que existen fuertes vinculaciones económicas, sociales, y de todo tipo.

El área central asturiana es uno de estos espacios. Por eso vamos a detenernos en él.

Se puede decir que, de alguna manera, Asturias cuenta con un modelo territorial propio. Igualmente, Asturias presenta una estructura espacial muy singular, que puede considerarse claramente como un gran potencial: en su territorio coexiste una población dispersa en las periferias junto con un espacio metropolitano multinucleado –sin centro claramente preponderante– con fuertes interrelaciones que, en gran parte de los casos, llegan a la interdependencia, en su área central. El diagnóstico territorial de la región está suficientemente estudiado, sin embargo, ha faltado desarrollo de una política territorial de desarrollo regional equilibrado y sostenible, que proporcionara, en definitiva, equilibrio territorial. Este era el objetivo de la Ley de Coordinación y Ordenación Territorial de 1987 (hoy refundida en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias del año 2004 (TROU), al que se subordinaban los instrumentos de ordenación territorial que contemplaba, en particular, las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio. Esta Ley, aunque vino a proporcionar tempranamente el marco legal que permitiera abordar en esta Comunidad Autónoma una política territorial desde la “planificación” y la “coordinación”, lo cierto es que, transcurridas más de tres décadas, permanece inédita la política territorial que la legislación de ordenación del territorio posibilita desde entonces.

Es significativo que muchos de los instrumentos de planificación territorial allí previstos permanezcan inéditos, o, respecto de los que sí se llegaron a aprobar –*Directrices Regionales de Ordenación del Territorio* (DROT), aprobadas por el Consejo de Gobierno mediante Decreto 11/1991, de 24 de enero– su juego no haya sido el

1. El artículo 29.2 TROU establece que “El contenido de las Directrices de Ordenación Territorial servirá de marco territorial de referencia para la el-

esperado. Las Directrices Regionales se formularon, más que otra cosa, como un documento programático, revelándose como insuficientes los criterios de actuación, compatibilización y tramitación coordinada entre las distintas Administraciones que actúan territorialmente en la región. Son inexistentes en dicho texto los criterios de compatibilización del planeamiento urbanístico y de localización y ejecución de infraestructuras, equipamientos y servicios. Y son prácticamente también inexistentes las condiciones a que deban someterse las propuestas que por su carácter estructurante del territorio o por su incidencia supramunicipal así lo requieran. Faltando estos extremos, su eficacia como instrumento de planificación y coordinación territorial nunca se llegó a desplegar, resultando imprescindibles unas nuevas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio que sirvan para garantizar la compatibilidad de las actuaciones sectoriales con impacto territorial procedentes de la propia Administración autonómica, y que fijen criterios suficientes para alcanzar la compatibilización del modelo de desarrollo regional que fijen con el planeamiento urbanístico y las demás actuaciones que procedan de otras Administraciones públicas.

En el plano conceptual, en el Principado de Asturias la política territorial y los instrumentos de planificación territorial a su servicio, absorben por vía de superación la concepción limitada que de la ordenación territorial existe en otras Comunidades Autónomas. En la medida que la política territorial no se configura como mera organización formal de los distintos instrumentos de planificación y su coordinación con el urbanismo. Va más allá. Desde un primer momento la normativa apostó por el planeamiento territorial para reorientar el modelo de desarrollo regional, para atender al crecimiento económico, para potenciar el reequilibrio territorial¹. Es decir, en Asturias, por exigencia

boración de los planes y programas económicos del Principado de Asturias”.

legal, la política territorial debe vincularse a objetivos de desarrollo y equilibrio económico, y puede incidir en la distribución territorial del poder administrativo.

Desgraciadamente, la política económica, los programas de inversiones y de infraestructuras desarrollados o promovidos por la Administración autonómica se han llevado a cabo fuera del marco de la planificación territorial. Los Programas de Desarrollo Regional, como la propia dinámica con que se han producido y aplicado los distintos planes y programas de inversiones, desconociendo los planteamientos territoriales de las DROT, han supuesto una ruptura entre la ordenación territorial y la programación económica. Los planes y programas económicos –que, *de facto*, son los que “ordenan” el territorio desde la finalidad del desarrollo regional en su vertiente económico-social, incidiendo en aspectos tan determinantes de la estructura territorial como la planificación de infraestructuras y equipamientos de diverso tipo-, se han sacado del contexto general de coordinación y reequilibrio que la política de ordenación territorial está llamada a perseguir.

Por otro lado, en lo que se refiere a la organización administrativa del territorio, la política territorial no ha tenido ninguna incidencia. El modelo de organización supramunicipal en comarcas funcionales que contemplaron las DROT está superado, no ha sido seguido por la propia Administración autonómica, que ha establecido su organización periférica con arreglo a otro modelo de comarcalización (agricultura, desarrollo rural, etc.), ni ha sido marco general de referencia seguido por las agrupaciones municipales voluntarias que existen hoy en Asturias².

Por lo dicho, es manifiesto que Asturias necesita de una política de ordenación territorial que está por hacer. La ordenación territorial y sus

diversos instrumentos deben tener una profunda influencia en el definitivo modelo de desarrollo sostenible y de organización administrativa. Y es en este contexto donde debe situarse el futuro del área central asturiana, la necesidad de instrumentar modelos de actuación pública que posibiliten tanto encontrar mecanismos que mejoren la coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones que tienen capacidad para intervenir en un mismo espacio, permitir la prestación de servicios supramunicipales con mayor eficacia, agilidad y menor coste, y enfrentar las exigencias de la sostenibilidad urbanística y territorial.

El área central asturiana es una estructura territorial privilegiada para hacer frente a los principales problemas económicos de la región. Las áreas urbanas son la categoría política y administrativa más transversal desde la que poder enfocar las respuestas que demandan los más urgentes desafíos de un mejor y más inteligente crecimiento y desarrollo. En Asturias, su área central, en su complejidad de estructuras y formas, es el escenario más significativo. Y tiene ante sí una nueva oportunidad para no seguir permaneciendo en una situación de marginalidad, limitada a ser mera receptora de los efectos más negativos de un desarrollo urbanístico y territorial insostenible. A pesar de las fuertes inversiones acometidas en los últimos años, en muchos casos las intervenciones urbanas han consistido en la simple renovación de fachadas, pavimentos y mobiliario urbano, sin entrar a resolver los problemas estructurales provocados por la progresiva erosión de la calidad urbana objetiva (congestión, contaminación, ruido, invasión por el coche, inseguridad ciudadana, etc.), las carencias funcionales (falta de dotaciones y equipamientos de proximidad) y la obsolescencia del parque residencial (inadecuación tipológica, deterioro constructivo, falta de instalaciones, problemas de accesibilidad, etc.);

taría a la comarca funcional del Nalón contemplada en la Directriz 3.3. de las DROT.

2. Comarca de la Sidra, Consorcio de la Montaña Central, Entrecabos, Mancomunidad de Cabo Peñas. Sólo la Mancomunidad Valle del Nalón se ajust-

y- mucho menos- la compleja problemática social de algunas de estas zonas (envejecimiento, concentración de población marginal y/o de inmigrantes, etc.) que es imprescindible abordar para su revitalización desde un punto de vista integrado. Tampoco se han tomado siempre en consideración las peculiaridades que presentan la ciudad consolidada y sus cascos antiguos. Hemos avanzado significativamente en clarificar en base a qué parámetros se deben trazar los confines entre zonas y ámbitos urbanos en que la presencia de construcciones de interés cultural impone una prioritaria acción de tutela y conservación, pero se desatienden aquellos otros ámbitos urbanos que, aun presentando valores ambientales y paisajísticos, la protección no se extiende a sus edificios y elementos que no poseen aisladamente valor singular. Las dinámicas urbanas no siempre se han desarrollado asumiendo criterios respetuosos con la conservación y puesta en valor de aquellos elementos construidos existentes en nuestros pueblos y ciudades que, aun no poseyendo un valor cultural intrínseco y relevante, resultan de un modo u otro irrepitibles porque constituyen partes fundamentales que identifican y singularizan el paisaje urbano y rural de los concejos, o poseen valores ciertos de carácter cultural para el conjunto de la población. Elementos todos ellos que, especialmente desde una perspectiva local, adquieren una importancia fundamental como parte de la imagen urbana y de la memoria histórica del territorio y de las ciudades existentes en este espacio metropolitano.

3. ¿Es suficiente con la “ordenación del territorio”?

Por lo que vengo señalando, el espacio metropolitano es en el que se desenvuelven las mayores transformaciones urbanas que se han

3. Y más en extenso, a la extraterritorialidad del fenómeno urbano, al no tener la ciudad la consideración de ente territorial, y a la posibilidad de forzar la aplicación extraterritorial del ordenamiento urba-

producido en España, y las dinámicas territoriales asociadas a ellas. Un espacio que no suele corresponderse con el ámbito espacial del clásico planeamiento urbanístico de carácter general, asociado por antonomasia a la escala estática del término municipal.

Son excepcionales los instrumentos de carácter urbanístico en una escala mayor, que siempre resulta más ambigua a la hora de definirla y delimitarla, pero que es imprescindible para abordar conjuntamente y de manera global los problemas que en él se dan porque es en esta escala, en el espacio de las grandes aglomeraciones urbanas, donde aparecen de forma más evidente manifestaciones de las señales de alerta asociadas a problemáticas de insostenibilidad de toda índole: socioeconómicas como son el paro, la economía sumergida, la marginación o la pobreza; o medioambientales, al ser fuentes emisoras de residuos y contaminación, o demandar cantidades crecientes de recursos energéticos.

La ordenación desestructurada de este espacio no ha permitido tomar decisiones eficientes. La falta misma de reconocimiento de la ciudad como ente territorial, con la dificultad añadida de sus variadas y complejas formas urbanas, dificulta poder desarrollar políticas urbanas de nuevo cuño (Alonso-Ibáñez (2012:15)³).

Si en términos históricos, tener un territorio propio ha sido un paso decisivo en la modernización de las estructuras jurídico-administrativas para poder desplegarse en toda su validez y eficacia las normas jurídicas, y serles permitido ejercer competencias administrativas, en los espacios intensamente urbanizados, su falta ha conllevado todo tipo de disfunciones en los instrumentos de planificación procedentes de la ordenación urbanística y de la ordenación del territorio, que permitieran encauzar de manerístico y territorial, reconociendo efectos extraterritoriales a determinadas actuaciones procedentes de una entidad local, me he referido en Alonso-Ibáñez (2020: 155-158).

ra más eficaz soluciones a los retos colectivos existentes en ese espacio.

El crucial papel que los espacios metropolitanos juegan en la economía acentúa la urgencia de resolver los problemas de desestructuración derivados de la urbanización masiva. Y no solo en términos de diseño y gestión territorial, sino sobre todo en términos de desarrollo sostenible, en todas las dimensiones de la sostenibilidad.

El planeamiento urbanístico no se ha dado prisa en adaptarse a la sostenibilidad. El derecho urbanístico de las comunidades autónomas sigue regulando el planeamiento manteniendo su condición de herramienta esencial para la ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, y de las técnicas de atribución a la propiedad de contenidos en aprovechamiento urbanístico a través de la clasificación y la calificación del suelo⁴.

4. Como se ha señalado desde los estudios de ciencia urbana, “el planeamiento municipal aún suele operar con distinciones morfológicas anacrónicas y deterministas, como la clasificación del suelo en “urbano” y “no urbano” mientras que el motor de las transformaciones territoriales se impulsa “desde arriba” por las redes transnacionales de los monopolios financieros (Elinbaum 2016: 29).

5. El planeamiento urbanístico practicado se ha caracterizado por ser “un planeamiento imperativo, jerárquicamente ordenado, de tendencias desarrollistas y segregadoras” (López Ramón 2004:71).

6. Las ciudades han acusado profundamente el impacto de los cambios económicos, financieros y políticos que se han producido en las últimas cuatro décadas en España, que no solo han transformado estructuralmente a la propia economía española. “La interrelación entre crecimiento económico, dinámicas inmobiliarias y sector de la construcción han constituido la base del conocido como capitalismo inmobiliario español, centrado en la captación de rentas de la dinámica de transformación del suelo generadas por el propio proceso urbanizador. En este contexto, los espacios urbanos se han vinculado directamente al capital y se ha definido así una telaraña financiera sobre la que se ha sostenido buena parte del crecimiento espacial”. En gran medida “se ha identificado el crecimiento de la ciudad con la exclusiva producción inmobiliaria, cambiando los modelos urbanos precedentes y desarrollando un

Con esta legislación, pero, sobre todo, en la praxis que la ha acompañado durante décadas⁵, se han producido modelos de desarrollo urbano en continuo y desestructurado crecimiento⁶.

Uno de los rasgos principales que han acompañado a este crecimiento ha sido la afirmación de la “metropolitanización”, es decir, de aquella dinámica a través de la cual el territorio se ha hecho crecientemente interdependiente, la urbanización ha tendido a dispersarse, y se ha producido un cierto debilitamiento de las jerarquías espaciales⁷. Un fenómeno que “ha alterado de manera decisiva la estructura de los asentamientos, los usos del territorio, los requerimientos para su gestión, el empleo de los recursos naturales y la energía, así como la relación entre las configuraciones espaciales y las desigualdades sociales”⁸.

Todo este proceso de transformación de las estructuras urbanas en España se ha llevado a

urbanismo estrecha y directamente vinculado a los ciclos del crecimiento económico generado por el mercado de la vivienda”, Andrés-López (2022: 90).

7. Nel’lo (2018: 698).

8. Aunque tales afirmaciones las refiere Nel’lo a la región metropolitana de Barcelona, pueden trasladarse al resto de espacios metropolitanos españoles. Para el caso valenciano, “como en el resto de España, según señalan Romero *et al*, “los enfoques empresariales de la gestión urbana, relacionados con el neoliberalismo económico, iban inextricablemente ligados a los procesos de crecimiento y especulación urbanística, ya que, en el marco de una legislación permisiva a escala estatal -Ley del Suelo de 1998, vigente hasta 2007- y regional -Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística- el desarrollo urbano queda en gran medida supeditado a los intereses de los empresarios y promotores inmobiliarios” (2018: 681). Feria ha caracterizado el sistema metropolitano español como un sistema urbano de carácter estructural y de gran estabilidad, que en su conjunto “ha participado de una intensa transformación y desarrollo tanto en su crecimiento demográfico como en su expansión urbanística”, y “el principal escenario del intenso proceso de crecimiento urbano y residencial que atravesó el país desde mediados de los años 90 y hasta 2007, y posteriormente los que sufrieron los efectos más evidentes y dramáticos de la crisis que la siguió”, Feria (2018: 656).

cabo también en ausencia de un marco inicial de planificación territorial para la escala metropolitana. El mayor arraigo de los planes urbanísticos ha contribuido a frenar la planificación territorial, que sigue teniendo en España desarrollo desigual⁹. No es hasta el presente siglo cuando se pueden encontrar los primeros planes territoriales en esa escala. Aun así, la literatura académica que ha estudiado el fenómeno metropolitano, constata que en todos los espacios metropolitanos que han llegado a disponer de un plan territorial, de forma sistemática, independientemente de sus características particulares, “han presentado tasas de crecimiento del parque inmobiliario por encima del poblacional, a lo que se une una oferta que solo se concebía como una puja territorial orientada a los factores de crecimiento, independientemente de dichas necesidades y demandas específicas y de sus dimensionamientos correspondientes a la escala metropolitana”¹⁰.

Los requerimientos de la sostenibilidad nos obligan a tener que introducir en la planificación urbanística y territorial nuevos conceptos, valores y enfoques; y nuevas reglas que obliguen a una visión necesariamente compartimentada de los problemas, implicando a todo tipo de actores, públicos y privados presentes en el espacio metropolitano. Unos requerimientos que condicionan a la clásica planificación urbanística y territorial como herramienta jurídica, a la vez que hacen nacer nuevas herramientas para la solución de los problemas.

Nuevas herramientas están sirviendo de base y fundamento para adoptar decisiones y llevar a cabo acciones. Herramientas que se viene introduciendo progresivamente desde hace varias décadas en documentos procedentes de la Unión Europea, de variado alcance jurídico;

9. Vaquer (2022:90).

10. Por todos, Feria (2018: 668).

11. La Agenda 2030 se plantea en un escenario global, y cada Estado, cada territorio, debe recorrer el camino que traza tomando en consideración sus propias circunstancias. Los ODS no nos dicen lo que

fundamentalmente en el marco de las políticas comunitarias de cohesión y de energía y clima, que se han reforzado desde la instancia internacional con la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas de la Resolución A/RES/70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y con los posteriores procesos de aplicación y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹¹. Todas las dimensiones de la sostenibilidad van a territorializarse, en última instancia, en los instrumentos de planeamiento que nuestro ordenamiento jurídico conoce.

Los planes territoriales y urbanísticos siguen siendo en el Derecho vigente, con carácter general, herramientas imprescindibles para la acción formal de la Administración pública que conlleva transformaciones urbanísticas, en el nivel que competencialmente corresponda y en el ámbito espacial que proceda.

Sin embargo, ya no es suficiente con ordenar el dimensionamiento del desarrollo urbano en ninguna escala. Tampoco es suficiente con enfrentar la *metropolitanización* del territorio solo desde la perspectiva de la eficacia de la ordenación del territorio. En este sentido, ciertamente, la ordenación del territorio es el marco jurídico para desarrollar objetivos de política territorial, objetivos de desarrollo y equilibrio económico-territorial, modelos territoriales y de organización territorial, de distribución y división territorial del poder administrativo. Permite introducir mecanismos que mejoren la coordinación y cooperación entre administraciones con distintas competencias para intervenir en un mismo espacio desde títulos sectoriales distintos pero concurrentes (transporte, infraestructuras, grandes equipamientos comerciales y de ocio, etc.), permitiendo la

tenemos que hacer, sino que definen un contexto que ayuda a definir políticas públicas teniendo en cuenta las realidades territoriales propias. Al respecto, puede verse más en extenso en García Peña (2021: 75-125).

prestación de servicios supramunicipales con mayor eficacia, agilidad y menor coste.

Ciertamente todo esto es imprescindible activarlo, ponerlo en práctica. El ordenamiento jurídico lo posibilita, porque está en su esencia que la planificación territorial sea instrumento de ordenación para la cohesión territorial, para la coordinación de políticas sectoriales, y para la prestación de servicios de interés supramunicipal.

Cierto también que el planeamiento territorial puede ordenar el desarrollo urbano. Incluso puede formularse con carácter estratégico (establecer vínculos territoriales, actuaciones administrativas y compromisos económicos), y venir acompañado de una organización administrativa propia, y disponer un modelo territorial de referencia en cuanto a los grandes elementos de su estructura (espacios abiertos, asentamientos, infraestructuras). Todo esto ya existe en algunas experiencias de planificación territorial en las grandes áreas metropolitanas españolas. Incluso puede hacerse bien, en lo que le cabe a la ordenación del territorio. Y asegurar con ello eficacia y coordinación entre planificaciones espaciales en distintas escalas. De esta manera estaríamos, sí, aproximándonos a lo que hemos caracterizado en este trabajo como dimensiones de la sostenibilidad urbanística y territorial.

El planeamiento territorial permite encontrar soluciones a los retos colectivos en la escala supramunicipal, subregional y metropolitana. Pero solo las soluciones que competencial y materialmente le caben a la ordenación del territorio. Y siempre con la adopción de acciones que no entren en conflicto con los principios del art. 3 TRLSRU, que jurídicamente condicionan al ordenamiento urbanístico y territorial. Y más allá, sin olvidar que a dichos principios deben incorporarse forzosamente los contenidos que le impone la reglamentación comunitaria de la sostenibilidad climática y energética, aunque

no así lo que contemplan las estrategias territoriales de desarrollo urbano y los planes de acción urbana que cuenten con financiación FEDER.

En cualquier caso, la planificación territorial que conoce nuestro ordenamiento jurídico es herramienta de actuación formal de la Administración, procedimentalizada administrativamente y controlada judicialmente. Entra dentro de la lógica jurídico-administrativa clásica.

Ahora bien. Más allá de la crisis de identidad o invisibilidad que pueda tener el espacio metropolitano cuando no se encuentre delimitado por el planeamiento territorial, y carezca de estructura jurídico-administrativa específica y propia, el mayor desafío ante el que se encuentra el desarrollo sostenible en el espacio metropolitano no está solo en el fortalecimiento de la planificación territorial, o en el fortalecimiento institucional de la cooperación intermunicipal, o en el fortalecimiento de la coordinación vertical interadministrativa, que también. Sino ante la consideración de la naturaleza cada vez más compleja que conlleva gestionar la sostenibilidad y sus mutuas interdependencias en el espacio metropolitano. Y, por cierto, en el espacio de áreas urbanas funcionales va a ocurrir lo mismo.

No existen reglas jurídicas claras que organicen el enfoque territorial estratégico integrado, la gobernanza urbana. Los enfoques metodológicos de gobernanza constituyen uno de los mayores obstáculos que afrontan en la actualidad nuestras Administraciones territoriales. Y ello por mucho que la planificación territorial pueda introducir técnicas de gestión para dotar de mayor eficacia a la gestión territorial.

La gestión sostenible con metodología de gobernanza y lógicas de política pública necesita referencias normativas claras y regulación jurídica específica, como vengo poniendo de manifiesto reiteradamente en anteriores trabajos.

Al respecto, parece también insuficiente enfrentar el desafío solo con facilitar acuerdos en conferencias sectoriales, salvo que se reconozca a los acuerdos naturaleza de actuaciones coordinadas de obligado cumplimiento, y no meras recomendaciones. O con tomar en consideración en exclusiva saber a qué entidad le compete tomar las decisiones en función de los títulos competenciales en presencia o en función del interés existente. La sostenibilidad no es un título competencial e interpela a todo tipo de intereses públicos.

Y no puede olvidarse que el planeamiento territorial toma como presupuesto el que existan intereses supralocales, y condiciona la acción de los gobiernos locales; el papel de los gobiernos locales está debilitado en estos instrumentos¹².

La gestión de las interdependencias que conlleva la sostenibilidad en el suelo y el territorio supera definitivamente las posibilidades de la planificación territorial que conoce el ordenamiento jurídico vigente. Parece evidente que los viejos modelos para la planificación del territorio deben ya dar paso a nuevas y más potentes regulaciones jurídicas de metodologías de planificación estratégicas como herramientas de gobernanza, en respuesta a la urgencia de contar con instrumentos capaces de afrontar los desafíos territoriales desde nuevos enfoques.

Bibliografía citada

Alonso-Ibáñez, M.R. (2012). De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del derecho urbanístico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 277, 13-28.

Alonso-Ibáñez, M.R. (2020). Un territorio para

12. Al respecto, entre otras referencias, Villar Rojas (2019:80-88).

un derecho urbanístico sostenible. En A. M. González Sanfiel (Dir.), *Nuevo Derecho Urbanístico: Simplificación, Sostenibilidad, Rehabilitación* (pp. 131-164). Cizur Menor: Aranzadi.

Alonso-Ibáñez, M.R. (2023). La planificación estratégica y el espacio metropolitano: más allá del dimensionamiento y la eficacia en la gestión territorial. En T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach (Dir.), *El gobierno de las ciudades y de las grandes áreas urbanas. Anuario del Gobierno Local 2022* (pp. 61-92). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local

Andrés-López, G. (2022). La planificación urbanística y el modelo de crecimiento en las ciudades medias española: el área urbana de Burgos (1981-2021). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 214, pp. 899-920.

Elinbaum, P. (2016). Instrumentos ad hoc para la ordenación y gestión de las áreas urbanas plurimunicipales. EURE. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 42, 127, 29-54.

Feria Toribio, J.M. (2018). Crecimiento urbano, crisis inmobiliaria y planificación metropolitana en España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 198, pp. 652-669.

Folch, R. (2003). La aproximación sostenible, en R. Folch (Coord.). *El Territorio como Sistema. Conceptos y Herramientas de Ordenación* (pp. 91-100). Barcelona: Diputación de Barcelona.

García Peña, M.C. (2021). Planificación estratégica y localización de la Agenda 2030: Claves para su alineación. En M.R. Alonso-Ibáñez (Dir.), *Políticas urbanas y locali-*

zación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (pp.97-126). Tirant lo Blanch.

López Ramón, F. (2004). Fundamentos y tendencia del urbanismo supranacional europeo. *Revista de Urbanismo y Edificación*, 9, 71-80.

Nel-lo Colom, O. (2018). Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 198, pp. 697-715.

Vaquero Caballeria, M. (2017). La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 311.

Villar Rojas, F. J. (2019). Los proyectos de interés público: Urbanismo de proyecto "versus" urbanismo de plan. En F.J. Villar et al. *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas* (pp. 68-88). Cizur Menor: Thomson/Aranzadi.



Fuente: Prats F. Herrero Y. y Torregro A. (2017). *La Gran Encrucijada. Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico*. Libros en Acción

Las claves de la “gestión integrada” en la Ley 4/2023 de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia

Marta García Pérez y Francisco Javier Sanz Larruga
Catedráticos de Derecho Administrativo.
Miembros del Observatorio del Litoral
Universidade da Coruña

1. LA TESIS DE LA “GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL”: SU PROGRESIVA IMPLANTACIÓN A NIVEL DOCTRINAL Y NORMATIVO.

El origen de la concepción de la “gestión integrada del litoral” se suele situar en torno a la aprobación en 1972 de la -todavía vigente- “Ley Federal de Manejo de Zonas Costeras” (*Coastal Zone Management Act*) de Estados Unidos de América¹. Esta novedosa forma de ordenar y gestionar las zonas costeras se extendió por todo el mundo, primero en los países de corte anglosajón (Canadá, Australia, etc.) y, posteriormente, en virtud de los trabajos promovidos por las organizaciones internacionales² y por la propia doctrina científica³. La celebración de la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro en junio de 1992 colaboró a promover

su internacionalización ya que en el Capítulo 17º -sobre “Protección de los océanos y de los mares”- de su “Programa XXI” recomendó la aplicación de una “ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y zonas marinas”. En el ámbito del Derecho Internacional de medio ambiente marino es muy relevante la aprobación en 2008 -dentro del marco del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (adoptado en Barcelona en 1976)- del “Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Mediterráneo” donde se plasman de forma completa los principios, los objetivos y los contenidos fundamentales de la gestión integrada⁴.

En el caso de Europa, primero el Consejo de Europa promovió desde principios del presente siglo XXI propuestas normativas sobre

1. Cfr. el trabajo de Navarro Ortega, A. (2011): La gestión integrada del litoral en los Estados Unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español. *Revista de Administración Pública*, nº 185, pp. 365-397

2. Cfr. los documentos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1995): *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*. Mundiprensa; el World Bank (1996), *The Guidelines for integrated coastal zone management*. Environmental Sustainable Development Studies and Monographs Series Nº 9; y por la Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) – UNESCO (1997): *Methodological guide to Integrated Coastal Zone Management*. IOC Manuals and Guide Nº 36. Desde una perspectiva jurídica vid. el documento de Food and Agriculture Organization (FAO) (2006): *Integrated Coastal Management Law*. Esta-

blishing and strengthening national legal frameworks for integrated coastal management, FAO Legislative Study, nº 93

3. Cfr. los trabajos de Clark, J. R.(1992): *Integrated management of coastal zones*, Clark, J.R. FAO, Fisheries Technical Paper, nº 327; de Barragán Muñoz, J. M.(1997): *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: guía práctica para la planificación y gestión integradas*, Oikos-Tau; y de Vallega, A. (1999): *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

4. Cfr. el trabajo de Prieur, M. y Sanz Larruga, F. J. (2009): El Protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral*, García Pérez, M. y Sanz Larruga, F. J. (Coords.). Fundación Barrié de la Maza. pp. 15-28

la gestión integrada del litoral⁵. Y, en segundo lugar, por parte de la Unión Europea, la Comisión puso en marcha, desde finales del siglo XX, programas sobre gestión costera⁶ y en 2002 aprobó la *Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras de Europa*⁷. La importancia social y económica de las zonas costeras en Europa y la necesidad de gestionar más armónica y unitariamente sus actividades marítimas y costeras, así como para proteger sus respectivos ecosistemas, culminó en la aprobación de una “política marítima integrada”, impulsada por la Comisión Europea a partir de 2007⁸. Fruto de esta política -que pone de manifiesto la necesidad de tratar de manera más integrada y coordinada los asuntos marítimos y costeros- han sido dos importantes directivas: la Directiva Marco 2008/56/CE sobre la Estrategia Marina por la que se establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener

un buen estado ambiental del medio marino⁹; y la segunda Directiva, es la Directiva 2014/89/UE, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, con el ambicioso objetivo de fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos¹⁰.

En España, por los precedentes antes destacados, tanto a nivel internacional como en el ámbito europeo, la doctrina geográfica se encargó tempranamente -y hasta el momento presente- de poner en valor la tesis de la gestión integrada en un país como el nuestro -con más de 7.600 kms de costa- en el que el litoral tiene una gran relevancia socio-económica¹¹. Desde el punto de vista jurídico, la necesidad de incorporar la filosofía y metodología de la gestión integrada en el ordenamiento jurídico ha sido subrayada -desde principios de este siglo XXI- por la doctrina jurídico-administra-

5. Así, por ejemplo, un modelo jurídico de gestión sostenible de las zonas costeras (Cfr. Council of Europe (2000), *Model law on sustainable management of coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, nº 101).

6. Cfr. Comisión Europea (1999): *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

7. Cfr. el trabajo de Sanz Larruga, F. J. (2003): La Unión Europea y la Estrategia de Gestión Integrada y Sostenible del Litoral. En *Noticias de la Unión Europea*, nº 217, pp. 117-132

8. Cfr. el trabajo colectivo dirigido por Núñez Lozano, C. (Dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*, lustel.

9. Cfr. los trabajos colectivos siguientes: Arana García, E., Sanz Larruga, F. J. (Dirs.) y Navarro Ortega, A. (Coord.) (2012): *La ordenación jurídica del medio marino: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor; y, más recientemente, Sanz Larruga, F. J. y Ortiz García, M. (Dirs.) (2022): *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos*, Aranzadi, Cizur Menor.

10. Cfr. el reciente libro colectivo dirigido por los profesores Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbreno, B. (2023): *Planificación del Espacio Marino*, RDU ediciones.

11. Es muy importante la obra científica desplegada desde el siglo XX por el Profesor Barragán Muñoz y su grupo de investigación sobre “Planificación y gestión litoral de áreas litorales” de la Universidad de Cádiz. Entre sus publicaciones más importantes, destacamos las siguientes: Barragán Muñoz, J. M. (1997): *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: guía práctica para la planificación y gestión integradas*, Oikos-Tau; Barragán Muñoz, J. M. (2004): *Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel; Barragán Muñoz, J. M. (2014): *Política, gestión y litoral: una nueva visión de la Gestión Integrada de las Áreas Litorales*, Tebar Flores, UNESCO. Cfr. también la monografía de Pérez Cayeiro, M. L. (2013): *Gestión integrada de áreas litorales: análisis de los fundamentos de la disciplina*. Tébar y el libro colectivo coordinado por Farinós Dasi, J. (2011): *La gestión integrada de zonas costeras, ¿algo más de una ordenación litoral revisada?: la GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*. Universidad de Valencia.

tiva¹². También, impulsado por el Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña se publicó una "Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras", de carácter interdisciplinar y que contó con algunos de los mejores expertos en la materia de toda España¹³. Además, por la compleja distribución del poder territorial entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas sobre el litoral, la gestión integrada aporta muy interesantes desarrollos metodológicos en su ordenación y gestión¹⁴.

En cuanto a su plasmación jurídica en el ordenamiento jurídico español de carácter estatal, la más importante manifestación se encuentra en el instrumento de ratificación por el Estado español, en 2010, del *Protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras* del *Convenio sobre el Mar Mediterráneo* de 21 de enero de 2008¹⁵. Este Protocolo contiene una definición precisa de la "gestión integrada de las zonas costeras" como: "un proceso dinámico de gestión y utilización sostenibles de las zonas costeras, teniendo en cuenta simultáneamente la fragilidad de los ecosistemas y paisajes costeros, la diversidad de las actividades y los usos, sus interacciones, la orientación marítima de determinados usos y determinadas actividades, así como sus repercusiones a la vez sobre la parte marina y la parte terrestre" (art. 2, f); establece los objetivos y principios de la gestión integra-

da (cfr. arts. 5 y 6); subraya la importancia de lograr una coordinación interinstitucional entre todas las autoridades competentes sobre el litoral (cfr. su art. 7); desarrolla los "elementos" que integran la gestión integrada, es decir: la "protección y uso sostenible de la costa" (art. 8), las "actividades económicas" con implantación sobre el litoral (art. 9), sus componentes naturales (ecosistemas particulares, paisajes, islas, patrimonio cultural) (arts. 10 a 13) y las claves de la participación, sensibilización, formación, educación e investigación (arts. 14 y 15). En la Parte III del Protocolo se describen los "instrumentos para la gestión integrada": redes, estrategias, planes, programas, evaluación ambiental, instrumentos económicos y financieros (arts. 16 a 21); en la Parte IV se llama la atención sobre la necesidad de considerar los riesgos que amenazan el litoral, como los derivados de catástrofes naturales y, en particular, del cambio climático (arts. 22 a 24); por último, en la Parte V se subraya la importancia de la cooperación internacional en esta materia, tanto en lo que se refiere a la capacitación e investigación, asistencia científico-técnica, intercambio de información, cooperación y evaluación ambiental transfronteriza (arts. 25 a 29).

Por último, la recepción de la tesis de la gestión integrada en los ordenamientos jurídicos autonómicos tiene una clara manifestación en la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral de Cataluña¹⁶ y, más

12. Cfr. los trabajos siguientes por orden cronológico: Sanz Larruga, F. J. (2003): *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia; García Pérez, M. (Coord.) y Sanz Larruga, F. J. (Dir.) (2009): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza; Zamorano Wisnes, J. (2013): *La ordenación del litoral: una propuesta de gestión integrada*. La Ley; y Aguirre i Font, J. M. (2014): *El régimen jurídico del litoral catalán*, ATELIER.

13. Cfr. Domenech Quesada, J. L. y Sanz Larruga, F. J. (2010): *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*. Observatorio del Litoral, Netbiblo.

14. Cfr. el trabajo colectivo coordinado por García Sanabria, J., García Onetti, J. y Barragán Muñoz, J. M. (2011): *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las zonas litorales en España: materiales sobre un debate sobre gobernanza*, Regial.

15. Cfr. el *Boletín Oficial del Estado* núm. 70, de 23 de marzo de 2011, páginas 30849 a 30863.

16. En efecto, además de las referencias en su Preámbulo a los ya citados precedentes: la Recomendación 2002/413/CE y al Protocolo de gestión integrada del Mar Mediterráneo, en su parte dispositiva hay varios preceptos que se refieren expresamente a la misma: el art. 6,1 sobre el Plan de Protección y Ordenación del Litoral y el art. 29, q) (sobre "cooperación transfronteriza"). Cfr. al respecto los trabajos de Aguirre i Font, J. M. (2014): *El*

recientemente, en la Ley 4/2023 de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia que es el principal objeto de estudio en este trabajo.

De forma sintética, a los efectos de analizar la citada Ley 4/2023 y siguiendo los más autorizados trabajos de la doctrina especializada¹⁷, la tesis de la “gestión integrada del litoral o de las áreas litorales” podría resumirse en las siguientes claves conceptuales:

1ª. la “integración geográfica, territorial o espacial”: que tenga en cuenta la interdependencia entre las partes terrestres, intermareales y marítimas del litoral.

2ª. la “integración ecosistémica” que tiene en cuenta las relaciones internas y externas de los medios físicos y naturales del litoral, así como sus unidades fisiográficas y los servicios ecosistémicos que generan.

3ª. la “integración institucional”: a través de la coordinación horizontal y vertical de las Administraciones Públicas y autoridades que intervienen sobre el litoral, así como su leal cooperación en su ordenación y gestión.

4ª. la “integración de las planificaciones y actividades” que se desarrollan sobre el litoral, a través de estrategias, planes y programas que, en su caso, se someten a la preceptiva evaluación ambiental estratégica.

5ª. la “integración de las decisiones” relativas a los proyectos y actividades mediante la concertación de las autoridades competentes, con la evaluación previa de los impactos que pueden afectar a los valores ambientales.

6ª. la “integración transfronteriza” entre Administraciones de varios países o entre las Comunidades Autónomas con áreas litorales compartidas mediante mecanismos de cooperación y, en su caso, a través de evaluaciones ambientales transfronterizas.

7ª. la “integración social y económica” que pone de manifiesto la importancia de los usuarios, afectados e interesados en la gestión del litoral y que implica la necesidad de articular medidas y técnicas para su participación activa en las políticas públicas que se desarrollen sobre el litoral.

8ª. la “integración del conocimiento”, tanto del conocimiento científico y técnico disponible sobre el medio físico y natural, así como de los conocimientos tradicionales contrastados, que son imprescindibles para la adopción de las mejores decisiones posibles.

9ª. y la “integración temporal” de las decisiones a corto, a medio y a largo plazo, y, en particular, teniendo en cuenta desde la perspectiva del desarrollo sostenible sus efectos sobre las generaciones presentes y futuras.

Todas estas dimensiones de la integración, junto a las bases funcionales de la gobernanza, plantean el panorama adecuado y el marco conceptual para la gestión sostenible de las áreas litorales.

2. LA NUEVA LEY 4/2023 DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL DE GALICIA: CLAVES FUNDAMENTALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA “GESTIÓN INTEGRADA”

2.1. La aprobación de la Ley gallega 4/2023 sobre ordenación y gestión integrada del litoral: precedentes, proceso de elaboración, fuentes de inspiración y razón de ser.

Previamente a la aprobación -por el Parlamento de Galicia- de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de

régimen jurídico del litoral catalán, ATELIER y (2021): La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral. *Revista de Urbanismo y Edificación*, n. 46, pp. 35-62.16.

17. Cfr. los trabajos ya citados del Prof. Barragán Muñoz y, en particular, el trabajo también citado de Prieur, M. y Sanz Iarruga, F. J. (2009): El Protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. cit. y loc. cit., pp. 17-18

Ordenación y Gestión Integrada del Litoral¹⁸, se desarrolló en la Comunidad Autónoma de Galicia un interesante debate público sobre la planificación y ordenación de su litoral, que, en desarrollo de las competencias estatutarias correspondientes¹⁹, concluyó con la aprobación del vigente "Plan de ordenación del litoral de Galicia" en virtud del Decreto 20/2011, de 10 de febrero²⁰.

En la elaboración del borrador y anteproyecto de la Ley han participado activamente los miembros del Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, que cuenta con más de veinte años de experiencia en materia de ordenación y gestión del litoral²¹. En su diseño, los redactores del anteproyecto de Ley han intentado recoger todos los precedentes existentes -en la Unión Europea y fuera de ella- sobre gestión integrada del litoral para aplicar a la realidad específica y peculiar de Galicia sus principios, sus objetivos y sus instrumentos de desarrollo. El propio título de la Ley 4/2023 es suficientemente expresivo sobre la opción normativa adoptada y su finalidad primordial.

En la Exposición de Motivos se revelan las fuentes principales de inspiración: "la gestión del litoral ha de abordarse siguiendo la Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las

zonas costeras de Europa, que el propio Estado español asumió con la firma del Protocolo internacional relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo el 21 de enero de 2008, ratificado como tratado internacional el 20 de mayo de 2010". El propio art. 8,2 de la Ley 4/2023 vuelve a remitirse a la citada Recomendación 2002/413/CE justificando que "en atención a los diversos usos y actividades económicas que se proyectan y desarrollan en el litoral, a los diversos riesgos y amenazas que afecten a los ecosistemas marino-costeros, así como a las distintas administraciones que concurren en su ordenación y gestión, se adoptará un enfoque integrado en la gestión del litoral"²².

Además, en la misma Exposición de Motivos, se justifica la razón de ser, el porqué de haber optado por esta solución conceptual y metodológica. Se dice: "Con la aprobación de la presente ley se pretende dar un paso más". Un paso más, ¿respecto de qué? Pues bien, se añade: "La integración exige superar la visión sectorializada del litoral, en favor de una gestión que tome en consideración los diversos usos y actividades económicas que se proyectan y desarrollan en el litoral, los diversos riesgos y amenazas que afecten a los ecosistemas marino-costeros, así como las distintas administraciones que concurren en su ordenación y gestión, esto es, adoptar un enfoque integrado en la gestión

18. Puede accederse a tu texto en la publicación contenida en el *Diario Oficial de Galicia*, número 133 de 13 de julio de 2023. Disponible en la siguiente dirección de internet: <https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2023/20230713/AnuncioC3Bo-070723-0001.es.html>

19. Cfr. el art. 27, 3 del Estatuto de Autonomía de Galicia (aprobado por la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril) sobre las competencias exclusivas de la Comunidad en materia de "Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda".

20. Cfr. sobre este Plan los trabajos de: Sanz Larruga, F. J. (2011): Bases conceptuales, presupuestos políticos y régimen jurídico vigente. *Revista Galega de Administración Pública*, n. 41, pp. 79-123; Borobio Sanchiz, M. y García García, M. (2012): Plan de

Ordenación del litoral de Galicia: nuevas miradas para la ordenación territorial y la gestión del paisaje. *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, n. 171, pp. 171-178; y Pérez González, C. (2016): *La ordenación territorial y urbanística del litoral de Galicia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago.

21. Cfr. el libro colectivo dirigido F. J. Sanz Larruga y coordinado por M. García Pérez (2009): Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña. Desde una perspectiva interdisciplinar, cuenta con colaboraciones los mejores expertos internacionales y españoles en la materia tratada.

22. El subrayado es nuestro.

del litoral. Es precisamente la aspiración de alcanzar una gestión integrada del litoral la que exige una regulación como la presente, la cual distingue espacios, sujetos y actividades, pero sin olvidar que el litoral es una entidad única y continua que requiere reglas de ordenación coherentes y acciones coordinadas". Una opción que se presenta "frente a los sucesivos intentos armonizadores y uniformadores de la ordenación de la costa", construida "sobre una premisa distinta avalada por la experiencia y el conocimiento científico: *la escala autonómica es idónea para lograr una ordenación y gestión ecosistémica e integrada del espacio litoral, realista, razonable y eficaz, coherente y adecuada a la singularidad del litoral de Galicia*" (Exposición de Motivos)²³.

2.2. La "gestión integrada" como principio inspirador de la ordenación y gestión del litoral. Concepto utilizado y ámbito de aplicación resultante.

La "gestión integrada" aunque se trata, tanto de un objetivo o meta en la ordenación del litoral como de una metodología y un procedimiento para lograrla, la Ley 4/2023 la incluye -junto al "enfoque ecosistémico"²⁴ - entre los principios o enfoques que han de orientar "el diseño, aprobación y gestión de los instrumentos de ordenación del litoral, así como la toma de decisiones sobre los usos y actividades que se realicen en el litoral" (art. 4, 2). Un enfoque que, a su vez, ha de ser respetuoso con "los principios de desarrollo sostenible, precaución o cautela, prevención, no regresión, quien contamina paga, participación y uso de las mejores y más recientes evidencias científicas disponibles y conocimientos tradicionales" (cfr. art. 4, 2 *in fine*).

23. El subrayado es nuestro.

24. Según el art. 7 de la Ley 4/2023 se enuncia este enfoque del siguiente modo: "En la planificación y gestión del litoral, así como en su evaluación, se aplicará un enfoque ecosistémico respecto a la gestión de las actividades humanas, garantizando que la presión conjunta de estas se mantenga en

El art. 8 de la Ley 4/2023, además de remitir la ya citada Recomendación 2002/413/CE sobre gestión integrada de las zonas costeras (cfr. su apartado 1º), recoge una definición de "gestión integrada del litoral" -inspirada en el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mar Mediterráneo (cfr. su art. 2, f)- que dice que se trata de "... un proceso participativo, dinámico y adaptativo que, teniendo en cuenta la interrelación e interdependencia entre los fenómenos naturales y actividades humanas, persigue un desarrollo sostenible integral, ambiental, social y económico, con una gestión basada en los ecosistemas para la protección de sus servicios ecosistémicos y para potenciar su resiliencia, sobre todos los espacios terrestres, marinos y marítimo-terrestres en los que se percibe una interacción tierra-mar contrastada científicamente" (art. 8,2).

En esta definición se ponen de manifiesto varias de las modalidades de integración que destacábamos al final del primer epígrafe de este trabajo: la "integración social y económica", la "integración ecosistémica" y, particularmente, la "integración geográfica, territorial o espacial". En efecto, resulta de gran interés la referencia a los espacios que, desde el punto de vista geográfico, componen el litoral: la parte terrestre, la marina y la intermareal o marítimo terrestre (ver Anexo). Abundando en esta modalidad de integración, resulta muy relevante la definición que, por primera vez en el ordenamiento jurídico español, se contiene en el art. 2,1 de la Ley 4/2023, es decir, "la franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o

niveles compatibles con la consecución del buen estado ambiental de los ecosistemas costeros y marinos y que su capacidad de respuesta a los cambios inducidos por los seres humanos no se ve comprometida, permitiendo al mismo tiempo el uso sostenible de los bienes y servicios del ecosistema para las generaciones actuales y futuras".

influencia del mar"; y, más concretamente, el mismo art. 2º, en su apartado 2, precisa el "ámbito de aplicación" de la Ley: "el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial". Se trata de reflejar con la máxima precisión posible el fenómeno de la "interacción tierra-mar" y la necesidad de entender al litoral como "una entidad continua y única en la que confluyen valores ambientales, económicos y sociales merecedores de protección" (art. 3, a)²⁵. Una concepción del litoral que, en definitiva, contrasta con regulación tendencialmente separada de los diferentes espacios del litoral (Ley de Costas, Ley de Protección del medio marino, legislación sobre ordenación territorial y urbanística, etc.).

2.3. Los "Principios generales" y los "objetivos" de la gestión integrada del litoral.

Inspirados también en el Protocolo relativo a la gestión integrada de zonas costeras del Mar Mediterráneo, el art. 8º de la Ley 4/2023 recoge en su apartado 3º los "principios generales de la gestión integrada"²⁶ y en su apartado enuncia los "objetivos de gestión integrada de las zonas costeras"²⁷.

Por lo que se refiere a los "principios generales" el repetido art. 8, 1 distingue los siguientes:

25. En esta idea incide el art. 8º de la Ley -sobre los "principios generales de la gestión integrada"- al establecer -en su apartado a)- la necesidad de "tener especialmente en cuenta la riqueza biológica, la dinámica y el funcionamiento natural de los espacios intermareales, así como la complementariedad e interdependencia entre los espacios terrestres y marinos, que constituyen una entidad única" (el subrayado es nuestro). Por su parte, la Exposición de Motivos pone de relieve: "Es precisamente la aspiración de alcanzar una gestión integrada del litoral la que exige una regulación como la presente, la cual distingue espacios, sujetos y actividades, pero *sin olvidar que el litoral es una entidad única y continua* que

1º. partiendo de la concepción de litoral como "entidad única" que vimos más atrás, se refiere a la "complementariedad e interdependencia" entre los espacios terrestres y marinos y a la necesidad de tener en cuenta -desde una perspectiva biofísica- la "riqueza biológica, la dinámica y el funcionamiento natural de los espacios intermareales" (art. 8, 3, a), lo cual tiene que ver muy directamente con a obligación de promover un "enfoque ecosistémico" del litoral.

2º. desde un punto de vista mucho más amplio y holístico (ecológico, geográfica, socioeconómica, etc.) el art. 8, 3, b) exige en que la gestión integrada se tomen en consideración "de manera integrada el conjunto de los elementos relativos a los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga y de acogida del litoral y para prevenir los efectos negativos del cambio climático, las catástrofes naturales y el desarrollo" (art. 8,3, b).

3º. de otra parte, en cuanto a las actividades antrópicas que se proyectan sobre el litoral, la gestión integrada ha de "tener en cuenta la multiplicidad y la diversidad de actividades en el litoral y dar prioridad a los servicios públicos y a las actividades que requieran, a los efectos de utilización y emplazamiento, la cercanía del mar" (art. 8,3, c). Por lo tanto, se establece la prioridad de los intereses públicos sobre el uso del litoral y, para el caso de actividades o establecimientos, se prioriza su "cercanía del mar"²⁸.

requiere reglas de ordenación coherentes y acciones coordinadas" (el subrayado es también nuestro).

26. Cfr. el art. 6º del citado Protocolo del Convenio del Mar Mediterráneo.

27. Cfr. el art. 5º del citado Protocolo del Convenio del Mar Mediterráneo

28. Esta cercanía del mar aparece reflejada en algunas de las "actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral" previstas a lo largo del Título IV de la Ley 4/2023. Así, po ejemplo, en caso de los "usos de la cadena mar-industria alimentaria" (cfr. su art. 55) o la "dotaciones públicas esenciales para el abastecimiento de poblaciones y el saneamiento y depuración de aguas residuales" (cfr. su art. 60).

4º. desde el punto de vista del diseño de las políticas públicas sobre el litoral, los responsables de las mismas han de “plantear estrategias, planes y programas de uso del suelo que abarquen el urbanismo, las actividades socioeconómicas, así como otras políticas sectoriales pertinentes” (art. 8,3, d). Se trata, por lo tanto, de integrar en la planificación general sobre el litoral las diferentes políticas sectoriales que inciden sobre el mismo; es la “planificación integrada o integral” a la que nos referimos más adelante.

5º. más específicamente, en cuanto a la ordenación del territorio, la gestión integrada del litoral ha de “garantizar una ordenación equilibrada del territorio en los espacios terrestres del litoral y evitar una concentración y una expansión urbanas que puedan poner en peligro los ecosistemas costeros” (art. 8,3, e)

6º. por lo que se refiere a la evaluación de impactos y prevención de riesgos, la gestión integrada del litoral ha de “proceder a evalua-

ciones preliminares de los riesgos relacionados con las diversas actividades humanas e infraestructuras a fin de evitar sus impactos negativos en los espacios litorales y, si estos se produjeran, realizar una restauración adecuada” (art. 8,3, f). Estamos ante técnicas que reflejan la aplicación del principio ambiental de prevención y, en su caso, de aplicación de la técnica de restauración cuando ha existido un proceso de degradación del litoral.

7º. desde la perspectiva de la gobernanza, la gestión integrada ha de “garantizar (...) una participación suficiente, de manera adecuada y oportuna, en un proceso de decisión transparente, de las poblaciones locales y los sectores de la sociedad civil interesados en el litoral” (art. 8,3, g). Es decir, transparencia y participación pública en la ordenación y gestión integrada a la que nos referimos más adelante.

8º. por último, por lo que se refiere a la actuación de las instituciones implicadas en la gestión integrada del litoral: ha de garantizarse



Fuente: Xunta de Galicia.

https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/84463/xunta-defiende-ley-del-litoral-galicia-como-norma-innovadora-referente-seguir?langId=es_ES

"una coordinación institucional intersectorial organizada de los diversos servicios administrativos y de las autoridades autonómicas y locales con competencias sobre el litoral" que forman parte de la "integración institucional", así como de la integración de planificación y decisional a la que también dedicaremos una especial atención.

En cuanto a los "objetivos de la gestión integrada del litoral" el art. 8, 4 de la Ley 4/2023 -de forma similar al art. 5 del repetido Protocolo del Mar Mediterraneo- se prevén los cuatro siguientes:

1ª. el que refleja el principio de "solidaridad intra- e intergeneracional", que implica "preservar el litoral en beneficio de las generaciones presentes y futuras, protegiendo especialmente los ecosistemas costeros y los paisajes litorales" (art. 8,4, a); una solidaridad intergeneracional que supone una de las modalidades de la integración, la temporal.

2ª. el que persigue un desarrollo sostenible integral: "facilitar, por medio de una planificación racional de las actividades, el desarrollo sostenible, garantizando que se tengan en cuenta el medio ambiente y los paisajes de forma conciliada con el desarrollo económico, social y cultural" (art. 8,4, b)

3º. el que trata de promover la resiliencia del litoral, mediante la prevención y reducción de "los efectos de los riesgos naturales y, en particular, del cambio climático" (art. 8,4, c)

4º. y finalmente, el que defiende una actuación armónica sobre el litoral, garantizando "la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas y la coordinación de las autoridades públicas en la toma de decisiones que afecten a la utilización del litoral" (art. 8,4, d). Para tal fin, se articulan, como veremos seguidamente diferentes técnicas organizativas.

29. Cfr. el trabajo de García Pérez, M. (2022): Una década de escasos avances y algunos retrocesos en la protección de la costa. En *Análisis de la protección*

2.5. Aspectos organizativos y procedimentales para la gestión integrada y sostenible del litoral.

Desde el punto de vista organizativo, la aplicación de la gestión integrada del litoral debe contar con una sólida y dinámica infraestructura de relaciones interadministrativas, inspiradas bajo los principios de colaboración, cooperación y coordinación que se recogen en los arts. 5 y 6 de la Ley 4/2023. Al existir diferentes Administraciones Públicas con competencias sobre el litoral (la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales) es muy importante que todas ellas respeten el sistema constitucional de reparto de competencias que se ha venido clarificando gracias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tras los numerosos conflictos de competencias que se han desarrollado en esta materia²⁹. De aquí la importancia de la "integración institucional o administrativa" en la gestión del litoral.

Sobre la colaboración y cooperación interadministrativas, el art. 5 de la Ley 4/2023 concreta las siguientes manifestaciones:

1ª. la promoción de los medios adecuados "para que todas las Administraciones públicas con competencias en el litoral puedan participar en el diseño, aprobación y gestión de los instrumentos de ordenación del litoral o en la toma de decisiones respecto a los usos y actividades que se desarrollan en él" (art. 5, 1). Por lo tanto, participación de todas las Administraciones implicadas y, en su caso, "integración decisional" sobre los usos.

2ª. la llamada a la "colaboración activa" entre órganos administrativos de las Administraciones Públicas de Galicia o de otras Administraciones con competencias sobre el litoral, lo cual implica "facilitación de la información" (cfr. art. 5, 2)

del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico, E. Morelle (Coord.), Sanz Larruga, F. J. y Ortiz García (Dirs.), Aranzadi-Westlaw, pp. 391-426

3ª. previsión de promoción de “convenios de colaboración y fórmulas de cooperación” entre las Administraciones Públicas con competencias sobre el litoral que “favorezcan la adopción de decisiones conjuntas y responsabilidades compartidas” para la implementación de políticas públicas de desarrollo sostenible del litoral” (cfr. art. 5, 3)

4ª. la promoción por la Administración Pública de Galicia de fórmulas de “cooperación transfronteriza” cuando se estime que “un plan, programa o proyecto o una obra, instalación o actividad proyectada o realizada por otro Estado, pudiera tener efectos ambientales significativos sobre el litoral de Galicia” (art. 5, 4)³⁰. Nos encontramos, por consiguiente, ante un claro supuesto de “integración transfronteriza”.

Por lo que se refiere a la “coordinación” el art. 6, 1 de la Ley 4/2023 establece que “todas las acciones de ordenación del litoral (...) deben realizarse garantizando la coordinación institucional” y, para tal fin, remite a “mecanismos, procedimientos y órganos adecuados que permitan asegurar la coherencia de las actuaciones y órganos con competencias en los espacios terrestres, marinos o marítimo-terrestres”³¹. Y, su art. 6, 2 exige que las Administraciones públicas de Galicia articulen “procedimientos de coordinación entre los diferentes órganos” en las políticas que se proyecten sobre el litoral, “con el objeto de simplificar y agilizar la tramitación de los procedimientos”; una directriz en la que puede intervenir, “cuando resulte necesario”, la “Comisión interdepartamental de Coordinación de la Ordenación del Litoral prevista en el art. 14 de la Ley 4/2023 (cfr., art. 6, 2 *in fine*)”³².

30. La Disposición Adicional 9ª sobre el “tramo internacional del río Miño” remite a la regulación prevista en los correspondientes instrumentos internacionales.

31. A modo de ejemplo, el propio art. 6, 1 cita el supuesto de “coordinación entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia y las Administraciones locales en la aprobación de instrumentos de ordenación del litoral”.

Desde la perspectiva interna de la propia Comunidad Autónoma de Galicia, esta *Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del Litoral* está llamada a desempeñar un relevante papel en la promoción de la gestión integrada del litoral tal como se deduce del art. 20, 2 de la Ley 4/2023 al disponer que: “corresponde a la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación de Litoral elaborar los criterios interpretativos o directrices que resulten necesarios para promover la gestión integrada de los instrumentos de ordenación del litoral”.

En el régimen de “usos y actividades del litoral” -desarrollado a lo largo del Título III- la obligación de respetar el “uso sostenible del litoral” queda claramente determinado para todos los usos previstos en la Ley 4/2023 en todas y cada una de las zonas previstas (“áreas de protección ambiental, “áreas de mejora ambiental y paisajística” y “áreas de reordenación”); usos que deberán realizarse conforme al “principio de desarrollo sostenible”, de modo que “se propicie el uso racional de los recursos naturales” y “armonizando los requerimientos de la economía, la cohesión social, la igualdad de trato y oportunidades, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente” (art. 29, 1).

Por otra parte, desde el punto de vista procedimental, en el Capítulo V del Título III de la Ley 4/2023 (sobre “usos y actividades en el litoral”) se prevé un “procedimiento integrado” (art. 53)³³. Con el fin de simplificar la tramitación de los expedientes administrativos sobre los usos en el litoral, los títulos habilitantes (concesio-

32. El art. 14.1 de la Ley 4/2023 establece que esta Comisión Interdepartamental de Coordinación se crea “para la coordinación de la elaboración, aplicación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del litoral”. Su composición y régimen de funcionamiento se remite al desarrollo reglamentario.

33. La regulación completa de este procedimiento integrado se remite a un posterior desarrollo reglamentario (cfr. art. 53, 4 de la Ley).

nes, autorizaciones, etc.) podrán obtenerse "previa tramitación de un único procedimiento, que integre, si resultara posible, todos los títulos de intervención requeridos por la normativa vigente" (art. 53,1) y como manifestación de esta opción normativa se recogen los siguientes supuestos:

1º. en general se dispone que "las autorizaciones autonómicas podrán sustituirse por la emisión de un informe preceptivo y vinculante" (art. 53,1).

2º. en la instrucción del procedimiento "deberán solicitarse todos los informes preceptivos exigidos por las normas sectoriales, de costas o de medio marino" (art. 53, 2) y

3º. "La resolución por la que se otorgue el título deberá incluir al menos las condiciones derivadas de los informes preceptivos y vinculantes que se emitieron" (art. 53, 3)³⁴.

2.6. El "sistema integrado" de los instrumentos de ordenación del litoral.

El Título II de la Ley 4/2023, relativo a los "instrumentos de ordenación del litoral", prevé en su art. 21,1 que: "sin perjuicio de la utilización de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos aprobados y de los instrumentos de ordenación recogidos en la legislación sectorial, la ordenación del litoral se realizará a través de los siguientes instrumentos específicos:

- a) la Estrategia de Economía Azul de Galicia
- b) las Directrices de Ordenación del Litoral de Galicia

34. A estos efectos, el mismo art. 53, 3 añade que "debe quedar justificada la razón de la no inclusión de las condiciones derivadas de los informes no vinculantes que no se incorporen".

35. El subrayado es nuestro.

36. La Disposición Adicional 5ª -relativa los "planes que afectan al litoral aprobados conforme a la legislación sectorial- como, por ejemplo, los planes de ordenación y gestión de espacios naturales protegidos y de protección de la biodiversidad, los de pesca, marisqueo y acuicultura, los de contingencias por contaminación marina accidental, los de

- c) el Plan de Ordenación Costera
- d) el Plan de Ordenación Marina
- e) los planes especiales de ría
- f) los planes especiales de las playas
- g) los planes sectoriales
- h) los planes de prevención y lucha contra la contaminación del litoral.

Los citados instrumentos de ordenación del litoral "conforman -como dispone su art.21,2- un único sistema integrado que se articula de acuerdo con los principios de competencia, especialidad y coordinación"³⁵. Y, como ya vimos anteriormente, corresponde a la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del Litoral de la Xunta de Galicia elaborar los criterios interpretativos o directrices que resulten necesarios para promover la gestión integrada de los mismos (cfr. art. 21, 2 *in fine*)³⁶. Por consiguiente, estamos ante una "integración de las planificaciones" que pretende articular de manera armónica y coherente todos los instrumentos de planificación territorial y especializada.

Por otra parte, al establecer algunos "criterios generales de planificación" en su art. 20, se incide también en algunas manifestaciones de la "gestión integrada" como las siguientes:

1º. que los planes de ordenación de litoral "tratarán adecuadamente las interacciones tierra mar, esto es, los efectos que las actividades humanas en tierra pueden tener sobre el espacio marítimo y las actividades marítimas pueden tener en el territorio" (art. 20, 2, a)³⁷.

lucha contra el cambio climático, los del sistema portuario, los de protección civil y emergencias, los de protección del patrimonio cultural, de ordenación y protección del paisaje, etcétera. También sobre estos planes prevé la misma disposición que "La Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Ordenación del Litoral velará por la integración entre las disposiciones de esta ley y las leyes sectoriales, impulsando, cuando proceda, las modificaciones que favorezcan la gestión integrada del litoral".

37. El subrayado es nuestro.

2º. que, en el diseño de los instrumentos de ordenación, “se tendrá en cuenta, con el correspondiente aval de la mejor evidencia científica, la continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino en orden a evitar las actuaciones que puedan afectarle negativamente” (art. 20, 2, b)³⁸.

3º. que, “para mejorar la coherencia y la conectividad ecológica del territorio con las áreas marinas y costeras, la Administración autonómica fomentará el establecimiento de corredores ecológicos y otros elementos de la infraestructura verde y azul que resulten esenciales para su preservación y, en su caso, para su restauración ecológica” (art. 20, 2, c)³⁹.

4º. que, en las determinaciones que se adopten en los planes de ordenación “han de contemplar la capacidad de carga de los ámbitos para ordenar, es decir, el nivel de uso, en términos de número de personas o de tipos de actividad, que un hábitat determinado puede soportar de modo permanente sin que disminuya su valor ecológico o se deterioren sus condiciones naturales...” (art. 20, 2, e); lo cual supone respetar la “integración ecosistémica”.

5º. sobre la necesidad de “realizar evaluaciones preliminares de los riesgos relacionados con las diversas actividades humanas e infraestructuras” (art. 20, 2, f).

3. REFLEXIONES FINALES: HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL EN ESPAÑA, TANTO A NIVEL AUTÓNOMICO COMO ESTATAL.

Después de más de treinta y cinco años de vigencia de la Ley de Costas, incluida su controvertida reforma de 2013 y su moderación por

el Tribunal Constitucional, tras la implantación -en virtud de la Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino- de las “estrategias marinas” en cada una de las cinco demarcaciones marinas de España y, más recientemente, con la aprobación de los planes de ordenación de los respectivos “planes de ordenación de los espacios marítimos” (por el Real Decreto 150/2023), puede afirmarse que existe en España un grupo normativo suficiente para la ordenación y gestión sostenible del litoral español. Al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas costeras -que cuentan con muy importantes competencias sobre el litoral (tanto en su zona terrestre como en la marítima y en la intermareal)- han venido desarrollando muy importantes normativas sobre esta materia, así como un gran número de instrumentos de ordenación del litoral (territoriales, urbanísticos, ambientales, etc.). Competencias éstas, las autonómicas que han sido reconocidas por una progresiva jurisprudencia del Tribunal Constitucional en un imparable proceso de descentralización de la ordenación y gestión del litoral.

En esta evolución del grupo normativo litoral, las Comunidades Autónomas han tenido que defender sus competencias estatutarias frente a una fuerte inercia centralista y uniformadora por parte de la Administración General del Estado y, en particular, en los espacios marinos y marítimo-terrestres. El paradigma de la “gestión integrada del litoral”, extendido desde los años setenta del siglo XX por todo el mundo, parece el más adecuado para abordar con eficacia la gestión sostenible de las zonas costeras. Y dado que, en la ordenación y gestión del litoral, concurren varias Administraciones Públicas, la gestión integrada viene a responder adecuada-

38. El subrayado es nuestro.

39. El subrayado es nuestro.

40. La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral, en Sanz Iarruga, F. J. (Dir.) y García Pérez, M. (Coord.) *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*,

(2009). Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral. p. 129

41. En el Prólogo a la obra colectiva dirigida por los Profesores Sanz Iarruga, F. J. y Ortiz García, M.: *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos* (2022). Thomson Reuters-Aranzadi, p. 27

mente a la necesaria armonización de los intereses, públicos y privados, en juego. Como dijo, hace más de una década, el Profesor Menéndez Rexach: "es necesario que se vaya imponiendo la "cultura de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentalizada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero sí se les debe exigir un esfuerzo permanente de concertación para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión (...) La defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos"⁴⁰. Y, más recientemente, el mismo autor -que es la máxima autoridad científica, en España, en la materia que nos ocupa- frente a una concepción estrecha de la ordenación del litoral, limitada a la parte terrestre, afirma que es necesario considerar también la parte marina y cita la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral en el que se dispone que "el plan de protección y ordenación del litoral es el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán" (art. 6, 1) y, que, por lo tanto, en el ámbito de las competencias autonómicas sobre el litoral "el debate está abierto"⁴¹.

Con la aprobación de la Ley 4/2023 de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia -que ha sido objeto de estudio en este trabajo, desde la concreta perspectiva de la gestión integrada- defendemos que se ha dado un paso más, a nuestro juicio necesario, en la descentralización del litoral en España, que responde a la diversidad de sus zonas costeras y a una mejor comprensión de la colaboración (integración competencial) que debe orientar a las Administraciones públicas que concurren en su gestión sostenible.

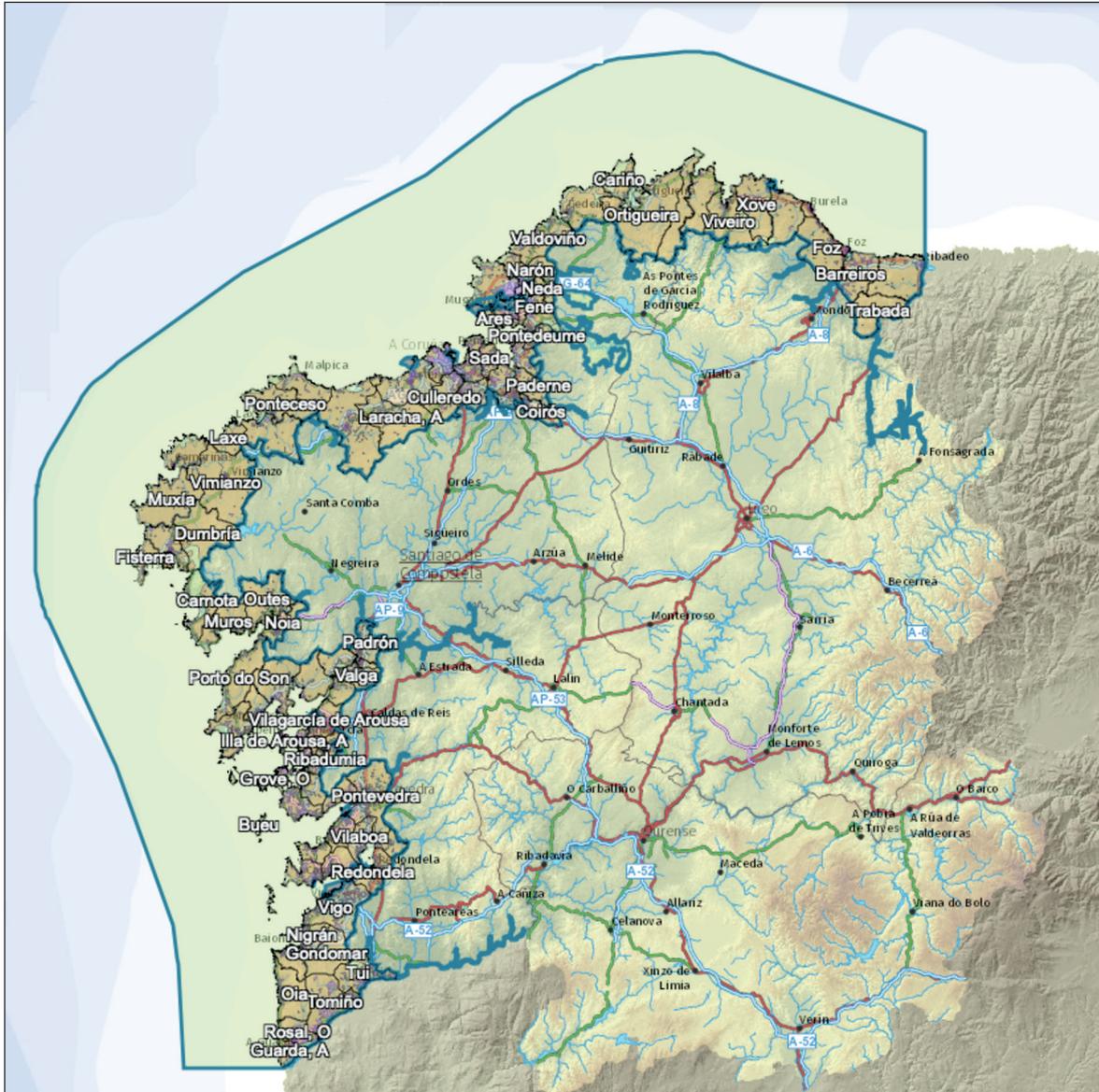
4. BIBIOGRAFÍA.

- Aguirre i Font, J. M. (2014): *El régimen jurídico del litoral catalán*. ATELIER.
- Aguirre i Font, J. M. (2021): La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral, *Revista de Urbanismo y edificación*, n. 46, pp. 35-62
- Arana García, E., Sanz Larruga, F. J. (Dirs.) y Navarro Ortega, A. (Coord.) (2012): *La ordenación jurídica del medio marino: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino*. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor
- Barragán Muñoz, J. M.(1997): *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: guía práctica para la planificación y gestión integradas*. Oikos-Tau.
- Barragán Muñoz, J. M. (2004): *Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada*. Ariel.
- Barragán Muñoz, J. M.(2014): *Política, gestión y litoral: una nueva visión de la Gestión Integrada de las Áreas Litorales*. Tebar Flores, UNESCO
- Borobio Sanchiz, M. y García García, M. (2012): "Plan de Ordenación del litoral de Galicia: nuevas miradas para la ordenación territorial y la gestión del paisaje". *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, n. 171, pp. 171-178
- Clark, J. R. (1992): Integrated management of coastal zones, Clark, J.R. FAO, *Fisheries Technical Paper*, nº 327
- Comisión Europea (1999), *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y op-*

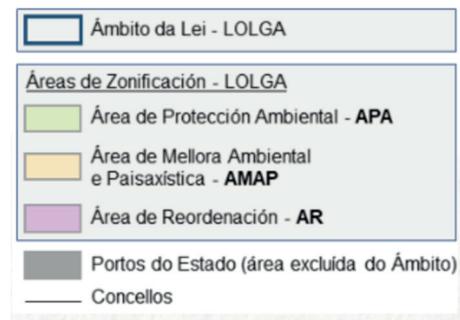
- ciones políticas*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
- Council of Europe (2000): *Model law on sustainable management of coastal zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, nº 101
- Doménech Quesada, J. L. y Sanz Larruga, F. J. (2010): *Guía para la implemetación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*. Observatorio del Litoral, Netbiblo.
- Farinós Dasi, J. (Coord.) (2011): *La gestión integrada de zonas costeras, ¿algo más de una ordenación litoral revisada?: la GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*. Universidad de Valencia.
- Food and Agriculture Organization (FAO) (2006): *Integrated Coastal Management Law. Establishing and strengthening national legal frameworks for integrated coastal management, FAO Legislative Study*, nº 93
- García Pérez, M. (Coord.) y Sanz Larruga, F. J. (Dir.) (2009): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- García Pérez, M. (2022): Una década de escasos avances y algunos retrocesos en la protección de la costa. En *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*. E. Morelle (Coord.), Sanz Larruga, F. J. y Ortiz García (Dirs.), Aranzadi-Westlaw, pp. 391-426
- García Sanabria, J., García Onetti, J. y Barragán Muñoz, J. M. (2011): *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las zonas litorales en España: materiales sobre un debate sobre gobernanza*. Regial.
- Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) – UNESCO (1997): *Methodological guide to Integrated Coastal Zone Management. IOC Manuals and Guide* Nº 36
- Menéndez Rexach, A. (2009): La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral. En Sanz Larruga, F. J. (Dir.) y García Pérez, M. (Coord.) *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*. Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral. pp. 119-129
- Menéndez Rexach, A.(2022): Prólogo a la obra colectiva de Sanz Larruga, F. J. y Ortiz García, M. (Dirs.): *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2022, p. 21-28
- Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. (2023): *Planificación del Espacio Marino*, RDU ediciones.
- Navarro Ortega, A. (2011): La gestión integrada del litoral en los Estados Unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español. *Revista de Administración Pública*, nº 185, pp. 365-397
- Núñez Lozano, C. (Dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*. Iustel.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Economicos (OCDE) (1995): *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*. Mundiprensa
- Pérez González, C. (2016): *La ordenación territorial y urbanística del litoral de Galicia*. Escola Galega de Administración Pública.

- Pérez Cayeiro, M. L. (2013): *Gestión integrada de áreas litorales: análisis de los fundamentos de la disciplina*. Tébar.
- Prieur, M. y Sanz Larruga, F. J. (2009): El Protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. En García Pérez, M. y Sanz Larruga, F. J. (Coords.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral*. Fundación Barrié de la Maza, A Coruña, pp. 15-28
- Sanz Larruga, F. J. (2003): *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*. Xunta de Galicia.
- Sanz Larruga, F. J. (2003): La Unión Europea y la Estrategia de Gestión Integrada y Sostenible del Litoral. En *Noticias de la Unión Europea*, nº 217, pp. 117-132
- Sanz Larruga, F. J. (2011): Bases conceptuales, presupuestos políticos y régimen jurídico vigente. *Revista Galega de Administración Pública*, n. 41, pp. 79-123
- Sanz Larruga, F. J. y Ortiz García, M. (Dirs.) (2022): *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevo retos*. Aranzadi, Cizur Menor
- Vallega, A. (1999): *Fundamentals of Integrated Coastal Management*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers
- World Bank (1996), The Guidelines for integrated coastal zone management. *Environmental Sustainable Development Studies and Monographs Series N° 9*
- Zamorano Wisnes, J. (2013): *La ordenación del litoral: una propuesta de gestión integrada*. La Ley.

ANEXO. Ámbito espacial regulado por la Ley 4/2023 de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia



Fuente: Visor Cartográfico Xunta de Galicia.
<https://mapas.xunta.gal/es>



Desafíos territoriales de las comunidades energéticas: ordenación frente al caos⁽¹⁾

M^a Remedios Zamora Roselló

Profesora titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Málaga

1. INTRODUCCIÓN

La transformación del modelo energético exige un marco normativo y planificador que sustente los cambios que han de ser afrontados desde las Administraciones públicas, la ciudadanía y el sector privado. Son necesarias soluciones innovadoras que agilicen estos cambios, sin por ello obviar las garantías para configurar un modelo sostenible, estable y seguro; por ello, las comunidades energéticas están llamadas a convertirse en uno de los principales actores para acometer la revolución energética que ya se está implantando.

La ordenación de las energías renovables es uno de los elementos clave para esta transformación energética. Nos encontramos inmersos en una etapa primitiva de este proceso de cambio en el que el desorden y la falta de previsión han sido notas características para la implantación de las energías renovables. Y, frente a este caos, la ordenación del territorio es una pieza clave y básica para dotar de coherencia y claridad a la ubicación e implantación de las nuevas infraestructuras energéticas.

Uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta este nuevo modelo es la ubicación de las infraestructuras energéticas. Las políticas públicas en materia de ordenación del territorio deben ofrecer respuestas a estas nuevas demandas territoriales, a gestionar cómo ha-

cer compatible el uso energético del territorio con los otros posibles usos, tanto tradicionales como de futuro; a seleccionar los espacios más adecuados para estas instalaciones; a favorecer y limitar las trabas y obstáculos para que las comunidades energéticas puedan desarrollar sus proyectos; y a integrar en el desarrollo territorial y energético a la ciudadanía afectada. Por lo tanto, son indispensables políticas innovadoras que hagan frente a estas nuevas realidades y, todo ello, desde una planificación adecuada que permita conocer cuáles son los mejores emplazamientos para el establecimiento de infraestructuras de renovables, a la vista de las demandas sociales, el impacto ambiental y la viabilidad del proyecto.

Los proyectos de renovables se han encontrado con graves problemas en cuanto a su ubicación, una problemática que curiosamente presenta una doble faceta. Por un lado, nos encontramos con iniciativas a las que se opone la ciudadanía por el impacto sobre el territorio que suponen, aún cuando han obtenido todas las autorizaciones administrativas exigidas; mientras que, en otras ocasiones, nos encontramos con proyectos impulsados por los propios vecinos de una localidad que encuentran dificultades para obtener las autorizaciones oportunas para ubicar la instalación en el territorio elegido. La principal diferencia entre ambas circunstancias es el modelo de producción y aprovechamiento energético; mientras

1. Esta publicación es parte del proyecto TED2021-131840B-I00, financiado por el MCIN/

AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU/PRTR".

que los primeros casos suelen ser iniciativas promovidas por grupos inversores ajenos a las localidades en las que se ubican y que priman la rentabilidad económica, los segundos suponen un revulsivo para el entorno, para su desarrollo, y están auspiciados bajo el modelo de las comunidades energéticas.

Los instrumentos de planificación territorial han de ser coherentes con estas dualidades, ser conscientes del variado impacto territorial, social, ambiental y económico de las propuestas y dotar a estos proyectos de un territorio adecuado para su ubicación, en función de sus caracteres. Además, también han de canalizar vías más ágiles y facilitadoras para aquellas propuestas vinculadas a comunidades energéticas donde se priman los intereses de la ciudadanía y su beneficio directo; frente a otras propuestas con beneficios que se externalizan y no se concentran en las localidades, que sólo se convierten en receptoras de infraestructuras energéticas.

En este contexto de planificación nos vamos a focalizar en la figura de las comunidades energéticas, porque suponen la vía de conexión entre la ciudadanía y la transformación energética a través de las fuentes renovables; y, además, porque estas comunidades están muy vinculadas al territorio y a las localidades que lo conforman, por lo que la ordenación territorial es clave para entender su evolución. De hecho, las iniciativas comunitarias, estatales y autonómicas que están analizando la mejor implantación en el territorio de las renovables hacen una mención especial a las comunidades energéticas.

En la actualidad nos encontramos en el caos en materia de gestión territorial de la energía, en un estado de indefinición que está creando inseguridad en todos los operadores, alarma en la

ciudadanía y pasividad en las administraciones públicas; a través de la ordenación territorial de esta materia podríamos superar estas limitaciones liderados por unas administraciones públicas activas y comprometidas con su ámbito territorial. La ordenación, como se establece en una de las acepciones recogidas en el diccionario de la RAE, implica colocar las cosas en el lugar que les corresponde, por lo que tenemos que colocar las infraestructuras de producción y distribución de energía en el lugar del territorio que les corresponde. Si bien, el problema es que aún no sabemos cuál es ese lugar, porque no se ha trazado el modelo de desarrollo energético, porque no queda claro que las comunidades energéticas sean prioritarias, y porque el debate está abierto en algunos territorios pero en otros ni siquiera ha comenzado.

2. LA APUESTA POR LA TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO TERRITORIAL

En 2018 entró en vigor el denominado *paquete de invierno*, un conjunto de Directivas comunitarias focalizadas en el fomento de las energías renovables y la eficiencia energética. Entre las disposiciones adoptadas se encuentra la Directiva 2018/2001 relativa al fomento de las energías renovables (DFERII), que aspira a que en el año 2030 el consumo final bruto de energía de la UE esté compuesto en, al menos, un 32% por energía producida en fuentes renovables². En este texto se define a las comunidades de energías renovables como:

una entidad jurídica:

a) que, con arreglo al Derecho nacional aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectiva-

2. Art. 3.1 Directiva 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de

fuentes renovables (DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018).

mente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado;

b) cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios;

c) cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras³.

Otra norma de referencia para el modelo de transformación energética de la Unión es la Directiva 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DMIE). Su finalidad es el establecimiento de normas comunes en materia de generación, transporte, distribución, almacenamiento de energía y suministro de electricidad, y de un mercado interior de la electricidad.

En esta disposición se definen las comunidades ciudadanas de energía como:

una entidad jurídica que:

a) se basa en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas,

b) cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y

c) participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios⁴.

En ambos casos nos encontramos con una estrecha vinculación entre el proyecto de renovables y el territorio en el que se desarrolla; el proyecto debe partir de una ubicación favorable para su desarrollo, marcada no sólo por los caracteres propios del territorio sino también por la voluntad de la ciudadanía; y, a su vez, el proyecto vertebraría el territorio, dotándolo de infraestructuras que van más allá de las propias de la infraestructura de generación y distribución de energía, comprendiendo aspectos como la movilidad sostenible, el impulso y fomento de proyectos asociados a este ahorro energético, etc. Por tanto, es una doble conexión con el territorio que implica: la mejor ubicación para el proyecto, una implicación territorial previa; y una conexión a posteriori, de impacto efectivo sobre el desarrollo territorial de la localidad o localidades afectadas. Este tipo de iniciativas no sólo suponen una afectación sobre el territorio de ubicación de la infraestructura, si no sobre todo su entorno y con implicaciones que han de ser de medio y largo plazo. Este impacto territorial positivo es el que puede justificar la consideración de este tipo de proyectos como de interés público superior. La selección de las zonas ineludibles es básico que pase por la selección de proyectos en los que esté directamente implicada y sea participe la ciudadanía; una población que debe ser un actor principal del modelo energético. Entendemos que serían

3. Art. 2.16 DFERII.

4. Art. 2.11 Directiva 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/21/UE (DOUE L 158, de 14 de junio de 2019).

En relación a las comunidades energéticas, BART-

LETT I CASTELLÀ, E. (2022). Comunidades energéticas. En ALENZA GARCÍA, J., MELLADO RUIZ, L., *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castilla*, Marcial Pons. pp. 289-312.

estas localidades donde se habrían de seleccionar ubicaciones prioritarias para los proyectos de renovables. Serán estos supuestos en los que habrá de agilizarse al máximo el procedimiento y simplificar los trámites para su aprobación.

Las disposiciones comunitarias han analizado la perspectiva territorial para los proyectos de energía renovables con la premisa de obtener una concesión de permisos más rápida. Desde la Comisión Europea se ha realizado un claro llamamiento a los Estados miembros para que aceleren los proyectos de energías renovables, simplificando y reduciendo los procesos de concesión de permisos⁵. Así, en la Comunicación RePowerEU se solicitaba a los Estados que consideraran de *interés público superior* la planificación, la construcción y la explotación de instalaciones para la producción de energía procedente de fuentes renovables, su conexión a la red y la propia red conexa se consideren de interés público superior y en aras de la seguridad pública; con la finalidad última de aplicar los procedimientos más favorables que cada una de las legislaciones específicas dispusiera para su planificación y autorización⁶.

En este contexto era indispensable una alusión a la gestión del espacio, por lo que se insta a los Estados a elaborar un trabajo previo de identificación de espacios terrestre y marítimos que puedan estar disponibles para proyectos de energías renovables. Referencia que entra en directa conexión con las políticas de ordenación territorial y marítima, así como con los instrumentos de protección ambiental. De ahí

5. BELTRÁN CASTELLANOS, J. (2021). Simplificación administrativa en la transición energética. Un reto para las energías renovables en la UE. *Iuris Dictio*, núm. 27, 2021, pp. 55-68.

6. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2022). REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura, sostenible, COM (2022) 108 final.

Sobre el impacto territorial de la transición energética, GALERA RODRIGO, S., ORTIZ GARCÍA,

que la propia Comisión haga referencia a las denominadas *zonas ineludibles*, que se identifican con aquellos espacios especialmente adecuados para el desarrollo de proyectos de energías renovables.

La propuesta de modificación de la Directiva 2018/2001 desarrolla estas ideas e identifica las denominadas *zonas propicias*, definidas como:

aquellas zonas que son especialmente adecuadas para desarrollar proyectos de energía renovable, diferenciando por tecnologías, y en las que no se espera que el despliegue del tipo específico de fuentes de energía renovables tenga un impacto medioambiental significativo.

Esta propuesta no excluye per se la designación de zonas propicias que comprendan espacios protegidos, se limita a recordar a los Estados que estas zonas protegidas deben evitarse, en la medida de lo posible, y considerar planes de restauración⁷. También se prevé una clasificación de zonas en función de los tipos de centrales de energía renovable, por lo que los Estados deben concretar qué tipo de energía renovable se puede producir en cada una de las zonas seleccionadas.

Por otro lado, debemos recordar otro principio clave por el que se ha apostado en las instituciones comunitarias:

primero, la eficiencia energética: principio por el cual en las decisiones de planificación,

M.(2022). Energía más allá del mercado. Hacia un nuevo modelo energético. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, núm. 214. pp. 65 y ss.

7. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E., ZAMORA ROSELLÓ, M.R., (2020). Energías renovables y espacios naturales protegidos. En ALENZA GARCÍA, J. *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi 2014, pp. 345 y ss; FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, L.(2020). La evaluación de las repercusiones de los proyectos de parques eólicos en los espacios de la red europea Natura 2000. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 99.

estrategia e inversión en materia de energía se deben tener plenamente en cuenta medidas alternativas en materia de eficiencia energética que sean eficientes en costes y que permitan dotar de mayor eficiencia a la demanda y el suministro de energía, en particular mediante ahorros de energía en el uso final eficientes, iniciativas para la respuesta de la demanda y una transformación, transporte y distribución más eficiente de la energía, y que permitan alcanzar aun así los objetivos de dichas decisiones⁸.

La aplicación de este principio ha de condicionar las políticas energéticas y, de forma significativa, su relación con las políticas territoriales y urbanísticas. Un modelo de gestión energética marcado por la eficiencia pasa inexorablemente por una adecuada planificación que permita priorizar las mejores alternativas para esa localidad, para ese territorio. Por tanto, nos encontramos con un principio que exige de un gran protagonismo del nivel local y de los propios ciudadanos-consumidores, y ahora también prosumidores. Como veremos en algunos de los instrumentos de planificación y estrategias adoptados en materia energética en diversas

8. Art. 2.18 del Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por Clima (DOUE L 328, 21 de diciembre 2018).

En el considerando 64 se profundiza en la aplicación de este principio: *Los Estados miembros deben aplicar el principio de "primero, la eficiencia energética", que implica que, antes de adoptar decisiones de planificación, estrategia e inversión en materia de energía, se debe examinar si existen medidas alternativas en materia de eficiencia energética que sean eficientes en costes y adecuadas desde las perspectivas técnica, económica y medioambiental y puedan sustituir total o parcialmente a las medidas de planificación, estrategia e inversión previstas, y que permitan alcanzar aun así los objetivos de las decisiones correspondientes. Ello implica, en particular, que la eficiencia energética se trate como un elemento crucial y una consideración fundamental en las futuras decisiones sobre inversiones en infraestructuras energéticas en la Unión. Entre las alternativas eficientes en costes figuran medidas destinadas a dotar de mayor eficiencia a la demanda y el suministro de energía, en particular mediante ahorros de energía en el uso final eficiente en costes, iniciativas para la respuesta de la demanda y una transformación, transporte y distribución más*

partes de la geografía española, la aplicación de este principio exige de una ordenación territorial y urbanística que incluya su aplicación y desarrollo. Desde las propias instituciones comunitarias se aboga expresamente por la integración de elementos de eficiencia energética en la ordenación territorial local y los permisos urbanísticos. Específicamente, desde el ámbito comunitario se hace mención al transporte eficiente desde el punto de vista energético y a la necesidad de incluirlo en estos modelos de planificación territorial y urbanística⁹.

3. NORMATIVA Y PLANIFICACIÓN ES-TATAL PARA UN NUEVO MODELO ENERGÉTICO: TERRITORIO Y COMUNIDADES ENERGÉTICAS

La transformación del modelo energético pasa por la apuesta por las renovables y la descentralización, en un momento donde el derecho de la energía se encuentra en constante evolución y se están delimitando con claridad sus principios básicos la sostenibilidad ambiental emerge como uno de los elementos clave¹⁰. El impacto de la producción y el transporte de la

eficiente de la energía. Los Estados miembros también deben alentar la difusión de ese principio en las administraciones regionales y locales, así como en el sector privado.

9. Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión de 28 de septiembre de 2021 sobre el principio de «primero, la eficiencia energética»: de los principios a la práctica — Directrices y ejemplos para su aplicación en la toma de decisiones en el sector de la energía y más allá (DOUE L350, de 4 de octubre de 2021).

10. Como señala el profesor DEL GUAYO CASTIELLA: *Puede así definirse el derecho de la energía como aquella parte del ordenamiento jurídico que establece las reglas para que el suministro final de energía a los usuarios sea seguro, económicamente eficiente y sostenible medioambientalmente. Lógicamente, está constituido por normas de derecho público y de derecho privado, de origen internacional, europeo, nacional, autonómico y local, agrupadas racione materiae. Una parte importante del derecho de la energía tiene que ver con la regulación de las actividades energéticas.* GUAYO CASTIELLA, I. DEL (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. *Revista de Administración Pública*, 212. p.313, doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.12>

energía sobre el medio ambiente ha de eliminarse o, al menos, reducirse al mínimo. El territorio es un elemento que se ha de incluir en esta sostenibilidad ambiental, el impacto territorial de la producción y distribución de la energía es una realidad que ha de limitarse y ordenarse.

En la Ley de Cambio Climático y Transición Energética ya se introdujeron modificaciones a la regulación estatal del suelo que ponían el acento a la relación entre energía y territorio, a la necesidad de incluir en la ordenación de los usos del suelo el principio de eficiencia energética y a prestar especial atención a la prevención de los riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras energéticas¹¹.

A nivel de la Administración General del Estado también se publicó en 2020 una herramienta denominada "Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica", desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y que permite

visualizar el valor del índice de sensibilidad ambiental que existe en cada zona del territorio español, así como los indicadores ambientales asociados. Se muestran a través de dos capas de información, una de ellas para la energía eólica y otra para la fotovoltaica; se limita el medio terrestre y está dirigida a los proyectos de grandes instalaciones de generación de energía renovable, y su finalidad es identificar las áreas del territorio que presentan mayores condicionantes ambientales para la implantación de estos proyectos¹².

Esta transformación del modelo energético pasa inexorablemente por el autoconsumo, que genera un menor impacto territorial. Desde la Administración General del Estado se ha regulado esta materia desde la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, si bien no se desarrolló hasta la aprobación del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y

11. Disposición final cuarta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021). Modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre: Se modifica la letra c) del artículo 20.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que queda redactado en los siguientes términos: "c) Atender, teniendo en cuenta la perspectiva de género, en la ordenación de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente. En la consideración del principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo, se incluirán los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos: a) Riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar; b) Riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de

emergencias; c) Riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables. Estos datos se ofrecerán desagregados por sexo; d) Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales; e) Riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales".

LÓPEZ RAMÓN, F. (2021). Notas a la Ley de Cambio Climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/07/2021-07-19-Lopez-Ley-cambio-climatico.pdf>

En relación a las referencias al autoconsumo de la Ley de Cambio Climático, LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L.(2022). El autoconsumo de electricidad. En ALENZA GARCÍA, J., MELLADO RUIZ, L., *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, Marcial Pons. pp. 214 y ss.

12. https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.html

de producción con autoconsumo. No obstante, habría que esperar hasta los años 2018 y 2019, con las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, completado por el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, para que efectivamente nos encontráramos ante un marco normativo propicio para el autoconsumo colectivo. Referentes que se completaron con el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, se modifica la Ley 24/2013 y se reconoce a las comunidades de energías renovables como nuevo sujeto del sector eléctrico.

El fomento de la participación ciudadana a través de las comunidades de energías renovables también se ha visto fortalecido gracias a las previsiones del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)¹³. Asimismo, desde la segunda subasta del régimen económico de energías renovables, celebra-

13. Las medidas que se centran en el desarrollo de comunidades energéticas en diferentes ámbitos son: 1.13. Comunidades energéticas locales y 1.6. Marco para el desarrollo de las energías renovables térmicas. En lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana, las medidas del PNIEC son: 1.1. Desarrollo de nuevas instalaciones de generación eléctrica con renovables, a través de la participación local en proyectos de generación renovable; en las medidas; 1.2. Gestión de la demanda, almacenamiento y flexibilidad; 1.4. Desarrollo del autoconsumo con renovables y la generación distribuida, a través del fomento de la participación ciudadana; 1.13. Comunidades energéticas locales, destinada a promover la participación de ciudadanos, administración local y pymes en la transición energética; y 1.14. Promoción del papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización, a través de la participación ciudadana en la definición de las políticas energéticas locales, regionales y nacionales. 14. Como señalan las profesoras GALERA RODRIGO y ORTIZ GARCÍA: "consideramos que las comunidades energéticas empoderan a los ciudada-

da en 2021, se han incluido cupos específicos para nuevas instalaciones fotovoltaicas de generación distribuida con carácter local; con el objetivo de impulsar la participación local en la producción de energía eléctrica con origen en renovables. Estas iniciativas se han visto reforzadas con los incentivos concedidos a las comunidades energéticas y a su fomento en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El territorio es clave en el desarrollo de los proyectos de las comunidades energéticas¹⁴, y así se pone de manifiesto en el texto del proyecto de Real Decreto mediante el que se desarrollan a nivel nacional las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía.

Las comunidades de energías renovables se definen en el artículo 3 del Proyecto de Real Decreto como:

una entidad jurídica basada en la participación abierta y voluntaria, autónoma y efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades

nos, y no solo energéticamente, pues se basan en gobernanzas comunitarias alrededor de la energía, corresponsables y resilientes socialmente, que recuerdan a los bienes comunes de Ostrom (2009). En la década de los años noventa del siglo pasado, el premio Nobel de Economía en 2009 Elinor Ostrom difundió la idea de que la administración sostenible de recursos locales es posible y que se construye mediante procesos desde abajo hacia arriba, que ponen el énfasis en los lazos sociales y el control local; entendiendo estos recursos como "bienes comunes" y como base de la gobernanza—el gobierno entre todos—, en lugar de instituciones, entidades grandes y centralizadas. En este sentido, cabe señalar que esta gobernanza, muy bien estudiada por Ostrom, conlleva tres elementos que conforman un todo integrado e interdependiente: una comunidad—en nuestro caso, una comunidad energética— que gestiona un recurso en común —la energía— en beneficio de toda la comunidad, coadyuvada por unas normas, que deberán establecerse por la comunidad energética". GALERA RODRIGO, S., ORTIZ GARCÍA, M.. Energía..., *op. Cit.*, p. 35.

de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.

A estos efectos, también podrán ser socios o miembros de las comunidades de energías renovables las agrupaciones o asociaciones de personas físicas, pymes o autoridades locales, siempre que estas cumplan los requisitos citados en el párrafo anterior y cuyos efectivos y límites financieros no sean superiores a los establecidos para las pymes.

Y, por su parte, en el artículo 9 se establece la definición de comunidades ciudadanas de energía en los siguientes términos:

una entidad jurídica basada en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera.

A estos efectos, podrá ser socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía las personas físicas y jurídicas, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en este real decreto para la válida constitución de las comunidades ciudadanas de energías.

La primera vinculación con el territorio es la proyección de los beneficios que generen estas 15. Arts. 4.1 f) y 10.6 del Proyecto de Real Decreto.

comunidades energéticas sobre las localidades en las que se desarrollan, finalidades ya expresamente recogidas en la normativa comunitaria. En el proyecto de Real Decreto se reconoce expresamente que las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía se entenderán que proporcionan beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o miembros y a las zonas locales donde operan cuando destinen, principalmente, los beneficios económicos que pudieran obtener a la reducción de costes de energía de sus socios o miembros, al desarrollo de actuaciones relacionadas con su objeto social, a inversiones que supongan una mejora ambiental del entorno o al desarrollo social de la localidad o localidades donde desarrollan su actividad¹⁵.

La segunda es la relativa a la vinculación entre los socios del proyecto y el territorio en el que se lleva a cabo, y es aquí donde se produce una separación clara entre las dos figuras; puesto que, si bien en el caso de las comunidades ciudadanas de energía no existen limitaciones de proximidad geográfica entre el socio de la comunidad y la ubicación del proyecto, en el caso de las comunidades de energías renovables la proximidad entre los socios y el proyecto de energías renovables es determinante. El proyecto ha optado por definir la proximidad a través de dos elementos: la distancia entre el punto de suministro o residencia habitual del socio y el emplazamiento del primer proyecto finalizado de la comunidad y la población de los municipios en los que se desarrolle el proyecto. Estos van a ser los condicionantes que van a determinar quiénes son los sujetos que cumplen los requisitos necesarios para actuar como socios de estos proyectos energéticos.

En el caso de proyectos implantados en municipios de hasta 5.000 habitantes, cualquier propietario de bien inmueble, residente habitual o titular de un punto de suministro puede ser socio de la comunidad energética. Asimismo,

se amplía a las personas que cumplan estos requisitos en los municipios colindantes, siempre que la población de éstos considerados individualmente no sea superior a 50.000 habitantes y que la población del conjunto de los municipios, incluyendo aquel en el que se desarrolla el proyecto, no sea superior a 50.000 habitantes. Para municipios de entre 5.001 y 50.000 habitantes se limita a los que cumplan los requisitos en ese término municipal, sin incluir a los colindantes. Y en el caso de municipios que superen los 50.000 habitantes, habrán de cumplir los mismos requisitos pero en un radio de cinco kilómetros a la redonda del emplazamiento del primer proyecto finalizado de la comunidad de energías renovables.

4. COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y ENERGÉTICA

Las competencias estatales en materia de energías renovables son amplias y destacadas. A nivel estatal, el régimen de distribución de

16. En este sentido, podemos hacer mención al Estatuto de Autonomía de Andalucía, que incorpora entre los principios rectores que habrán de guiar las políticas públicas autonómicas el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética (art. 37.1.21º). Asimismo, en el art. 49 se afirma: "1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida sobre las siguientes materias: a) Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte transcurra íntegramente por el territorio de Andalucía y su aprovechamiento no afecte a otro territorio, sin perjuicio de sus competencias generales sobre industria. Asimismo, le corresponde el otorgamiento de autorización de estas instalaciones; b) Fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución, la competencia sobre: a) Energía y minas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.25.^a de la Constitución; b) Regulación de actividades de producción, depósito y transporte de energías, así

competencias toma como referencia básica el art. 149.1.25 CE que atribuye al Estado las competencias sobre las bases del régimen energético; a lo que cabe añadir la competencia en materia planificación general de la actividad económica prevista en el art. 149.1.13. Asimismo, debemos destacar que los Estatutos de Autonomía han ido incorporando en su articulado referencias al sector energético y, específicamente a las energías renovables¹⁶.

Mientras que la competencia en materia de medio ambiente, otro de los pilares sobre los que se desarrolla la planificación y regulación del sector energético, se encuentra compartida entre el nivel estatal y el autonómico, siendo el Estado el responsable de dictar la legislación básica que podrá ser ampliada y completada por las disposiciones autonómicas.

Sin embargo, no podemos olvidar que la Constitución otorga la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo a las Comunidades Autónomas, y así lo han reconocido cada uno de los Estatutos de Autonomía como su autorización e inspección y control, estableciendo, en su caso, las normas de calidad de los servicios de suministro. 3. La Comunidad Autónoma emitirá informe en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía y de redes de abastecimiento que superen el territorio de Andalucía o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio. 4. La Junta de Andalucía participa en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Andalucía a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apartado 1 del artículo 221 de este Estatuto. 5. Corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, la regulación y control de las minas y de los recursos mineros, así como las actividades extractivas, y las relativas a las instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría" Y en el art. 204 del Estatuto se hace referencia a que "los poderes públicos de Andalucía pondrán en marcha estrategias dirigidas a evitar el cambio climático. Para ello potenciarán las energías renovables y limpias, y llevarán a cabo políticas que favorezcan la utilización sostenible de los recursos energéticos, la suficiencia energética y el ahorro."

mía¹⁷. Por ello, corresponde analizar los distintos posicionamientos que a nivel autonómico se están adoptando frente a los desafíos que plantea la gestión territorial de la transformación energética. Hemos optado por analizar tres Comunidades Autónomas: País Vasco, Cataluña y Andalucía, con territorios marcados por una orografía y climatología diversa, también una densidad de población variada, y con un sistema socioeconómico basado en distintos sectores.

4.1. País Vasco: El Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables y otros instrumentos de planificación

El País Vasco se encuentra en fase de elaboración de su Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables (PTS EERR), un documento que tiene su origen en las previsiones de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca¹⁸, que en-

17. BACIGALUPO SAGGESE, M. (2010). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 10, pp. 286-329; GALÁN VIOQUE, R. (2014). Implantación territorial de las energías renovables. En ALENZA GARCÍA, J. (dir.). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 294 y ss. VALENCIA MARÍN, G. (2020). Los marcos autonómicos precursores en materia de cambio climático y transición energética. En VALENCIA MARTÍAN, G., ROSA MORENO, J. *La transformación renovable del modelo energético*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 98-190; RANDO BURGOS, E. (2019). *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Iustel; de esta misma autora, *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Tirant lo Blanch, 2020.

18. Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca (BOPV, núm. 42, de 28 de febrero de 2019). En el art. 5 de este texto se disponen los objetivos de la Ley, entre los que podemos destacar los siguientes: "b) La promoción e implantación de las energías renovables, con el fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles; c) La desvinculación gradual de la producción de energía de origen fósil y nuclear hasta alcanzar el consumo nulo; e) La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, principalmente de la contaminación por partículas y óxidos de nitrógeno, como consecuencia de las medidas de ahorro y eficiencia en el uso de la energía

comienda al Gobierno Vasco la elaboración de este instrumento de planificación.

Encomienda en la que de nuevo incide el Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad de País Vasco. En este documento se relacionan una serie de objetivos que se consideran determinantes para conseguir la revisión del modelo territorial en materia de energía, y son los siguientes:

1. Afrontar el binomio energía/clima en la ordenación del territorio, reduciendo las demandas de energía y los consumos, a través de los principios de autosuficiencia conectada.
2. Alcanzar los objetivos de aumentar tanto la eficiencia energética como la utilización de fuentes de energías renovables, así como los objetivos de reducir el consumo de petróleo y de emisión de gases de

y de la utilización de fuentes de energía renovables derivadas del cumplimiento de la presente ley; g) La promoción y el fomento de la investigación y del desarrollo de técnicas y tecnologías que incrementen el ahorro y la eficiencia en el uso de la energía y el desarrollo de energías renovables, así como de los sistemas asociados que faciliten el avance de su implantación y utilización; h) La prevención y limitación de los impactos del uso de la energía en el medio ambiente y el territorio, mediante el ahorro y el empleo de técnicas y tecnologías que impliquen una mayor eficiencia en su uso, contribuyendo también a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; k) La divulgación de los beneficios que aportan un mayor ahorro y eficiencia energética y el empleo de las energías renovables; l) El impulso de una gestión más local y comunitaria de la energía; m) El fomento de la compra y contratación pública de servicios y productos cuyo objetivo sea el ahorro energético, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y el fomento de las energías renovables; n) La promoción de políticas y normativas que favorezcan las actividades que apuesten por la reducción de emisiones de GEI y por la producción o el uso de energías renovables."

La disposición adicional cuarta de este texto establece: "El Gobierno Vasco, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta ley, iniciará la elaboración del Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables, que deberá presentar en el plazo de dos años."

efecto invernadero establecidos en la Estrategia Energética de Euskadi 2030 y en la Estrategia Vasca de Cambio Climático.

3. Trasladar los requerimientos energéticos y sus instalaciones al planeamiento territorial y urbanístico, integrando las directrices de sostenibilidad energética en las políticas públicas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 178/2015, de 22 de septiembre, sobre la sostenibilidad energética del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

4. Aumentar la eficiencia energética de las estrategias territoriales y urbanas, de vivienda y de movilidad.

5. Impulsar la sustitución del petróleo en el transporte por energías alternativas, reduciendo el impacto ambiental y la vulnerabilidad ante una futura escasez de esta energía.

6. Fomentar el uso del transporte público con sistemas de transporte colectivo eficaces y limpios.

7. Reducir el consumo de energía e incrementar el uso de las renovables en los edificios y en el hogar.

8. Mejorar la sostenibilidad del parque de generación eléctrica mediante la incorporación de nuevas instalaciones de renovables y cogeneración, incrementando la generación distribuida y fomentando el autoconsumo.

A pesar de la tardanza del Gobierno Vasco en la elaboración del PTS EERR, durante los últimos años se han elaborado varios programas para la implantación de las energías renovables, como la Estrategia Energética de Euskadi 2030 (3E2030) y la Estrategia Klima 2050 (EK2050), con objetivos concretos como alcanzar un 21 % del consumo final originado por fuentes renovables; la reducción de un 26 % respecto al escenario tendencial el consumo de petróleo para 2030; la contribución a la mitigación del

19. BELTRÁN JAIMES, L., DELGADO LÓPEZ, M. (2020). Impacto multisectorial de las políticas en

cambio climático mediante la reducción de 3 Mt de CO₂ debido a las medidas de política energética; y que el 40% de la energía consumida final en 2050 sea de origen renovable¹⁹.

Propuestas que se han completado con el Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021–2024 de Euskadi que se estructura en tres ejes principales, dirigidos a alcanzar la neutralidad, la resiliencia del territorio y la transversalidad de la acción climática y la transición energética; este Plan identifica como una de sus iniciativas emblemáticas el desarrollo de una ordenación ejemplar del territorio para el desarrollo de las energías renovables, con el objetivo de planificar la implantación territorial de los futuros proyectos de energías renovables en Euskadi. Las acciones principales de esta iniciativa se concretan en la gestión y seguimiento de la tramitación administrativa, del proceso de participación ciudadana y de las alegaciones presentadas; y el soporte técnico, energético, territorial, ambiental.. Asimismo, entre los hitos y aspectos clave de esta iniciativa se afirma que el País Vasco dispone de potencial de aprovechamiento de energías renovables; que el desarrollo futuro de estas energías estará basado en las mejoras tecnológicas, en el cumplimiento de los objetivos energéticos y el encaje de los proyectos en el marco territorial y ambiental; y que el PTS EERR pretende ser un instrumento más que ayude a la implantación de proyectos de EERR de una manera ordenada y sostenible.

En la actualidad se está tramitando en el Parlamento Vasco el proyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático de la Comunidad Autónoma. Una norma que aboga por el impulso a las comunidades energéticas, puesto que en el texto se afirma que las administraciones públicas vascas promoverán el desarrollo de las comunidades energéticas para acercar el aprovechamiento de las energías renovables a la ciudadanía.

Ekonomiaz, núm. 99.

bles con especial atención a las zonas más vulnerables y fomentar la participación de la ciudadanía en proyectos de tecnologías renovables²⁰. Obligación para las administraciones públicas vascas que se completa con el impulso al desarrollo e implantación de sistemas de almacenamiento de energía eléctrica y térmica renovable, especialmente en el ámbito de las comunidades energéticas y en materia de vehículo eléctrico.

Este completo marco normativo y planificador nos pone en contexto para entrar a analizar el PTS EERR, un instrumento que fomenta la gestión local y comunitaria de la energía, facilitando la implantación de los proyectos de autoconsumo/generación distribuida/comunidades energéticas mediante una regulación propia. De esta forma, las instalaciones que se destinen al autoconsumo, individual y colectivo, van a verse favorecidas para su implantación en categorías de suelo donde la admisión de las instalaciones de producción se encuentra condicionada por otros planes territoriales sectoriales. Asimismo, las instalaciones de autoconsumo de pequeña o mediana escala que se vayan a situar en cualquier clase de suelo, en la propia edificación, en la misma parcela o en una colindante con el punto de consumo, tendrán la calificación de uso auxiliar de las edificaciones, de esta forma se simplificará su tramitación y no les serán de aplicación las zonas de exclusión, debido a su menor incidencia sobre el territorio. En definitiva, se están priorizando las soluciones descentralizadas en las que se incluyen las comunidades energéticas. Y por ello, las instalaciones fotovoltaicas para

20. El concepto que ofrece el proyecto de Ley vasco sobre comunidades energéticas sigue la línea de los textos nacionales, y se define en los siguientes términos: "son aquellas entidades jurídicas de participación totalmente voluntaria y abierta, en materia energética, donde el control efectivo lo ejercen sus miembros que pueden ser personas físicas, pymes o autoridades locales."

En relación a los retos que suponen las comunidades energéticas en el País Vasco, MENÉNDEZ SÁNCHEZ, J., y FERNÁNDEZ GÓMEZ, J. (2022). Comu-

autoconsumo y de comunidades energéticas están propiciadas en el anillo de 500 metros de ancho en el entorno de núcleos urbanos, según la Matriz de Ordenación, en las categorías de ordenación Forestal y Agroganadera y Campiña. De esta forma, también se apuesta por impulsar la producción local de energía de forma descentralizada y se reducen las necesidades de infraestructuras energéticas.

La implantación de las energías renovables mediante el autoconsumo y las comunidades energéticas de pequeña escala no está sometido al modelo territorial que establece el Plan, habida cuenta de su menor impacto en el medio. De esta forma, se ofrece una oportunidad para compatibilizar el desarrollo socioeconómico de los entornos protegidos, y en consonancia con la línea de actuación dedicada a impulsar herramientas que den soporte a la consideración de la Red Natura 2000 como instrumento de oportunidad.

Este Plan ha recibido más de 4000 alegaciones, lo que pone de relieve la variedad de intereses y actores en juego y la dificultad de consensuar un instrumento de gestión territorial y energética. En algunas de ellas, como las alegaciones presentadas por la organización ecologista Ekologistak Martxan, se incide en la necesidad de fomentar e impulsar desde las Administraciones públicas a las comunidades energéticas, en concreto se centran en el impulso de comunidades energéticas independiente lideradas por los Concejos y los vecinos del pueblo, frente a un modelo de comunidades energéticas vinculadas a grandes empresas²¹.

nidades energéticas. Casos de estudio. *Cuadernos Orkestra*, núm. 5. Disponible en <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/220045-Comunidades-energ%C3%A9ticas.pdf>

21. El escrito que reúne las alegaciones presentadas por esta organización ecologista se encuentra disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/297750/presentan-27-alegaciones-al-plan-territorial-sectorial-de-energias-renovables/>

A nivel provincial, también corresponde analizar la Estrategia de Sostenibilidad Energética de Guipuzkoa 2050 (ESEG2050), que fue aprobada por el Consejo de Gobierno Foral de Gipuzkoa con fecha de 21 de diciembre de 2021. Nos parece remarcable este texto porque se separa de otras iniciativas planificadoras y otras estrategias que analizamos en este estudio; y todo indica que el nivel local en el que está elaborada la hace más sensible a las necesidades del territorio, y le permite ser más arriesgada en sus planteamientos. Puesto que la mayor parte de los instrumentos analizados son nacionales y, principalmente, autonómicos. En primer lugar, destacamos cómo se pone de manifiesto la complejidad de calcular la potencialidad energética de un territorio, en el que el suelo es un bien muy escaso, con una orografía accidentada y una gran disparidad en la densidad de población entre zonas muy pobladas y otras prácticamente deshabitadas, a lo que se suma la relevancia del paisaje y todos los intereses en juego ante el desafío de la implantación de instalaciones de renovables²².

La apuesta de la Estrategia es muy clara, y se basa en producir la energía necesaria:

la energía es un bien básico, y que hay que salir del modelo energético especulativo en

22. Estrategia de Sostenibilidad Energética de Guipuzkoa 2050, p. 324.

A este respecto debemos recordar como numerosos estudios ponen de manifiesto los distintos modelos para la implantación de las energías renovables que se desarrollan en el ámbito rural y en el urbano. Elementos como la densidad de población, la existencia de un elevado número de edificios en los que aprovechar las cubiertas, el mayor o menor número de suelo disponible, entre otros, condicionan una implantación con grandes diferencias en los contextos urbanos y rurales. En este sentido, PALM, J. (2021). Energy Communities in different national settings –barriers, enablers and best practices *New Clean Energy Communities in a Changing European Energy System (NEWCOMERS)*. Disponible en: https://www.newcomersh2020.eu/upload/files/Deliverable%203_3_%20Energy%20communities%20in%20different%20national%20settings_barriers%2C%20enablers%20and%20best%20practices.pdf, p. 18; CANDELISE, C., RUG-

el que nos hallamos, migrando hacia uno productivo. Esto supone que la generación de energía para su venta no debe ser el objeto principal en los modelos de negocio a alumbrar en el territorio. No es que la venta de los excesos de energía no puedan y deban jugar un papel financiero, especialmente en las amortizaciones de las rehabilitaciones energéticas y en las mejoras de las instalaciones, sino que será el ahorro en la compra de energía, esa que nos evitaremos indefinidamente, a largo plazo, lo que deberá guiar el balance de rendimientos, en todas sus dimensiones, ambiental, económica y social. En este sentido, la energía como objeto de compra y venta, debe ceder el espacio protagonista a otros componentes del negocio de la energía²³.

El modelo por el que opta la Estrategia es reducir el consumo de energía implantando medidas de eficiencia energética a todos los niveles, de forma que se gestione mejor la energía disponible y el autoconsumo, como instrumento clave para desarrollar un modelo de pequeñas instalaciones de renovables que se integren en el modelo urbanístico y de transporte, y que se fomente un modelo de producción de energía frente a un modelo de especulación

GIERI, G. (2020), Status and evolution of the community energy sector in Italy. *Energies*, 13(8), 1888. doi:<https://doi.org/10.3390/en13081888>; BRACCO, S., DELFINO, F., FERRO, G., PAGNINI, L., ROBBA, M., ROSSI, M. (2018). Energy planning of sustainable districts: Towards the exploitation of small size intermittent renewables in urban areas. *Applied Energy*, 228, 2288-2297. doi: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2018.07.074>

En esta línea también debemos destacar la relevancia de las comunidades energéticas como instrumento para luchar contra la despoblación; en este sentido, LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L.(2022). Comunidades energéticas de carácter local y lucha frente a la despoblación: condicionantes legales y papel de los entes locales. *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022, pp. 561-580.

23. Estrategia de Sostenibilidad Energética de Guipuzkoa 2050, p. 355.

con la energía. De esta forma, se potencia la evolución de consumidor a prosumidor, tan preconizada desde las instituciones comunitarias, empoderando el autoconsumo frente a las compañías eléctricas verticales y centralizadas. Y en esta transformación es el nivel local quien debe guiar la transición energética hacia un modelo descentralizado y distribuido. Como se afirma en la Estrategia:

Ello supone una transformación muy profunda, también, de las estructuras y políticas locales y territoriales, en realidad hacia la recuperación de su rol respecto de la provisión de un bien básico, y del apoyo al desarrollo de los derechos como prosumidores o prosumidoras de quienes consumen. El nuevo marco facilitador del autoconsumo que los estados miembros están obligados a construir dibuja el siguiente escenario de oportunidades a perseguir y tareas a desarrollar, y que están muy relacionado con el nuevo mercado interior de la electricidad.

4.2. Ocupación del territorio y energías renovables en Cataluña

Debemos recordar que en el articulado de la Ley catalana de cambio climático se realiza una mención específica a la relación entre las medidas de transición energética que promuevan las energías renovables y la ocupación del territorio. En concreto, se afirma que se han de desarrollar, en la medida de lo posible, en aquellos espacios que ya estén alterados por la acti-

vidad humana; optando en primer lugar por la ocupación de cubiertas y otras construcciones auxiliares, así como por la ocupación de suelo diferente del no urbanizable y, dentro de esta categoría priorizando los espacios agrarios en desuso²⁴. Asimismo, se hace un llamamiento a los principios que han de guiar la planificación territorial sectorial de las energías renovables para la generación solar y eólica, que habrá de incluir medidas que minimicen los impactos derivados de la elevada demanda de suelo que requieren su implantación y sus líneas de evacuación; tomando como referente el principio de justicia social en relación con aquellas personas, colectivos, sectores económicos y territorios que puedan resultar más afectados por la transición energética.

En esta línea, la Generalitat aprobó con fecha de 13 de junio de 2023 la Prospectiva energética de Cataluña (PROENCAT2050), cuyo objetivo último es garantizar la soberanía energética de Cataluña mediante un sistema eléctrico de futuro completamente renovable²⁵. A este fin se llevó a cabo un estudio de previsión de la demanda eléctrica que ha dado como resultado la necesidad de aumentar la capacidad de producción de energía eléctrica renovable para asegurar la respuesta a esta demanda, pero tomando en consideración la minimización del uso del territorio para usos energéticos y la preservación de los suelos de mayor calidad²⁶.

La PROENCAT pone de relieve que la Comunidad Autónoma de Cataluña existe una eleva-

24. Art. 19.1 b) Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (BOGC núm. 7426, de 3 de agosto de 2017).

En relación a esta disposición, DE LA VARGA PASTOR, A. (2020). La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, núm. 1. <https://doi.org/10.17345/rcda2837>

25. Acuerdo GOV/130/2023, de 13 de junio, por el que se aprueba la Prospectiva energética de Cataluña 2050 (PROENCAT 2050), DOGC núm. 8937, de 15 de junio de 2023.

26. Marta Morera Marcé, Directora de l'Institut Català d'Energia define la PROENCAT2050 en los siguientes términos: "la guía para lograr nuestro escenario objetivo, garantizando la soberanía energética, un sistema energético renovable, la mínima ocupación del territorio y unos precios energéticos competitivos. La PROENCAT2050 es un instrumento clave para construir el futuro energético de Cataluña, y demuestra que un sistema energético catalán limpio, autóctono, eficiente y competitivo es posible." INSTITUT CATALÀ D'ENERGIA (2023). *Prospectiva Energètica de Catalunya 2050. PROENCAT 2050*, Institut Català d'Energia. p.10.

da demanda de energía y una alta ocupación del territorio, tanto en la actualidad como en las previsiones futuras; de ahí que alcanzar el objetivo de la soberanía energética a partir de las renovables sea un desafío, puesto que nos encontramos ante unas fuentes energéticas que necesitan amplias extensiones de territorio y tienen una densidad energética baja. Por lo tanto, es esencial adoptar una política de planificación que permita emplear la menor cantidad de territorio posible para garantizar el suministro de energía que exige la demanda.

Según las estimaciones realizadas en la PROENCAT, el despliegue de la generación de electricidad con energía eólica y solar fotovoltaica supondrá un incremento de la ocupación del territorio catalán de alrededor de 800 km² para el año 2050; sería el equivalente al 2,5% del territorio de la Comunidad Autónoma²⁷. Esta ocupación territorial tiene su origen en la apuesta por la soberanía energética con origen en renovables, lo que exige que estas instalaciones generadoras de energía sean autóctonas²⁸.

La propuesta de ocupación mínima del territorio que se lleva a cabo en la PROENCAT2050 es de gran interés porque aborda esta problemática desde una triple perspectiva: emplear espacio ya ocupado, priorizar suelos de escaso

valor agrícola o que no tenga otros usos; y, por último, tomar en consideración los usos futuros del territorio. De esta forma, toma como punto de partida la generación distribuida con energías renovables sobre tejados, infraestructuras de transporte, embalses..., lo que no supone un incremento de utilización del territorio; este tipo de instalaciones generaría el 41,5% de la potencia solar fotovoltaica instalada en el año 2050. También se hace un llamamiento de futuro para tener en cuenta otras actividades que también han de realizarse en el territorio como la agricultura o los nuevos desarrollos urbanísticos. Y, todo ello, relacionado con otros objetivos prioritarios como la protección de la biodiversidad o la soberanía alimentaria, porque una singularidad de la Prospectiva Energética es que no obvia estos objetivos ajenos a la transición ecológica y paralelos a la implantación del nuevo modelo energético; por el contrario, es capaz de dotar de la premisa de usos múltiples del territorio, todos ellos estratégicos y esenciales, que habría de guiar la política de ordenación del territorio. Desde la PROENCAT2050 se prevé la elaboración de un planeamiento territorial sectorial que tenga por fin la expansión de la generación de energía eléctrica renovable a tierra y de los nuevos corredores de alta tensión y su ajuste con los distintos usos del territorio²⁹.

27. En el texto de la PROENCAT2050 se recuerda que el suelo urbanizado de Cataluña representa el 5,9% del territorio catalán, alcanzado los 1.900 km². Comparativa que nos permite hacernos una idea del impacto real sobre el territorio de la implantación de las renovables.

28. Como se afirma en la PROENCAT2050, PP. 116-117: "Aunque pueda parecer que el nuevo sistema de generación de energía eléctrica con energías renovables suponga un incremento importante de ocupación del territorio, la realidad es que el territorio se utiliza de forma mucho más eficiente que en el modelo energético actual, puesto que se internaliza gran parte del impacto del sistema energético sobre el uso del territorio propio de Cataluña. El hecho que el sistema energético haya requerido hasta ahora un uso aparentemente tan bajo del territorio no es más que una consecuencia de la externalización de la mayoría de los impactos de nuestro sistema energético, fuertemente dependiente de unos

combustibles fósiles y nucleares procedentes de explotaciones energéticas en otros países, la utilización de los cuales genera una serie de impactos en el medio ambiente que, si se internalizaran, también se podrían traducir en un importante requerimiento de ocupación del territorio. Hay que tener presente también que la densidad de potencia (entendimiento como energía producida por unidad de superficie ocupada) de las tecnologías de producción de energía eléctrica fósiles (ciclos combinados de gas natural) y nuclear de que disponemos actualmente en Cataluña es mucho más grande que las tecnologías basadas en las energías renovables (eólica, solar fotovoltaica...). Igualmente, hay que mencionar también la huella de carbono de nuestro sistema energético actual. Así, el uso del territorio necesario para internalizar nuestras emisiones de gases invernadero es superior a tres veces el territorio catalán".

29. PROENCAT2050, pp. 63 a 66.

La PROENCAT recuerda que el nuevo modelo energético por el que se apuesta, basado en la producción de energía eléctrica con origen en las renovables se tendrá que desarrollar desde tres niveles de demanda en atención al nivel de consumo y de tensión de suministro: pequeña escala, basado en un modelo de autoconsumo individual y colectivo; mediana escala, para un nivel local; y gran escala, destinado a los grandes consumidores y a la demanda eléctrica de pequeños y medios consumidores que no esté cubierta por los dos niveles anteriores. Lógicamente, cada uno de estos niveles habrá de contar con los sistemas de almacenamiento de energía eléctrica adecuados a su consumo y tensión. Desde la Prospectiva se fomenta la producción para este triple nivel de forma sinérgica, flexible, equilibrada y armónica.

Esta distinción está en la línea con otros valores que impregnan la Prospectiva y que impulsan la transición hacia un modelo energético más descentralizado, que luche contra la pobreza energética y que, además de ser renovable, sea participativo y democrático. De ahí la relevancia de las comunidades energéticas como elemento clave para que los ciudadanos, las pymes y las autoridades locales se sumen a esta transición. Una de las prioridades de la Prospectiva es la apuesta por el autoconsumo eléctrico y la generación de electricidad de proximidad.

Se apuesta por la implantación del autoconsumo también como una medida que favorece la integración y aceptación de las infraestructuras energéticas en el territorio, además de permitir el aprovechamiento del espacio urbano inutilizado y reducir las pérdidas por transporte y distribución. Asimismo, la Prospectiva incide en la generación de proximidad, y en la relevan-

30. En la disposición adicional primera del Decreto Ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas (DOG núm. 8531, de 27 de octubre de 2021) se afirma: "El Gobierno debe acordar la formulación del Plan territorial sectorial para la generación eléctrica eólica y fotovoltaica sus líneas

de impulsar las comunidades energéticas. Para ello se relatan los obstáculos tradicionales, como la falta de información sobre estas nuevas vías, las barreras regulatorias, así como la necesidad de contar con un sector industrial que apoye estas iniciativas y las dificultades que suelen plantear las comercializadoras.

En mayo de 2022 se adoptó el Acuerdo para la formulación del Plan territorial sectorial para la implantación de las energías renovables en Cataluña (PLATER). Este Acuerdo encomendó la elaboración del PLATER al Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural, a través del Instituto Catalán de Energía y con la colaboración del resto de departamentos de la Generalidad de Cataluña con competencias relacionadas con el plan y de las administraciones locales catalanas.

El origen de este instrumento de planeamiento se encuentra en las previsiones autonómicas de la Ley catalana 16/2017, del cambio climático, en el Decreto Ley 24/2021, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas³⁰, y en la PROENCAT 2050; así como en las referencias estatales del Pacto Nacional para la Transición Energética.

La elaboración de este instrumento de planificación surge ante la ingente demanda de terreno para el desarrollo de proyectos de energías renovables. Aplicando los principios de la PROENCAT2050 ya analizados, será necesario ocupar alrededor de 800 km² para el año 2050; por la tanto, desde las instituciones autonómicas consideran una prioridad dotar a Cataluña de un instrumento territorial específico que permita dar respuesta a esta nueva realidad. Hasta el momento no existe un plan con estas de evacuación y sus elementos de almacenamiento en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de este Decreto ley. Este plan debe determinar la producción de energía de cada comarca en función de su demanda y atendiendo criterios de solidaridad intercomarcal para lograr los objetivos a nivel global."

características en Cataluña, por lo que se configuraría como el primer instrumento de planificación territorial sectorial para la ordenación de las infraestructuras energéticas renovables. Las iniciativas de creación de parques eólicos y plantas fotovoltaicas que se han implantado hasta el momento se han limitado a cumplir los requisitos de la legislación específica de aplicación, pero sin que exista un instrumento territorial a nivel autonómico que permita una ordenación eficaz, eficiente y armonizada de este tipo de proyectos.

Los objetivos generales del PLATER son: garantizar que el futuro sistema energético esté basado en energías renovables, con un mix eléctrico 100% renovable en 2050, contribuyendo a lograr la neutralidad climática en este horizonte; garantizar el bienestar de la ciudadanía y el crecimiento económico; y asegurar un suministro de energía asequible y seguro. Mientras que en los objetivos específicos sí nos encontramos con una clara alusión la relación entre el territorio y la implantación de las renovables y, expresamente, a su impacto sobre el suelo destinado al uso agrícola. De ahí que junto a las referencias a la simplificación de la tramitación administrativa de estos proyectos y a la indispensable participación ciudadana en la definición del modelo energético, nos encontremos con una mención a la ordenación territorial de estas instalaciones y a la conservación de los suelos agrarios. En concreto se prevé como un objetivo específico ordenar el despliegue de las instalaciones renovables (eólicas y fotovoltaicas) en el territorio, con dos elementos clave: por un lado, asegurar la compatibilidad con los criterios medioambientales, urbanísticos, paisajísticos, etc.; y por otro, evitar la concentración de las instalaciones en determinadas zonas. A lo que añade la mención especí-

31. SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA (2018). *El aumento de los conflictos en materia ambiental y urbanística en Cataluña*. Síndic de Greuges. Disponible en: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/5375/Informes%20conflictos%20territorials_castella_ok.pdf

fica a la preservación de los suelos agrarios de mayor calidad.

Debemos recordar que la problemática en el despliegue territorial de proyectos de renovables no ha estado exenta en Cataluña de polémica desde hace ya varios años. En este sentido corresponde destacar la activa implicación del Síndic de Greuges que ya en el año 2018 presentó al Parlamento de Cataluña el informe dedicado al incremento de los conflictos en materia ambiental y urbanística en Cataluña, en el que se incluían una serie de recomendaciones para las administraciones públicas; además de poner de manifiesto la gran conflictividad creada por la planificación energética y por las deficiencias en los instrumentos de planificación urbanística y de planificación y gestión del entorno natural³¹.

En diciembre de 2021 el Síndic compareció ante la Comisión de Acción Climática del Parlamento catalán a fin de presentar la resolución de mayo de 2021 sobre las energías renovables³². Consideramos de gran interés analizar esta resolución porque esta motivada por el rechazo de la ciudadanía a varios proyectos de renovables, liderados por grandes grupos inversores multinacionales, marcados por una ausencia de planificación a nivel autonómico, y sin una evaluación suficiente de su impacto sobre el medio y el paisaje; ante estas circunstancias el Síndic abrió una actuación de oficio para analizar el papel de las administraciones públicas en los proyectos de renovables.

Son dos los elementos que hemos de destacar: por un lado, el hecho de que nos encontramos ante proyectos liderados por grandes grupos inversores multinacionales ajenos a las localidades donde se implantarían; y, en segundo

32. SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA, Resolución del expediente AO-00080/2021 sobre la actuación de las administraciones públicas en relación con los proyectos de implantación de diversas infraestructuras de energías renovables, Resolución núm. R-00150/2021, de 12 de mayo de 2021.

lugar, la incidencia sobre el territorio, tanto por la falta de planificación como por su impacto ambiental y paisajístico. En este contexto, el Síndic apuesta por la planificación territorial y sectorial, que habría de conllevar la suspensión temporal de la tramitación y autorización de nuevos proyectos o de ampliación de los existentes hasta su aprobación.

Como se afirma en la Resolución:

Una planificación territorial y sectorial de la implantación de las infraestructuras relativas a las energías renovables debería constituir el marco orientador, en todo el territorio de Cataluña, de las políticas públicas en este ámbito y debería estudiar, con una visión estratégica y territorial, las características que deberían tener los espacios para adecuarse y acoger las citadas infraestructuras.

A su vez, la elaboración y aprobación de un marco planificador debería permitir una armonización de los diferentes usos del suelo y una garantía de la viabilidad económica de las instalaciones.

Por último, la planificación resolvería las carencias de participación de los diversos actores en juego y ofrecería una visión conjunta para resolver situaciones en las que se concentren o se superpongan varios proyectos, se afecte de forma relevante al paisaje o se generen incoherencias con los modelos urbanísticos vigentes. La posibilidad de prever medidas compensatorias por los territorios más afectados o de regular la restauración o reparación de los suelos afectados por infraestructuras que se conviertan en obsoletas o en desuso también serían aspectos que podrían encajar en el objeto de una planificación sectorial.

Si bien la propuesta del Síndic de elaborar una planificación territorial sectorial sí se ha tomado en consideración, la moratoria solicitada ha caído en el olvido. Por tanto, la urgencia de implantación de las renovables se ha situado por delante de una implantación ordenada. La futura aprobación de un instrumento de planificación específico no va a impedir que en el ínterin (y debemos tener en cuenta que la Resolución se adoptó antes de finalizar el año 2021) hayan numerosos los proyectos que se han aprobado y se seguirán desarrollando, y que pueden estar condicionando de forma negativa la futura ordenación territorial de las renovables en esta Comunidad.

La oposición de las localidades afectadas a la instalación de megaproyectos de renovables en su territorio está detrás de estas reflexiones. Frente a un modelo de proyectos ajenos a las localidades, al territorio y a la ciudadanía, las comunidades energéticas presentan una alternativa que allana estos obstáculos porque parte de un consenso de la ciudadanía, y redundan en beneficios directos para el entorno; por tanto, proyectos locales y de cercanía frente a megaproyectos ajenos al territorio.

4.3. Andalucía: una planificación energética incompleta

En la Ley 2/2007 de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía se incluye una clara referencia a la relación entre las fuentes de energía renovables y la planificación territorial, con un artículo dedicado expresamente a esta materia³³. En este precepto se impone a la Consejería con competencias en materia de energía la obligación de elaborar un Programa de Fomento de las Energías Renovables en el que se han de tener en cuenta los condicionantes territoriales, ambientales, culturales urbanísticos y de

33. Art. 11 Ley 2/2007 de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía (BOJA núm. 70 de 10 de abril de 2007).

infraestructuras contenidos en otras planificaciones. El precepto va más allá, al prever que este Programa se desarrollará a través de programas territoriales de energías renovables en los que se establecieran las denominadas Áreas Preferentes de Energías Renovables (APER); definidas como aquellas zonas compatibles para infraestructuras de generación y transformación de energías renovables y los pasillos necesarios para la evacuación de energía producida. Nos encontrábamos por tanto con una zonificación en la que podría estar previsto un uso prioritario del territorio para el aprovechamiento de energías renovables.

Referencias normativas que debemos completar con la Ley 8/2018, de 8 de octubre de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, entre cuyos objetivos se encuentra:

impulsar la transición energética justa hacia un futuro modelo social, económico y ambiental en el que el consumo de combustibles fósiles tienda a ser nulo, basada en la promoción de un sistema energético andaluz descentralizado, democrático y sostenible cuya energía provenga de fuentes de energía renovables y preferentemente de proximidad.³⁴

Asimismo, en la vigente normativa territorial autonómica, la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía, se reconocen entre los usos ordinarios del suelo rústico

34. Art. 1 d) de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía (BOJA núm. 199, de 15 de octubre de 2018).

35. Art. 21.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía (BOE núm. 303, de 20 de diciembre de 2021).

36. Según se afirma en este Informe, pp. 3 y 6: "El análisis de potencial bruto de centrales renovables en Andalucía llevado a cabo por la Agencia Andaluza de la Energía estima que existen en la Comunidad

los vinculados a las energías renovables³⁵, equiparándolo al uso agrícola.

En el año 2020 la Agencia Andaluza de la Energía publicó un informe en el que se analizaba el potencial de centrales renovables en esta Comunidad Autónoma, donde se preveía la posibilidad de que Andalucía pudiera aportar 26.000 nuevos megavatios de potencia instalada, que se añadirían a los ya existentes en el momento de la elaboración del informe, y que permitirán cumplir el 45% de los objetivos previstos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Según se dispone en este estudio se llevó a cabo un análisis del territorio andaluz, tomando en consideración sus condicionantes orográficos, medioambientales, de uso del suelo y compatibilidad con otros usos, de recurso, etc.; y eliminando aquellas zonas con especial protección, con restricciones de la cobertura vegetal y catalogaciones urbanísticas³⁶.

El siguiente paso fue la publicación de las Directrices Energéticas de Andalucía. Horizonte 2030, instrumento destinado a guiar la política relativa al impulso de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética y el desarrollo de las infraestructuras energéticas durante una década. La concreción en acciones específicas de las líneas maestras previstas en las Directrices necesitada de un instrumento de desarrollo, que ha sido la Estrategia Energética de Andalucía 2030.

En 2022 se aprobó la Estrategia cuya finalidad es fomentar la transición a un modelo ener-

Autónoma 800.000 hectáreas de terreno en las que se estima se podría instalar un potencial bruto de centrales fotovoltaicas de 254.000 MW y un potencial bruto termosolar de 19.000 MW (descontados los proyectos fotovoltaicos y centrales termosolares ya existentes). Y respecto a la energía eólica: Andalucía dispone de 480.000 hectáreas de terreno donde se estima se podrían instalar 25.700 MW en parques eólicos. Existe recurso eólico terrestre aprovechable en las provincias de Cádiz, Málaga, Almería, Granada y Sevilla. Destaca especialmente la zona del Estrecho de Gibraltar por su alto recurso eólico y orografía singular."

gético eficiente, sostenible, seguro y neutro en carbono, aprovechando los recursos renovables disponibles y generando crecimiento económico y empleo, todo ello siguiendo los objetivos nacionales y europeos en materia de energía y clima³⁷. Los seis objetivos se centran en descarbonizar, reducir el consumo energético, minimizar la dependencia de los derivados del petróleo en el transporte, mejora de las infraestructuras para aprovechar los recursos renovables, fomento de la actuación administrativa en la transición energética y fortalecimiento del tejido empresarial y energético andaluz.

Entre las necesidades o carencias asociadas al sistema energético andaluz, que pueden llevar a convertirse en un problema si no se solventa, identifica la Estrategia la compatibilización de infraestructuras energéticas con las actividades tradicionales de las zonas rurales y con la conservación de la biodiversidad; así como el desarrollo de infraestructuras energéticas para el suministro de combustibles de nulas-bajas emisiones y nuevos vectores energéticos; y un sistema más participativo y accesible que acerque las soluciones energéticas a la ciudadanía, entre otras.

El fomento del autoconsumo, las comunidades energéticas y la rehabilitación energética de edificios se encuentran entre los programas prioritarios para la primera etapa de implantación de la Estrategia. En este sentido corresponde destacar la línea estratégica dedicada a la rehabilitación energética de edificios de empresas y hogares y su entorno urbano, prestando especial atención a los colectivos más vulnerables; donde las comunidades energéticas van a actuar como instrumentos para

conseguir el empoderamiento de las personas vulnerables y su inclusión en la transición energética³⁸. El desarrollo de las comunidades energéticas también es una prioridad dentro de la línea estratégica destinada a propiciar un suministro de calidad mediante un modelo energético sostenible; mientras que el impulso al autoconsumo se enmarca a la línea vinculada a la mejora del aprovechamiento de las energías renovables y el desarrollo sostenible de las redes energéticas.

El impacto territorial de la transición energética no es una de las prioridades de la Estrategia, a pesar de que la ordenación del territorio andaluz es básica para el desarrollo de las nuevas infraestructuras de generación y distribución energética que vienen previstas en este documento. Es un déficit destacado de la Estrategia porque el impacto territorial es uno de los elementos clave para el desarrollo del nuevo modelo energético basado en las renovables. Por ello, parece que la administración autonómica habría optado por completar esta Estrategia con un instrumento de planificación territorial; no obstante, el Gobierno andaluz no se encuentra en la línea ya seguida por otras Comunidades, como se deduce de su respuesta a las propuestas de planificación territorial que se han planteado desde el sector local.

La cercanía y sensibilidad de las administraciones locales con la problemática de las renovables en el territorio se ha puesto de manifiesto en esta Comunidad Autónoma mediante una iniciativa legislativa municipal, promovida por 70 Ayuntamientos andaluces, y que solicitaba al Parlamento de Andalucía la regulación de una moratoria para los megaproyectos de

37. La Estrategia Energética de Andalucía 2030 fue aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de junio de 2022 (BOJA núm. 112, de 14 de junio de 2022).

38. PRESICCE, L., "Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de

la agenda urbana de la Unión Europea", en ANLEU HERNÁNDEZ, C. (Coord), RODRÍGUEZ BEAS, M., FORNS FERNÁNDEZ, M., *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales: Una perspectiva interdisciplinaria*, 2020, pp. 319-340.

energías renovables hasta la aprobación del Plan de Transición Energética de Andalucía³⁹.

Esta iniciativa se basa en tres aspectos: el primero de ellos es la regulación de una moratoria para los megaproyectos de energías renovables hasta la aprobación del Plan de Transición Energética en Andalucía, ante el elevado volumen de proyectos que se están tramitando (a fecha de noviembre de 2021 más de 790 proyectos fotovoltaicos, promoviendo unos 21.000 megavatios de renovables). Esta moratoria estaría vinculada al segundo de los ejes, que sería la aprobación de un Plan de Transición Energética en el que se realizara una zonificación del territorio andaluz para minimizar los impactos sociales y ambientales en el entorno, evitar los movimientos especulativos en el sector, garantizar la adecuada protección de los ecosistemas y amparar el derecho de la ciudadanía al acceso a las redes para poner en marcha instalaciones ligadas al autoconsumo y a las comunidades energéticas; este instrumento permitirían realizar una evaluación global del impacto de la transición energética en toda la región. Y, el último eslabón de esta iniciativa sería el impulso a políticas energéticas más distribuidas y descentralizadas, priorizando las pequeñas instalaciones e inversiones locales.

El Ejecutivo andaluz considera no viable esta iniciativa y en su respuesta a la misma puso de manifiesto que el impacto sobre el territorio de los proyectos en tramitación representaban datos muy bajos de ocupación y que la elaboración del Plan de Transición Energética de Andalucía que se proponía en la iniciativa no era viable. Se apoya la respuesta del Gobierno andaluz para la no planificación y zonificación del territorio en la libre iniciativa empresarial, la planificación realizada por el Gobierno cen-

39. 11-22/ILPA-000003. Propuesta de toma en consideración de la Proposición de Ley, de Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos, en defensa de los espacios protegidos y en pro de una planificación ante las energías renovables, Diario de Sesiones del

tral, y en el propio dinamismo del sistema de estructuras eléctricas. Ninguno de estos argumentos han sido suficientes para impedir que otras Comunidades Autónomas, como hemos analizado, estén ya desarrollando instrumentos de planificación territorial energéticas. Precisamente el dinamismo del sistema de estructuras eléctricas necesita de un instrumento de planificación que favorezca y simplifique los procedimientos necesarios para la instalación de nuevas infraestructuras en las zonas prioritarias identificadas; la libre iniciativa empresarial también se vería fortalecida por un instrumento planificador autonómico que dotara de seguridad jurídica a los proyectos que estén en elaboración; y la zonificación elaborada por el Ministerio es un primer acercamiento que necesita de un desarrollo más amplio y concreto a nivel de cada territorio autonómico.

La proyección territorial de la transición energética exige de instrumentos de planificación, también en el territorio andaluz; tal y como viene previsto en la propia normativa andaluza y que hemos analizado al inicio de este epígrafe. La urgencia de la transición energética no puede ser óbice para la adecuada gestión territorial en la implantación de las renovables. Coincidimos con los promotores de esta iniciativa municipal y con el resto de Comunidades Autónomas que están desarrollando esta materia, en la necesidad de disponer de un marco de referencia regional para gestionar de forma racional, eficiente y sostenible la implantación de nuevas infraestructuras energéticas.

5. CONCLUSIONES

La planificación territorial sectorial es la vía adecuada para garantizar un desarrollo coherente, armonizado y ordenado de los pro-

Parlamento de Andalucía, núm. 22, XII Legislatura, 8 de febrero de 2023, pp. 16 y ss. Disponible en <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=diario&id=170754>

yectos energéticos de energías renovables. Al igual que sucede en cualquier otro ámbito con incidencia sobre el territorio, los instrumentos de planificación permiten dotar de seguridad y garantías al desarrollo futuro de estos usos del suelo.

Es esencial que en estos instrumentos de planificación territorial se haga una distinción entre los tipos de proyectos, no pueden tener la misma consideración desde el punto de vista de la planificación los proyectos desarrollados por comunidades energéticas que aquellos otros en los que simplemente primen los beneficios económicos; el impacto sobre el territorio no es comparable. Asimismo, dentro de los proyectos liderados por comunidades energéticas también es necesario ser cautelosos para valorar desde un primer momento qué requisitos se van a exigir para el retorno de beneficios sobre el territorio. Y desde la planificación territorial también se habrán de tomar en consideración cuáles son los principios ambientales, paisajísticos, sociales o culturales que se han de primar en cada zona territorial; puesto que las necesidades y las demandas no son las mismas. La zonificación del territorio no puede limitarse a contemplar el potencial energético a corto o medio plazo; como ya apuntaba el Síndic catalán aspectos como la restauración del territorio una vez que estas instalaciones estén obsoletas y hayan de ser retiradas, e incluso la compatibilidad con otros usos como la agricultura o la ganadería, son elementos determinantes para realizar una adecuada ordenación territorial.

La ordenación del territorio pasa por su zonificación, y es clave identificar aquellas zonas con un potencial energético relevante y que no tienen obstáculos para el desarrollo de proyectos energéticos. Pero este es sólo el primer paso, que no puede obviar los restantes instrumentos de control y prevención ambiental para las infraestructuras energéticas, ni tampoco puede convertir en todo el territorio de una Comunidad Autónoma en uso preferente para la

generación de energía. Existen otros usos del suelo que son incompatibles con este desarrollo, y también existen otros intereses que han de ser tomados en consideración. Asimismo, la zonificación también pasa por seleccionar suelos en los que las explotaciones vinculadas a las comunidades energéticas que comprendan a vecinos, a administraciones locales y a otros entes sociales y económicos vinculados al territorio pueden desarrollar sus proyectos con garantías y facilidades. El impacto de estas iniciativas ha de redundar en beneficios para el entorno en el que se desarrollan y se ha de supervisar el cumplimiento de estos fines, porque va a ser esta vinculación en positivo entre los proyectos vinculados a las comunidades energéticas y las localidades en los que se desarrollen la clave para que puedan implantarse en zonas a las que en ningún caso se podría dar cabida a megaproyectos de generación energética. Es decir, también hay que zonificar para impulsar este nuevo modelo de autoconsumo y de generación energética a escala local. No pueden estar expuestos a un procedimiento tan complejo como el de otro tipo de instalaciones porque su impacto territorial, ambiental, social y económico es diverso y ha de repercutir en un beneficio para el territorio.

Si nos limitáramos al potencial energético nos encontraríamos con territorios de la geografía española cuyo nuevo monocultivo sería la energía fotovoltaica o la eólica, y llegados a este punto debemos plantearnos si es este el modelo de transición energética por el que queremos apostar. En la actualidad nos encontramos ante un modelo dispar, en el que cada Comunidad Autónoma ha optado por soluciones de lo más variadas, desde aquellas a las que parece no preocupar la gestión territorial de la energía; hasta otras que están empezando a desarrollar instrumentos sectoriales de planificación territorial energética y que se encuentran con la realidad de territorios ya muy saturados y donde es necesario abogar por proyectos que respondan a las demandas energéticas de la

ciudadanía. En definitiva, tienen que optar por un modelo que supera los propios límites de la gestión territorial y energética y que también comprende un modelo económico y social; una apuesta por la participación ciudadana o por otros modelos de explotación.

También debemos recordar la relación de la gestión territorial de la energía y el transporte y la movilidad. Los instrumentos actuales se están focalizando en los usos del suelo, que son clave, pero también deben atender a la gestión territorial del transporte, de la distribución de la energía y del transporte de personas y mercancías, cuya electrificación va a marcar nuevas demandas energéticas y puntos de recarga; y no sólo en la escala urbana sino también en las redes de transporte de energía a nivel nacional e internacional (en el medio terrestre y en el marítimo). Las comunidades energéticas también han de ser una alternativa en la producción de energía vinculada al transporte, y han de ser tomadas en consideración para la satisfacción de la demanda energética que impone la nueva movilidad.

Los instrumentos de gestión territorial para la implantación de las renovables son muy limitados, no están siendo capaces de ofrecer una respuesta desde la planificación a los retos que supone la transformación energética, la aparición de nuevos actores en la producción de energía (comunidades energéticas), el despegue del prosumidor, las demandas de la nueva movilidad, y el indispensable protagonismo del nivel local, entre otros. Las Comunidades Autónomas debe desarrollar una planificación territorial de futuro, innovadora y que permita responder a estas nuevas realidades; los errores cometidos en otras políticas sectoriales y su desastroso impacto sobre el territorio deben hacernos comprender la relevancia de ordenar con carácter previo a la implantación y desarrollo de las infraestructuras. Todavía estamos a tiempo de corregir los errores producidos, minimizar su impacto y dotar al territorio español

de instrumentos de ordenación territorial que permitan la consolidación de una transformación energética sostenible, participativa, eficiente y territorial y económicamente viable. La cuestión que debemos plantearnos es si las políticas públicas van a estar a la altura de estos desafíos.

Esta gestión territorial también debe responder a una cuestión que debemos plantearnos, y es si estamos dispuestos a hipotecar nuestro territorio para convertirnos en los huertos solares de Europa, a la vista del potencial de la fotovoltaica en nuestro país. Evidentemente, para estos aprovechamientos masivos no estamos siguiendo la línea de las comunidades energéticas, sino que estaríamos ante megaproyectos liderados por grandes compañías energéticas. Puede ser una opción para un territorio el apostar por este tipo de infraestructuras pero cómo van a influir en la ordenación territorial de este espacio, que usos serán compatibles con ellas y cómo repercutirá sobre el entorno son indicadores que habrá que valorar. Por lo que la identificación del potencial energético y la zonificación no son los únicos y definitivos parámetros a valorar.

La tardanza en la adopción de un marco normativo coherente y completo para las comunidades energéticas también es un lastre al que se enfrenta este nuevo modelo territorial. Las decisiones sobre las limitaciones de proximidad para la implantación de estos proyectos pueden condicionar su expansión en algunas zonas del territorio español. El debate y la reflexión sobre el modelo de generación de energía y la implicación de la ciudadanía y el nivel local son valores que habrían de prevalecer y clarificarse de cara a una adecuada gestión territorial de esta materia.

En definitiva, propuestas estatales y autonómicas y locales que han de ser coherentes y consecuentes con el modelo territorial y energético que demanda la sociedad española. El

marco normativo y planificador debe guiar, clarificar, ordenar y dotar de seguridad jurídica a los proyectos que pueden desarrollarse para hacer frente a las necesidades energéticas; de lo contrario, seguiremos parcheando con propuestas aisladas, algunas positivas y otras negativas, y comprometiendo nuestro territorio ante la falta de ordenación.

La situación de crisis energética no puede ser óbice para el desarrollo de un modelo territorial sostenible en la implantación de nuevas infraestructuras energéticas. El territorio, como bien escaso y finito, necesita de una protección que no puede ser obviada por esta celeridad a la que nos vemos sometidos ante la acuciante necesidad de autoabastecernos de energía y finalizar con la dependencia energética de terceros Estados. La ciudadanía es tajante en sus planteamientos y son numerosas las localidades que se han opuesto frontalmente al desarrollo de proyectos energéticos que consideran ajenos a sus necesidades, a su realidad económica y social, y opuestos a un desarrollo sostenible de su territorio; de otro lado, son constantes las demandas para desarrollar propuestas locales y ciudadanas de generación de energía para el autoconsumo o el consumo colectivo. En definitiva, la sensibilización ciudadana en materia energética ha sufrido un vuelco en los últimos años. La sociedad ha despertado de su letargo y está abriéndose paso una tendencia en la que no se limita a aceptar las condiciones impuestas por las grandes compañías sino que es consciente de la posibilidad de optar por otros modelos; y este despertar de la ciudadanía debe ir acompañado por las administraciones públicas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E., ZAMORAROSELLÓ, M.R. (2014). Energías renovables y espacios naturales protegidos. En ALENZA GARCÍA, J. (dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi,
- BACIGALUPO SAGGESE, M. (2010). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, pp. 286-329.
- BARTLETT I CASTELLÀ, E. (2022). Comunidades energéticas. En ALENZA GARCÍA, J., MELLADO RUIZ, L. *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Iñigo del Guayo Castiella*, Marcial Pons.
- BELTRÁN CASTELLANOS, J. (2021). Simplificación administrativa en la transición energética. Un reto para las energías renovables en la UE. *Iuris Dictio*, núm. 27.
- BELTRÁN JAIMES, L., DELGADO LÓPEZ, M. (2021). Impacto multisectorial de las políticas en materia de transición energética en el País Vasco. *Ekonomiaz*, núm. 99.
- BRACCO, S., DELFINO, F., FERRO, G., PAGNINI, L., ROBBA, M., ROSSI, M. (2018). Energy planning of sustainable districts: Towards the exploitation of small size intermittent renewables in urban areas. *Applied Energy*, 228, 2288-2297. doi: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2018.07.074>
- CANDELISE, C., RUGGIERI, G. (2020). Status and evolution of the community energy sector in Italy. *Energies*, 13(8), 1888. doi: <https://doi.org/10.3390/en13081888>
- DE LA VARGA PASTOR, A. (2020). La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su

- evolución legislativa. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, núm. 1. <https://doi.org/10.17345/rcda2837>
- FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, L. (2020). La evaluación de las repercusiones de los proyectos de parques eólicos en los espacios de la red europea Natura 2000. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 99.
- GALÁN VIOQUE, R. (2014). Implantación territorial de las energías renovables. En ALENZA GARCÍA, J. (dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi.
- GALERA RODRIGO, S., ORTIZ GARCÍA, M., (2022). Energía más allá del mercado. Hacia un nuevo modelo energético. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, núm. 214.
- GUAYO CASTIELLA, I. DEL (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. *Revista de Administración Pública*, 212. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.12>
- INSTITUT CATALÀ D'ENERGIA (2023). *Prospectiva Energètica de Catalunya 2050. PROENCAT 2050*. Institut Català d'Energia.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (2022). El autoconsumo de electricidad. En ALENZA GARCÍA, J., MELLADO RUIZ, L. *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Iñigo del Guayo Castiella*. Marcial Pons.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (2022). Comunidades energéticas de carácter local y lucha frente a la despoblación: condicionantes legales y papel de los entes locales. *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2021). Notas a la Ley de Cambio Climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114. Disponible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/07/2021-07-19-Lopez-Ley-cambio-climatico.pdf>
- MENÉNDEZ SÁNCHEZ, J., y FERNÁNDEZ GÓMEZ, J. (2022). Comunidades energéticas. Casos de estudio. *Cuadernos Orkestra*, núm. 5. Disponible en <https://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/220045-Comunidades-energ%C3%A9ticas.pdf>
- PALM, J. (2021). Energy Communities in different national settings –barriers, enablers and best practices. *New Clean Energy Communities in a Changing European Energy System (NEWCOMERS)*. Disponible en: https://www.newcomersh2020.eu/upload/files/Deliverable%203_3_%20Energy%20communities%20in%20different%20national%20settings_barriers%2C%20enablers%20and%20best%20practices.pdf
- PRESICCE, L. (2020). Pobreza y vulnerabilidad energética. Un análisis multinivel en el marco de la agenda urbana de la Unión Europea. En ANLEU HERNÁNDEZ, C. (Coord), RODRÍGUEZ BEAS, M., FORNS FERNÁNDEZ, M., *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales: Una perspectiva interdisciplinar*. Atelier
- RANDO BURGOS, E. (2019), *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Iustel.

RANDO BURGOS, E. (2020). *Régimen jurídico de la gestión territorial* Tirant lo Blanch.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNY (2018). *El aumento de los conflictos en materia ambiental y urbanística en Cataluña*. Síndic de Greuges. En: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/5375/Informes%20conflictes%20territorials_castella_ok.pdf

VALENCIA MARÍN, G. (2020). Los marcos autonómicos precursores en materia de cambio climático y transición energética. En VALENCIA MARTÍAN, G., ROSA MORENO, J. *La transformación renovable del modelo energético*, Thomson Reuters Aranzadi.

COMMUNITY ENERGY

PART 2
DIFFERENT FORMS
CHAPTER 6

SUCCESS STORY ★

THE EDINBURGH COMMUNITY SOLAR CO-OPERATIVE ECSC | SCOTLAND

The Edinburgh Community Energy Co-operative Ltd was formed with the aim of giving Edinburgh's residents a way to promote and develop renewable and low carbon energy production in the city. The founders looked into a lot of different possible legal vehicles for their project. What was important was that they could focus on delivering a large scale solar project to the city. The co-op that they formed in the end is called the Edinburgh Community Solar Co-operative (ECSC) and it is actually a bencom.

40 | LOCAL



Primary School children celebrate the launch of Edinburgh Solar coop.
© Edinburgh Solar Coop



Fuente: Community Energy. A practical guide to reclaiming power.
<https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2020/10/13-FoEE-Community-Energy-Guide-mr>

Planificación climática regional integrada en Francia: lecciones de una experiencia

Camille Mialot

Profesor del Sciences Po París

École de Droit, Adjunct

Marta Lora Tamayo

Catedrática de Derecho Administrativo

Directora de la cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo

La ley sobre la nueva organización territorial de la República francesa de 7 de agosto de 2015 introdujo los nuevos planes regionales de desarrollo sostenible e igualdad territorial (SRADDET por sus siglas en francés) con vistas a adoptar un enfoque integrado que reuniera varios documentos estratégicos sectoriales regionales ya existentes¹.

Esta ley se adoptó casi al mismo tiempo que la Ley de 17 de agosto de 2015 de transición energética para un crecimiento verde, que impone planes territoriales de clima, aire y energía a nivel intermunicipal.

Estas dos leyes coexistieron con la COP 21 de 2015, que tuvo lugar en París entre noviembre y diciembre de 2015. La primera generación de planes regionales fue integrada por las regiones en un plazo relativamente corto, entre finales de 2019 y principios de 2020, es decir, menos de 4 años después de la adopción de la Ley.

Para ofrecer una visión global de la evaluación de este proceso de integración legislativa nos resultará de gran utilidad: (I) presentar el contexto que condujo a la implementación de los planes regionales integrados, (II) examinar a continuación las dificultades de la planificación regional integrada en el contexto francés e (III) intentar demostrar que los desarrollos en curso

1. Moliner-Dubost, M. (2015). Loi NOTRe. La nouvelle planification environnementale (déchets et SRADDET). En Dossier "Loi NOTRe, redistribution des

son un indicador de un laboratorio en proceso para la espacialización regional de las políticas climáticas.

I. Creación y adopción del plan climático regional integrado.

I.1 El surgimiento del plan regional integrado sobre el clima en Francia: un plan basado en la aglomeración de planes existentes.

El SRADDET aprobado en 2015 integra varios planes sectoriales y sustituye a los planes existentes. Sustituye al Plan Regional de Planificación Territorial y Desarrollo Sostenible (SRADDT por sus siglas en francés), al Plan Regional de Clima, Aire y Energía (SRCAE por sus siglas en francés), derivados de la Ley de 12 de julio de 2010 de Compromiso Nacional con el Medio Ambiente, el plan regional de intermodalidad, el plan regional de infraestructuras de transporte, el Plan Regional de Coherencia Ecológica (SRCE) y el Plan Regional de Prevención y Gestión de Residuos (PRPGD).

A través de las leyes aprobadas después del 2015, se adjuntaron a los planes de competencia regional, la logística regional, aeropuertos regionales, artificialización del suelo, etc.

rôles". *Actualité juridique Collectivités territoriales (AJCT)*. 2015, p.562-567

La ley de 2015 de nueva organización territorial de la República no solo creó un régimen integrado, también fusionó la mitad de las Regiones. En 2015 el número de regiones de Francia se redujo de 22 a 13. Por esta razón, en el momento de adopción del nuevo plan regional integrado en 2015, se produjo simultáneamente una convulsión institucional. Por tanto, las regiones ya sólo han de elaborar un plan global que integre varios planes sectoriales, sino un plan global que integre planes sectoriales que en ocasiones abarcan territorios diferentes. El reto consiste, tanto en garantizar la coherencia entre los planes sectoriales para desarrollar un enfoque global, como entre los nuevos territorios agrupados.

Cabe señalar que los territorios de ultramar, Córcega e Île-de-France (París) conservaron un estatuto especial: siguieron teniendo planes de desarrollo del territorio específicos que no se integraron. En 2015, su papel como planes estratégicos de desarrollo era más pronunciado que el de los SRADDET, por lo que el legislador optó por no cuestionarlo.

La planificación climática regional creada por la Ley de 2015 se mantendrá al margen de la planificación económica regional: el plan regional de desarrollo económico, innovación e internacionalización (SRDEII).

Cuando se aprobó la ley sobre la nueva organización territorial de la República el 7 de agosto de 2015, hace 8 años, aún era mayoritaria la creencia de que el desarrollo económico y las cuestiones climáticas podían considerarse separadamente.

En la actualidad, bajo el objetivo de poner fin a la artificialización del suelo para el año 2050 fijado por la Ley sobre el Clima y la Resiliencia

2. DIAZ Isabel (2021). Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires face au défi de planifier les transitions. *Revue française d'administration publique*, 2021/3

de 22 de agosto de 2021, que examinaremos a continuación, parece que las cuestiones de desarrollo económico y planificación climática integrada aparecen, por fin, estrechamente vinculadas. En Francia, rápidamente se comprobará que las cuestiones del agua, la planificación climática y el desarrollo económico son inseparables. Sin embargo, aún hoy, estas tres cuestiones se abordan en tres documentos de planificación diferentes: SRADDET, SRDEII, mientras que el agua se trata en un documento de planificación de las grandes cuencas fluviales (que no se superponen a los distritos administrativos regionales): el Plan Director de desarrollo y Gestión del Agua (SDAGE por sus siglas en francés).

1.2 El plan integrado se elabora y aprueba de forma conjunta por el Gobierno central.

El Estado interviene a lo largo de todo el proceso de preparación, como participante y como colaborador de apoyo técnico².

El proyecto de SRADDET se somete al dictamen de la autoridad medioambiental, la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe), dependiente de la Inspección General de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del Gobierno francés. A continuación, se adopta por deliberación del Consejo Regional y por orden del Prefecto Regional. Así pues, el Estado desempeña un papel muy importante en la elaboración y aprobación del plan regional integrado.

En la práctica, sin embargo, son los departamentos de la región los que elaboran realmente el plan y financian su ejecución con el apoyo del Estado³. Por tanto, la región es responsable de la elaboración del plan.

(N° 179), p. 607-619. <https://doi.org/10.3917/rfap.179.0093>

3. DIAZ I. (2021). Les schémas régionaux d'aménagement, de développement

En la primera generación de planes integrados, la elaboración propiamente dicha del plan se basa en una lógica "tecnocrática": el ámbito de los temas que abarca el plan es muy amplio y los temas tratados son muy técnicos: residuos, energía, biodiversidad, aire, etc. Este plan, que se extiende a lo largo de varios cientos de páginas, escapa a la atención de los representantes electos regionales debido a su contenido altamente técnico, salvo en el caso de algunos temas con grandes apuestas políticas, como la artificialización del suelo, como veremos a continuación.

Sin embargo, aunque la región desempeña el papel principal en la elaboración de este plan, el Gobierno central conserva la mayor parte del poder de decisión sobre las cuestiones que considera prioritarias. Es el caso, por ejemplo, del objetivo de cero artificializaciones para el año 2050 impuesto por la Ley de Clima y Resiliencia de 22 de agosto de 2021 a los planes regionales, encargados de territorializar este objetivo, como veremos a continuación. El Gobierno central también ha recobrado el control de las energías renovables. Francia es el único país europeo que no ha alcanzado los objetivos fijados por la Unión Europea. La nueva ley de 10 de marzo de 2023 sobre la aceleración de la producción de energías renovables establece que los objetivos regionales de desarrollo de las energías renovables se fijarán por decreto gubernamental.

II. Las dificultades de la planificación climática regional integrada en Francia.

II.1 Los límites institucionales de los SRADDET.

Las regiones francesas no gozan de un estatuto constitucional especial, como ocurre en España. El artículo 72 de la Constitución francesa considera a las Regiones como las demás colec-

tividades públicas territoriales: las Regiones no tienen competencias legislativas, no pueden ejercer control sobre las colectividades territoriales infrarregionales, no existe pues un orden jerárquico y están bajo el control del Estado.

En consecuencia, el plan climático regional integrado no puede imponerse a otras autoridades subregionales con fuerza de ley, quedando la fuerza normativa del texto limitada. Los únicos planes cubiertos por la ley de 2015 son los planes directores intermunicipales (SCOT), los planes climáticos intermunicipales, los planes de movilidad intermunicipales, las cartas de parques naturales regionales y los planes urbanísticos locales cuando el territorio no está contemplado en un plan director intermunicipal. Y el plan regional no se impone a estos planes, enumerados de manera limitativa, en una relación de conformidad, sino de simple compatibilidad, en aplicación del principio constitucional de prohibición de control de una autoridad pública territorial sobre otra. Sin embargo, esta valoración puramente jurídica debe matizarse: las disposiciones de los SRADDET se perciben a menudo como imperativas y, al mismo tiempo, dado que las normas establecidas sólo son vinculantes en una relación de "toma en cuenta" o "toma en consideración" y compatibilidad y no de conformidad perfecta, se deja a las autoridades locales destinatarias de las normas cierto margen de maniobra para adaptarlas a sus territorios.

Las disposiciones del SRADDET no pueden conllevar la generación de una carga financiera para las autoridades subregionales, y sus disposiciones no tienen un efecto directo sobre los habitantes de los territorios cubiertos por el plan regional, quienes no pueden beneficiarse directamente de sus disposiciones.

La normatividad y los efectos del plan climático regional son, por tanto, limitados: el plan climático regional se presenta como "la planificación regional de la planificación local", "un super-

plan". A falta de poder jerárquico por parte de la región, el plan deja un margen de maniobra considerable a las autoridades subregionales. A menudo, las regiones y las autoridades subregionales olvidan, o no son del todo conscientes de este detalle.

En el momento de elaboración de los SRADDET, se plantea una y otra vez la cuestión del margen de maniobra de las regiones en relación con la ley: ¿deben limitarse a transponer las numerosas normas nacionales (leyes y reglamentos) o tienen una verdadera capacidad de innovación? Como hemos dicho, las regiones no tienen competencias legislativas y no existe reparto de competencias entre el Estado y las regiones.

Por ejemplo, el Tribunal Administrativo de Lille⁴ anuló parcialmente el SRADDET de la región de Haut de France (capital es Lille) por no prever el desarrollo de la energía eólica terrestre, cuando la ley establece que el plan debe desarrollar las energías renovables, en particular la eólica.

II.2 La dificultad de *espacializar* los planes integrados: la adaptación del plan al territorio.

La imposibilidad de salir del marco fijado por la Ley constituye en sí misma un obstáculo para la regionalización de las cuestiones climáticas.

Pero existen otras dificultades añadidas: La región se encuentra en una posición intermedia entre el Estado y los entes locales, y el reducido número de regiones (13 en Francia continental) hace que los territorios regionales sean muy extensos y presenten una gran variedad de problemáticas, lo que dificulta tener en cuenta las especificidades del territorio.

4. TA Lille, 6 fév. 2023, n°2007012

5. Auby, J.B.(2022). Peut-on parler d'un "tournant spatial" dans le droit public?., chemins-publics.org, <https://www.chemins-publics.org/articles/peut-on-parler-dun-tournant-spatial-dans-le-droit-public>

De esta "incongruencia estatutaria", vinculada a la cuestión de la espacialización/territorialización⁵ o regionalización de las políticas climáticas, se derivan varias dificultades: 1) La existencia de una identidad regional específica. Esta cuestión no se plantea en el caso de las regiones de Bretaña o Normandía, donde existe una relativa coincidencia entre el territorio, su identidad y la región, pero sí se plantea, por ejemplo, en el caso de la región del Gran Este, que incluye Alsacia, Lorena y las Ardenas de Champaña, ya que se trata de territorios con identidades, historias y dinámicas económicas y demográficas muy diferentes. 2) Determinar las cuestiones específicas vinculadas a la geografía económica y social es uno de los retos clave del plan: por ejemplo, la región Provenza Alpes Costa Azul (PACA) reúne áreas muy diferentes tales como: el Ródano, los Alpes, la Provenza y el Mar Mediterráneo. Estas zonas tienen retos muy diferentes. Por ello, la región PACA ha identificado cuatro zonas con retos diferentes: 1) los Alpes, 2) la Costa Azul, 3) Provenza y 4) el Ródano⁶. Sin embargo, la región PACA no ha establecido normas diferentes para las distintas zonas identificadas⁷.

Ante la necesidad, en la mayoría de las regiones, de localizar los objetivos y las normas o de diferenciar su aplicación, existe siempre una tensión entre homogeneidad y diferenciación, entre unidad y pluralismo, en la elaboración del plan. El Código General de los Poderes Locales y Regionales, que define el contenido del SRADDET, estipula que las normas generales establecidas pueden variar entre las distintas partes principales del territorio regional.

En la práctica, sin embargo, esta posibilidad aún no se ha aplicado. En la redacción de los

6 DIAZ I.(2021). Les schémas régionaux ... p 613

7. <https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/sraddet-avenir-de-nos-territoires/le-schema-regional-en-vigueur/le-schema-lintegralite-des-documents>

SRADDET⁸, aparte de la continuidad ecológica y la cuestión de los residuos, hay una escasa espacialización.

La escasa cobertura espacial de los objetivos y las normas se aprecia claramente en los mapas. El nivel de detalle es bajo, ya que la ley establece que sólo un mapa sintetizado indicativo debe ilustrar los objetivos del plan (Figura 1)

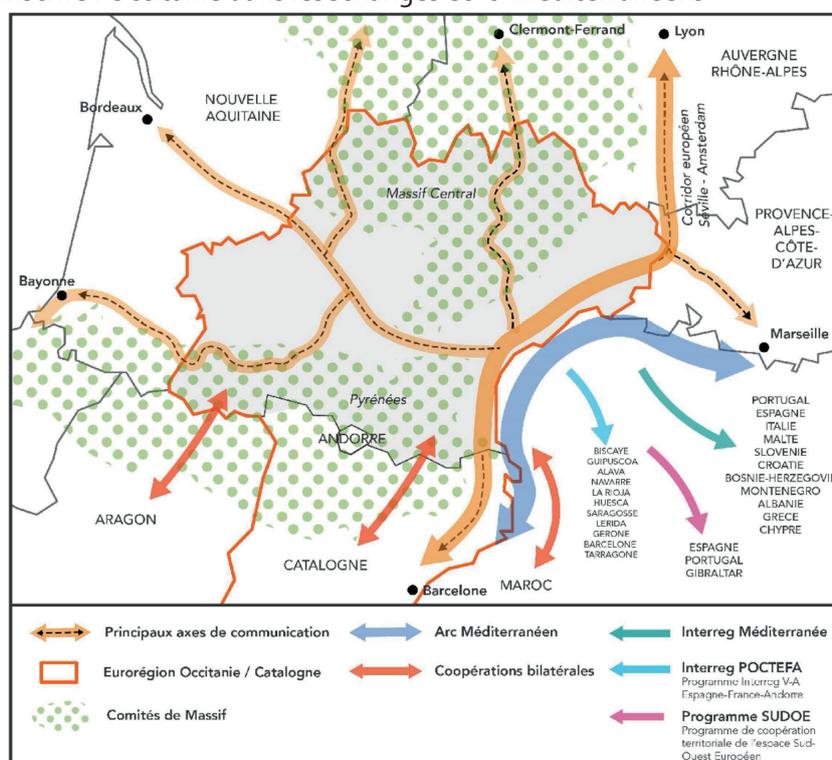
La redacción de los objetivos y normas ilustra el carácter sumamente general de su elaboración. Por ejemplo, en el plan adoptado el 18 de diciembre de 2020, la Región de Bretaña fijó uno de sus 38 objetivos dentro de los cuales el objetivo 34: luchar contra la pobreza energética⁹. Las prioridades de acción son, entre otras, la ampliación del servicio público de eficiencia energética en el hogar. Se trata de una norma

muy general que no distingue entre las zonas costeras y las del interior, donde la pobreza energética debería tratarse de forma diferente.

Segundo ejemplo, la región de Occitanie prevé:

- 1) Reconsiderar los principios de planificación y desarrollo urbano a la luz de los riesgos presentes y futuros. Una planificación que tenga en cuenta los riesgos presentes y futuros, así como los asociados al cambio climático, debe convertirse en una preocupación común para todos los promotores, ya sean autoridades, empresas o particulares. Los nuevos desarrollos deben tener en cuenta los riesgos actuales y futuros, en particular las inundaciones. En el caso de las zonas ya urbanizadas, se tratará de reducir la vulnerabilidad de las viviendas, las

Figura 1. Extracto parcial del mapa de síntesis de la Región de Occitanie
Inscrire l'Occitanie dans les échanges euro-méditerranéens



Fuente: SRADDET. Occitanie 2040. Carte de Synthèse des Objectifs

https://www.laregion.fr/IMG/pdf/2_carte_synthetique_1-150000.pdf

8. Code Général des Collectivités Territoriales. art 4251-1. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047303237

9. https://www.bretagne.bzh/actions/grands-projets/breizhcop/sraddet/objectif_34

infraestructuras de transporte y las actividades económicas frente a los riesgos probados o probables mediante la aplicación de técnicas probadas o experimentales. De manera más general, la resiliencia de los entornos debe convertirse en un objetivo central de las políticas de desarrollo: en las zonas forestales, es imperativo generalizar las prácticas de silvicultura sostenible (mantenimiento, renovación de especies, gestión racional), que contribuyen a la calidad de los suelos y los paisajes; en las zonas agrícolas, hay que apoyar los esfuerzos de renaturalización y plantación de setos vivos para limitar los efectos de la erosión.¹⁰

El objetivo aquí establecido es amplio y poco territorializado; podría incluirse en cualquier plan regional francés.

Así, en el ejemplo antes citado de la Región de Occitanie, el objetivo relativo a los riesgos queda recogido en una norma del reglamento¹¹:

Integrar sistemáticamente los riesgos naturales existentes en los documentos de planificación local y prever los riesgos previsibles vinculados al cambio climático (inundaciones, sumersión marina y erosión del litoral, sequía, incendios, contracción e hinchazón de arcillas, olas de calor, derrumbes), basándose en los conocimientos actuales y los datos disponibles, y proponer medidas de adaptación y mitigación.

Esta norma no deja de ser una declaración general, y podría ser de aplicación en todas las regiones francesas pues no contiene ninguna especificidad regional. Además, se trata de una norma sectorial relativa a los riesgos climáticos, sin carácter transversal y relativa a otros ámbitos como el agua o la biodiversidad.

10. <https://www.laregion.fr/occitanie-2040-Objectifs> p 114

Se podría haber imaginado una norma dedicada a la erosión costera específica para las partes de Occitania situadas al lado del mar, otra para las montañas etc..

La ley de 2015 también exigía a los SRADDET el establecimiento de indicadores para evaluar el grado de aplicación del plan. Muy a menudo, estos indicadores son solo cuantitativos y no incluyen ninguna evaluación cualitativa. Por ejemplo, en el caso anterior, la región de Occitanie ha fijado como indicador el número de planes urbanísticos que han incorporado los riesgos naturales existentes y previsibles, pero no ha establecido ningún elemento cualitativo para evaluar en qué medida se ha tenido en cuenta la norma en los planes.

Para compensar el carácter sectorial de los objetivos y las normas, los esquemas indican a menudo que las normas se refieren a varios objetivos y están a su vez vinculadas a varias normas. Sin embargo, no se hace esfuerzo alguno por sintetizar la información y redactar normas transversales.

La incapacidad de las Regiones para territorializar los objetivos y las normas es, sin duda, un hecho compartido por las Regiones y el Estado. Ello ha propiciado cambios en la forma de territorializar los problemas, en particular con respecto a la artificialización del suelo, la cual va acompañada de la institucionalización del diálogo local a escala regional.

III. El laboratorio del plan regional integrado: de la regulación a la institucionalización de las políticas climáticas regionales.

La Ley de Clima y Resiliencia de 22 de agosto de 2021, que llegó 6 años después de la ley de 2015 por la que se creaban los planes inte-

11. <https://www.laregion.fr/occitanie-2040-fascicule> p 64

grados, dio a los planes regionales una nueva misión: definir una trayectoria regional con el objetivo de que no se hubiera ninguna artificialización neta del suelo en 2050, y una reducción del 50% en 2030 en comparación con la década 2011-2021. Al otorgar una función central al plan regional, la Ley de Clima y Resiliencia ha dado un nuevo impulso al documento integrado a través del tema/elemento transversal del suelo: el suelo está vinculado a la biodiversidad, la energía, el transporte, la actividad económica, la logística, etc.

III.1 El ejemplo del enfoque territorial del plan regional sobre la cuestión de la artificialización del suelo.

La Ley de Clima y Resiliencia de 22 de agosto de 2021 encomendó a los planes regionales una nueva tarea: reducir la cantidad de suelo urbanizable en un 50% para 2031 en comparación con la década entre 2010 y 2021, y después definir una trayectoria para reducir la artificialización de suelo a cero neto para el 2050. Los planes regionales deberán fijar los objetivos y las normas antes de febrero de 2024.

La territorialización adopta la forma de asignación de *sobres de artificialización*, en hectáreas, a escala de uno o varios planes directores intermunicipales, en función de criterios determinados por decreto, como el restablecimiento de la continuidad ecológica, las perspectivas demográficas y económicas, y el consumo pasado de zonas naturales.

La Ley de Clima y Resiliencia también exige que los planes subregionales, los planes directores intermunicipales y los planes urbanísticos locales transcriban estos "sobres de artificialización" regionales antes de 2026 y 2027.

Así pues, la Ley sobre el Clima y la Resiliencia introdujo un mecanismo descendente desde

12. Offner Jean-M. (avril 2023). *ZAN saison 2 : Un mode d'emploi alternatif du «zéro artificialisation»*. En *Revue Urbanisme*. <https://www.urbanisme.fr/>

el Estado hasta el nivel intermunicipal, fijando un objetivo cuantificado y encomendando al plan regional la tarea de asignar las superficies de utilización del suelo, afirmando así su papel como documento de planificación¹².

Sin embargo, la ventaja de este mecanismo es que, por primera vez, probablemente será posible experimentar la territorialización real de una política climática en Francia, recurriendo a los distintos niveles de planificación: del nivel nacional al nivel local, pasando por el nivel regional, designando claramente los niveles de competencia, los objetivos, y transformando los documentos de ordenación territorial y urbanística (el plan director intermunicipal y el plan urbanístico) en documentos climáticos. En nuestra opinión, esta experiencia tiene un valor que va mucho más allá del marco francés.

El debate político se centró rápidamente en el desarrollo de los municipios rurales, a menudo afectados por el declive demográfico. Estas pequeñas comunidades veían su desarrollo obstruido por la aplicación de estos mecanismos.

Recogida por el Senado, esta impugnación de cero artificializaciones netas dio lugar a la ley de 20 de julio de 2023, que pretende facilitar la aplicación de los objetivos de lucha contra la artificialización de los suelos y reforzar el apoyo a los cargos electos locales. Sin cuestionar el régimen general descrito anteriormente, esta nueva ley estableció el principio general de asignar una hectárea de artificialización potencial a cada municipio de Francia.

Esta disposición ha tenido el efecto de "desanimar" los conflictos, pero también de plantear serias dificultades a la hora de asignar superficies de artificialización a pueblos y ciudades con dinámicas económicas, demográficas y sociales que requieren suelos urbanizables.

[debat/zan-saison-2-un-mode-demploi-alternatif-du-zero-artificialisation/](https://www.urbanisme.fr/debat/zan-saison-2-un-mode-demploi-alternatif-du-zero-artificialisation/)

En realidad, este cambio respecto a la motivación inicial de la distribución de las superficies potencialmente urbanizables es sólo marginal, ya que los principios generales del urbanismo siguen siendo aplicables. En otras palabras, los municipios que no tengan la posibilidad de justificar la ampliación del desarrollo urbanístico no podrán urbanizar su suelo. En la práctica, no se utilizarán todas las hectáreas asignadas a los municipios rurales.

Este reparto de forma igualitaria entre todos los municipios obedece a la lógica de la equidad climática territorial o de la "*climate justice*"; aunque el propio concepto defendido por los territorios rurales, según el cual el desarrollo rural implica necesariamente la utilización del suelo, resulta en sí mismo cuestionable e indudablemente incompatible con el objetivo de la Ley y con los límites planetarios que ya se han traspasado. Sin embargo, en la práctica, el hecho de no tener en cuenta el reparto equitativo de las cargas derivadas de las estrategias climáticas, ha llevado hasta ahora al fracaso de muchas políticas climáticas en Francia, incluida la de lucha contra la contaminación atmosférica¹³.

La nueva ley de 10 de marzo de 2023 sobre la aceleración de la producción de energías renovables ha adoptado una lógica ligeramente diferente: los objetivos regionales de desarrollo de las energías renovables se definen por decreto gubernamental, pero son los municipios que desean acoger unidades de producción de energías renovables (eólica, fotovoltaica, hidroeléctrica, etc.) los que deben definir las zonas de acogida y dirigirse al Estado para expresar su deseo de desarrollar estas energías en su territorio. Existe, por tanto, una doble lógica descendente y ascendente en este proceso.

La aparición de estos temas esenciales -suelo, energías renovables, etc.- en la planificación regional integrada ha desencadenado un segundo proceso: la institucionalización de las políticas climáticas regionales.

III.2 La institucionalización de la colaboración entre los distintos niveles de gobierno y los ciudadanos.

Como hemos visto en los apartados anteriores, la primera generación de planes regionales adoptados desde la Ley de 2015 ha generado ciertas dificultades para adaptar las políticas regionales a los territorios y, muy a menudo, se refleja en el desarrollo tecnocrático de planes regionales integrados o en la falta de adaptación de las normas establecidas a la particularidad de los distintos territorios.

Tanto a iniciativa de las regiones como del Estado, se han creado instancias de diálogo y coordinación entre los distintos niveles de planificación subregional afectados, en las que el Estado está siempre presente como órgano de codecisión sobre los planes regionales.

Para lograr el ansiado *cero artificialización neta*, la Ley del Clima y la Resiliencia de 2021 creó conferencias regionales de las autoridades responsables de los planes directores durante un periodo limitado.

Estas conferencias han dado pocos resultados. Las regiones han optado a menudo por institucionalizar este diálogo a través de conferencias regionales sobre la artificialización del suelo con diferentes temáticas, como la plataforma del suelo y desarrollo sostenible creada por la región de Grand Est¹⁴.

La citada Ley de 20 de julio de 2023, destinada a facilitar la aplicación de los objetivos de la lu-

¹³. Mialot, C. Local policies on climate change in a centralized State: The French Example. *French Yearbook of Public Law (FYPL)* (forthcoming).

¹⁴. <https://foncier-amenagement.grandest.fr/la-plateforme/presentation-de-la-plateforme/>

cha contra la artificialización del suelo, ha retomado la institucionalización lograda empíricamente por las regiones mediante la creación de dos nuevas instituciones: la conferencia regional para la gobernanza de la política de reducción de la artificialización del suelo, que reúne a los distintos agentes públicos regionales, y la comisión de conciliación encargada de resolver a escala regional los conflictos relativos al uso del suelo que surjan entre las autoridades públicas.

El Comité Regional de Energía fue creado por la Ley de Resiliencia Climática de 22 de agosto de 2021. Se encarga de promover la concertación, en particular con las autoridades locales y regionales, sobre las cuestiones relacionadas con la energía en la región. Participa en el establecimiento, el seguimiento y la evaluación de la aplicación de los objetivos de desarrollo de las energías renovables fijados por decreto e incluidos en el plan regional de ordenación del territorio, desarrollo sostenible e igualdad.

Se han creado otros órganos de concertación regional por iniciativa de las regiones, como BreizCop en Bretaña¹⁵.

De estos procesos de institucionalización del diálogo generado por la aprobación y desarrollo del plan regional integrado se desprende que es en estos órganos donde puede surgir una territorialización real de las normas y una adaptación a los retos del territorio. Quizás sea de estas instituciones creadas tras la Ley de 2015 de donde surja una segunda generación de planes regionales.

En conclusión: en nuestra opinión, no es necesariamente en sus fracasos o éxitos donde el

plan regional integrado puede ser de interés más allá de las fronteras francesas; es más bien en la aplicación de acciones climáticas subnacionales donde la experiencia francesa puede ser enriquecedora.

De hecho, traducir acuerdos internacionales como el de París en políticas climáticas regionales y locales parece ser un proceso nuevo y complejo en todos los países del mundo.

El artículo 2 del Acuerdo de París establece que los Estados deben comprometerse a mantenerse por debajo de +2 °C en comparación con la era preindustrial y procurar mantenerse por debajo de 1,5 °C. El Acuerdo de París también hace hincapié en el papel de las entidades subestatales: regiones, ciudades, etc.

Al expresar el objetivo que debe alcanzarse en forma de temperatura constatable a escala planetaria, el acuerdo de París ha tenido por efecto fijar las obligaciones de los Estados en un límite terrestre, la temperatura global, lo que parece a la vez muy paradójico e innovador: pretender "gobernar el clima" parece atribuirse un poder que los Estados no tienen, y lo constatamos cada día, mientras que al mismo tiempo el acuerdo somete a los Estados a "la Ley de la Tierra" al referirse a un límite constatable que escapa al poder de los Estados.

Cuando se trata de territorializar las cuestiones climáticas a escala regional, la lógica no es sin duda diferente. En cierto modo, el territorio regional y sus límites ecosistémicos y climáticos determinarán las políticas climáticas regionales, y el diálogo institucionalizado permitirá definir el "campo de posibilidades" que cabe dentro de esos límites.

15. <https://www.breizhcop.bzh>

Inteligencia territorial y desarrollo azul: Nuevas premisas en tiempos de cambio climático

Prof. Dra. María Luisa Gómez Jiménez
Profesora titular de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

1. La incidencia del cambio climático en el urbanismo y en la ordenación del territorio

El cambio climático ha venido para quedarse. Lo hemos invitado de forma antropocéntrica con nuestra actividad en el planeta y no parece que las medidas que se quieren adoptar para minimizar su impacto o mitigarlo, obren el milagro de revertir un proceso que parecer haber llegado a su punto de no retorno. Dejando de lado los profusos informes científico que así lo avalan, a los juristas y los comprometidos con la sostenibilidad y su proyección en el territorio nos preocupa cómo las afecciones climáticas alterarán no sólo los usos del suelo, sino su ocupación y utilización – esperadamente racional- para la vivienda, la habitación y la convivencia humana. Esto es, en qué forma estas transformaciones climáticas van a afectar a nuestras ciudades y a la misma ordenación del espacio desde la gestión y ordenación del territorio. Ejemplos de lo anterior pueden verse cada vez que se opera un fenómeno climatológico extremo, que implica la movilización de recursos públicos con el fin de minimizar el impacto social y económico de estos en la vida de las personas.

Cambiar la forma en la que ocupamos el espacio, y esquilamos los recursos disponibles, implica cambiar nuestra concepción del medio,

1. Cuando estas líneas se redactan se encuentra el que pudiera ser el primer litigio ambiental, a escala global al integrar en la demanda por inacción a 32 países europeos. Pueden verse los datos en: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2023-09-14/>

y tomar conciencia de nuestra frágil posición en los ecosistemas vitales del planeta. Los científicos ya han avanzado las consecuencias de la inacción¹, o la escasa atención a los ecosistemas en los que somos una pieza más². Compete a los gestores de la cosa pública proponer alternativas y soluciones para tratar de evitar lo inevitable, la pérdida de vidas, y la afección a los recursos y bienes propios y ajenos que el cambio climático está amenazando. Para ello, contamos con los recursos técnicos, y un sistema jurídico que avala el fin, alineado además con los objetivos de desarrollo sostenible que desde instancias supranacionales impregnan la acción pública estatal.

1.2. La proyección de Ley de Cambio Climático en las agendas urbanas y el urbanismo

En este contexto, la necesidad de operar una descarbonización en el año 2050 supone a escala nacional la toma de partido por la actuación transversal en la reducción de la emisión de Co2. Así, el plan plantea la necesidad de reducción de los GEI, en secuencia con los objetivos europeos de hasta el 23 por ciento. Así, el examen sobre cambio climático que se integra en las previsiones contenidas en el observatorio de políticas ambientales del Ministerio (OPAM) del año 2021, como nos recuerda la Prof. Nogueira López, A, el año de la pandemia [seis-jovenes-portugueses-sientan-en-el-banquillo-de-la-justicia-climatica-a-32-paises-nos-preocupa-nuestro-futuro.html](https://www.elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2023-09-14/seis-jovenes-portugueses-sientan-en-el-banquillo-de-la-justicia-climatica-a-32-paises-nos-preocupa-nuestro-futuro.html) Consultado 20/09/2023

2. IPCC | Climate Change 2023: Synthesis Report

ha supuesto un cambio de ritmo normativo, ha puesto en valor el silencio, ha servido para ambientar e impregnar las políticas públicas y ha servido para que se produjera un incremento significativo de documentos de soft-law administrativo, de documentos que sin tener valor normativo ha permitido avanzar las líneas de las actuaciones que habría que definir, implementar y desarrollar en el ámbito público.

Uno de estos instrumentos, vinculado a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, han sido las Agendas Urbanas³. Sin perjuicio del interés que suscita su examen cuyo análisis excedería con mucho el objeto de este trabajo, sí que debiera destacarse de ellas, su carácter de instrumentos de dirección de actuación pública, carente de naturaleza normativa, que las sitúa en el mismo plano que los documentos aprobados en estos tiempos con el mismo fin, y como mecanismo de definir las líneas de actuación en materia de sostenibilidad en las políticas territoriales y permitir el fomento de actuaciones específicas en el medio urbano⁴. Y es justo el examen de estas políticas territoriales las que resultan de especial atención cuando pensamos en la afección climática al entorno habitado y la interrelación entre la previsión de protección ambiental y paisajística, con la protección del medio urbano en el que las actividades se vienen a desarrollar.

Que la atención al cambio climático debe impregnar la actuación administrativa no sólo en las iniciativas conectadas directamente con el

3. Sobre la noción de las Agendas urbanas y su naturaleza jurídica hemos tenido ocasión de pensar en *Los Retos de la Inteligencia Artificial en los procesos urbanos: nuevas premisas en la era post-covid y la atención a la salud pública en el urbanismo*. En Alonso Ibáñez, R. (2021). Políticas Urbanas y localización de los objetivos de Desarrollo Sostenible: Teoría y Práctica. Tirant lo Blanch, págs. 229-255, y en el mismo sentido: Alonso Ibáñez, R (Dir.) (2021). *Las Agendas Urbanas y el gobierno de las Ciudades: Transformaciones, desafíos e instrumentos*. Editorial REUS.

4. Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la conce-

medio ambiente sino en todas las actividades y actuaciones en el medio urbano, es una premisa esencial de la efectividad de la acción por el clima. La transversalidad pues de la atención a la lucha contra el cambio climático debería proyectarse tanto en las actuaciones en materia de ordenación del territorio, como de atención a la gestión y ordenación urbana de nuestras ciudades. Pues bien, la resiliencia de los instrumentos de planificación territorial al cambio climático resulta en este contexto un elemento clave para abordar desde la perspectiva territorial, el problema. Y ello por cuanto como nos recordara el Prof. Aguirre Font, "los instrumentos de planeamiento deben ser capaces de identificar los riesgos y adelantarse a los cambios y dar respuestas a muchos de los retos planteados por la sociedad"⁵. Esta suerte de atención al planeamiento como el instrumento jurídico y herramienta en pos de la lucha contra el cambio climático, contrasta sin embargo con la lentitud que acompaña, amén de la litigiosidad, vinculada, a la gestión de los instrumentos de planificación territorial. La cuestión si bien no es nueva, rebela, el contraste entre el modelo territorial y las sinergias derivadas de las nuevas necesidades sociales y de ocupación del espacio- que la pandemia ha puesto – entre otros actores relevantes- de manifiesto.

Esta previsión de gobernanza territorial, y no sólo de gobierno o custodia del territorio, ha sido integrada de forma relevante en la nueva Carta de Leipzig, en el año 2020⁶. El documento de nuevo de carácter programático

sión de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española y la convocatoria para la presentación de solicitudes para la obtención de las subvenciones por el procedimiento de concurrencia competitiva.

5. Así puede verse en Aguirre Font (2019). La Resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico. *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, núm. 2.

6. La Carta de Leipzig, fue aprobada inicialmente en 2007, la atención prestada por la Agenda 2030 a la necesidad de adaptación al cambio climático motivó que los ministros responsables de cuestiones urbanas aprobarán la nueva Carta de Leipzig en 2020.

y proyección internacional en la gobernanza de las ciudades presta atención al poder de éstas y las califica desde tres dimensiones: la ciudad justa⁷, la ciudad verde⁸, y la ciudad productiva⁹.

Así, a la reciente previsión estatal en materia de cambio climático, había precedido una regulación autonómica dispar que poniendo énfasis en la necesidad de dotar de instrumentos jurídico son sólo respecto de la lucha contra el cambio climático sino para la implementación de la transición energética. Este es el caso por ejemplo de la Legislación Balear de cambio climático, Ley 10/2019, de 22 de febrero¹⁰ que, en relación con los efectos en las políticas sectoriales de las previsiones sobre cambio climático, respecto del urbanismo viene a señalar:

Se impulsarán, en colaboración con las administraciones públicas competentes, medidas encaminadas a reducir el consumo energético y las emisiones de gases de efecto invernadero, así como a reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, y concretamente orientadas a:

- Fomentar espacios urbanos verdes para reducir el efecto isla de calor urbano y fijar carbono en estos espacios, así como objetivos de plantación de árboles.
- Incrementar la permeabilidad de los suelos y la implantación de sistemas urbanos de drenaje sostenible que reduzcan el riesgo de inundaciones y permitan la infiltración del agua.
- Adaptar la normativa urbanística para minimizar las barreras a la rehabilitación energética del parque edificado existente.

7. Sobre esta dimensión de la Ciudad Justa, hemos tenido ocasión de aproximar alguna idea en Gómez Jiménez M^a.L. (2019). *Urbanismo participativo y gobernanza urbana en las ciudades inteligentes: El efecto Reina Roja en derecho Administrativo*. Aranzadi.

8. En una suerte de atención hacia la dimensión ambiental de la ciudad, que a nuestro juicio transciende el límite de lo urbano para calificarse como la ciudad sostenible, y a la postre resiliente.

9. Esta noción de Ciudad productiva, vinculada a los

- Minimizar las necesidades de movilidad.
- Implantar progresivamente energías renovables.

Medidas todas ellas que revelan una necesaria ordenación de usos, que tenga en cuenta la gestión del transporte sostenible en los entornos urbanos, o la integración de los espacios verdes, a los que a continuación – con una proyección de instrumento estratégico, en seguida nos referiremos. En este contexto la Comunidad Autónoma Andaluza ha llevado a cabo la apuesta por la sostenibilidad al escenario de la intervención en materia de suelo y ordenación urbana en la elaboración de la Ley de Impulso a la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (por sus siglas LISTA)¹¹. Las previsiones normativas que anteceden y que suponen un despliegue autonómico en el ámbito territorial en torno a las premisas de la sostenibilidad urbana, ponen de relieve la nueva ordenación territorial abocada a servir de instrumento de mitigación del impacto del cambio climático y a responder a los nuevos interrogantes que la sociedad post-pandemia requiere, en una suerte de urbanismo resiliente y adaptado a la nueva realidad.

1.2. Estrategia nacional de infraestructuras verdes y “azules”

Uno de los elementos relevantes, en la atención a la biodiversidad, es la definición de herramientas jurídicas que permiten salvaguardarla y garantizar su pervivencia para generaciones futuras. Así, el impacto del cambio climático, en el medio obliga a la atención a los elementos ambientales presentes en la intervención urbanística, que como veíamos aspectos de corte económica, y la calificación de la ciudad como centro de procesos de contenido económico, debiera también vislumbrarse bajo la previsión de la producción al servicio del bien común, esto es, en el ámbito de una economía circular que dibuja la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y privados.

10. BOE de 2 de mayo de 2019.

11. La Ley de Impulso a la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía en adelante LISTA.

suponen el reconocimiento y protección de estos en salvaguarda de la biodiversidad tanto en el espacio rural como urbano. En este contexto, las infraestructuras verdes cobran un papel relevante. Así, el Artículo 51 de una norma en principio alejada de la temática como es el Real Decreto 106/18, de 9 de marzo por el que se regulara el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021¹², venía a contemplar entre las actuaciones subvencionables en el Programa de fomento de la Regeneración Urbana y rural, y en relación a la protección de la biodiversidad a las infraestructuras verdes, en las que integra:

las propuestas de conectividad de espacios verdes, las instalaciones, servicios y abastecimiento de agua, saneamiento, suministro eléctrico, alumbrado, recogida, separación y gestión de residuos, telecomunicaciones y utilización del subsuelo.

Las infraestructuras verdes, su definición y reconocimiento, suponen pues un elemento que pone en valor los recursos naturales presentes con el fin de preservar los ecosistemas y como señala la Estrategia Nacional de Infraestructuras Verdes, “el mantenimiento de los servicios que nos proveen”.

Téngase en cuenta que la primera referencia a las infraestructuras verdes hay que buscarlas en el marco de la política medioambiental europea. Así, la estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad hasta 2020, fijaría entre

sus objetivos “el mantenimiento y mejora de los ecosistemas y servicios de los ecosistemas no más tarde de 2020, mediante la creación de una infraestructura verde y la restauración de al menos el 15 por ciento de los ecosistemas degradados”¹³. En el mismo sentido se pronunciaría la Estrategia para la Biodiversidad para 2030 de la UE. En sucesión de continuidad en el mismo sentido se aprobaría el Plan de Acción para el Medio Ambiente en pro de la naturaleza en abril de 2017¹⁴. Ni que decir tiene que tras estos documentos de soft-law administrativo comunitario han seguido la aprobación de otros posteriores que han abundado en la misma idea de reconocer – más allá de los espacios naturales protegidos, corredores ecológicos y la definición de una red de infraestructuras verdes europea. Esta integración de las infraestructuras verdes como elementos estructurantes sistemáticos de los procesos de planificación las identifica como prioridades de inversión a escala europea.

En este contexto, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, en su modificación por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, introdujo la noción de infraestructura verde, emplazando al Gobierno a elaborar en el plazo de tres años, una Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológica. Así, el artículo 15 de la norma viene a integrar la obligación de aprobación no sólo de la estrategia Estatal sino de las estrategias autonómicas, en el marco de la regulación estatal¹⁵. La nor-

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.

3. La Estrategia Estatal de Infraestructura Verde tendrá en especial consideración, entre otros, 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

12. BOE de 11 de marzo de 2018.

13. Así, en la Estrategia Nacional sobre la Infraestructura Verde, pág. 30.

14. Puede consultarse en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/58d58aa7-5c78-11e7-954d-01aa75ed71a1>

15. Así, señala la norma: “La Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas tendrá por objetivo 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 para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita

ma precursora de la Orden PCM/735/2021 de Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, permite destacar el valor de contar con una infraestructura verde que además de aplicarse a los espacios urbanos, y entornos rurales contemple también los ecosistemas marinos. Esta inclusión es relevante si se quiere atender de manera holística como señala la norma a la problemática medioambiental, y hacerlo tomando en consideración todos los ámbitos en los que la naturaleza se proyecta.

El mar como veremos a continuación supone un espacio que requiere atención más allá de la que pueda preverse y formas alternativas de atención como pusiera de manifiesto la Prof. Ortiz García, M¹⁶. Es por ello por lo que en aras a la atención que el desarrollo azul merece, integraremos lo que la autora nos recuerda como esa transición ecológica, entendida como la traslación del antropo-centrismo al bio-centrismo, en el bien entendido de que el ser humano debe entender que forma parte de la naturaleza y que ésta no está a su servicio.

Esta visión holística que trasciende y explica la aproximación y nuevo enfoque hacia la protección ambiental, conecta de manera lógica con la circularidad de los ciclos y con la necesaria interacción de los ecosistemas que empiezan

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.

4. Basándose en las directrices de la Estrategia estatal, las comunidades autónomas desarrollarán, en un plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación de dicha Estrategia estatal, sus propias estrategias, que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en la estrategia estatal.”

16. Ponencia presentada al XVI Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Oviedo en febrero de 2022.

17. El Informe 2020 de Lancet Countdown sobre Sa-

a descubrirse precisos, desde elementos tales como la calificación de enfoque “one health”, al que hacíamos referencia, y que informes como el VI elaborado por The Lancet ponen de manifiesto una vez más¹⁷.

En este contexto, además, la proyección de las infraestructuras verdes en la planificación urbanística tiene reflejo en la escala edificatoria en la denominada arquitectura bioclimática¹⁸, que integra en los parámetros edificatorios la atención a la protección medio ambiental. Así, en la Ley de calidad de la Arquitectura se avanza hacia la integración de las iniciativas europeas de fomento de la eficiencia energética, las energías renovables y la lucha contra la pobreza energética, de conformidad con lo dispuesto en la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión de 28 de septiembre 2021.

La interrelación, pues entre los condicionantes ambientales presentes en las infraestructuras verdes y las previsiones edificatorias y urbanísticas, deben hacerse presente para permitir una actuación coordinada que redunden en una eficiente lucha contra el cambio climático. Ciertamente es que los efectos de éste como apuntábamos están lejos de mitigarse, pero las actuaciones administrativas y las previsiones normativas deben orientarse de forma coordinada en esa dirección¹⁹.

lud y Cambio Climático, proclama la necesidad de aprehender la conexión entre el cuidado del medio, y la lucha contra el cambio climático y como ésta incide de manera directa en nuestra propia salud.

18. La arquitectura bioclimática ha sido incluida entre las medidas a financiar en el seno de proyectos descritos en el Real Decreto Ley 25/2020, de 3 de julio, sobre medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (BOE de 6 de julio de 2020).

19. Este es el caso, por ejemplo, del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados fue aprobado en el Congreso el 23 de diciembre de 2021, y remitido al Senado para su tramitación, tras haberse obtenido el Dictamen de la Comisión de Transición Ecológica y Reto demográfico.

2. El cambio climático y la atención a los océanos

El agua es fuente de vida. Los ecosistemas acuáticos, desconocidos aún en su totalidad²⁰, por el hombre, si algo nos reflejan es su necesaria atención, cuidado y fragilidad. Fragilidad en la que el cambio climático supone un impacto de primera magnitud²¹. Los efectos de esta suponen pérdida de biodiversidad, al producir no solo la elevación del nivel del mar, sino posibles olas de calor marinas; la acidificación del océano, así como los cambios de las corrientes marinas, que amenazan con destruir la vida de un número elevado de especies marinas. Es por ello preciso tomar consciencia de los efectos perversos que el cambio climático está produciendo en nuestros océanos, pues de ello depende la vida en nuestro planeta²².

3. La Energía y el cuidado del Mar: Un tesoro de nuestro planeta que requiere atención: premisas desde el desarrollo Azul

Fue *Gunter Pauli*, el que destacó la necesidad de volver nuestra mirada hacia los océanos y recordar que nuestro planeta azul, demanda un cuidado especial hacia los ecosistemas en forma sistémica que preste atención su biodiversidad, y riqueza poniendo en valor las políticas que no sólo permitan su protección frente al impacto del cambio climático, sino que permitan que éste se convierta un medio para aminorar los efectos de este, esto es como efecto regulador y reequilibrador. Breves y escasas líneas se pueden dedicar en este lugar, a reflejar el significado de nuestros mares, no sólo en nuestra historia, conformación de ciudades y desa-

20. Se estima que sólo conocemos el 5 por ciento del océano.

21. El cambio climático ha supuesto un aumento del nivel del mar. En este sentido, piénsese que el nivel ha aumentado 4.5 milímetros al año durante el periodo que va desde 2013 a 2021, según la organización Meteorológica Mundial.

rollo económico, sino en la riqueza de vida, y biodiversidad que encierran. Es por ello, que no podemos finalizar esta revisión reflexiva sobre las diferentes estrategias e instrumentos normativos orientado al cuidado de nuestro planeta, pensando en la necesaria puesta en valor de las estrategias que busquen fomentar la circularidad ecosistémica, sin siquiera incorporar una exigua mención a la potencialidad que en la calificación misma de nuestras ciudades ofrece el mar. El mar, no sólo como generador de vida, sino como generador de energía limpia, y como espacio que merece una especial protección. Se trata de volver con una mirada diferente a la naturaleza, en una suerte de recuperación de esa justicia ecológica²³, y no solamente climática.

Así, el 6 de noviembre de 2020, se hacía público el anuncio del inicio de los trámites para la catalogación de la zona de la Cala en Mijas como ZEC, Zona de especial Conservación. Enmarcado en el Plan de turismo sostenible del Fondo Marino de Mijas, la zona a conservar completaría un muy incipiente- hasta la fecha- mapa de parques naturales submarinos como el que ostenta la denominación en Isla de Hierro (Canarias), Islas Medes (Cataluña) y Isla de Ons (Galicia). La figura inexplorada por lo demás en el resto del territorio nacional, se torna a nuestro juicio de enorme relevancia para la preservación del medio marino y la biodiversidad, en atención a una obligación constitucional de atención y preservación del medio ambiente. Pero ¿cómo volver la mirada al entorno poniendo en valor las “herramientas”, y “técnicas” jurídicas de que disponemos? La pregunta, por más que avancemos y exploremos diferentes aproximaciones sectoriales, entendemos no se resuelven sin más legislando es preciso un aporte vinculado a cómo podemos incorporar en el tratamien-

22. https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/que-seria-nosotros-sin-océanos_17003. Consultado 20/09/2023

23. Vicente Giménez, T. (2020). De la justicia climática a la justicia ecológica: los derechos de la naturaleza. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, nº 2, pp. 1-42

to jurídico el impacto derivado de la previsible ejecución normativa, esto es de la eficacia en la aplicabilidad de la norma. Cuestión está que se vincula a las ciencias del comportamiento y que, en su hibridación con el derecho, hacen destacar la importancia de generar actitudes sostenibles.

3.1. Ciudad y espacio portuario, desencuentros y oportunidades para la inteligencia territorial

Será la Agenda 2030, la que vendría a marcar, la línea de actuación en la vinculación de las actuaciones hacia la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, en sinergia con la proyección en el ámbito portuario de la nueva cultura de respeto al medio ambiente en el espacio portuario (green port)²⁴. Se trata de hacer que las ciudades no den la espalda al puerto, sino que integren la infraestructura portuaria en el ecosistema urbano. Esta integración va más allá de la mera operación estratégica orientada a la mejora del tráfico portuario y la gestión del espacio marítimo para integrar las denominadas megalópolis portuarias. De tal suerte que la proyección estratégica del puerto de una ciudad acaba siendo la proyección de la propia ciudad²⁵, integrando espacios para la convivencia en sinergia con la utilización de usos que permitan tanto el turismo de crucero como la propia actividad portuaria. En este contexto, debe integrarse la reforma del Reglamento de la Ley de Costas, Real Decreto 668/2022, de 1 de

24. Estepa Montero, M (2021). *Análisis de la política Pública sobre los puertos de Interés General*, Marcial Pons. pág. 611.

25. Ejemplos de lo anterior tenemos en el contexto internacional al examinar el caso de la decadencia de metrópolis globales vinculadas a la decadencia de sus espacios portuarios. Este es el caso de Brujas, Génova, Londres, Lisboa, Nueva York, Venecia, Ámsterdam, ...entre otras, que se contraponen al caso de las ciudades que han sabido proyectarse gracias al funcionamiento estratégico de sus puertos, como sea el caso de Singapur.

26. BOE 184/2022, de 2 de agosto de 2022 Ref. Bole-tín: A-2022-12932

27. Así, lo ha puesto de manifiesto Oriol Torres, Nathalie K, desde Marimón Abogados.

agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre²⁶, que plantea modificaciones orientadas a minimizar los efectos de la subida del nivel medio del mar como consecuencia del cambio climático, sin integrar los efectos socioeconómicos de la reforma²⁷. La atención a estas sinergias pues aún no adecuadamente resueltas en la integración de los espacios portuarios en las dinámicas urbanas ha sido objeto de atención por la doctrina²⁸.

3.2. La Proyección de los ODS en el Espacio Portuario

El debate sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible sigue llenando páginas sobre la literatura jurídica de nuestros días²⁹. Más allá de la definición en el escenario internacional preocupa su traslación en proyectos y actividades que permitan alcanzarlos y por ende materialicen un nuevo escenario internacional. La razón estriba en que su asunción en el seno de cada uno de los sectores de actividad administrativa implica la adopción de medidas estratégicas y de ejecución que han sido objeto de materialización en el Marco Estratégico del Sistema portuario de interés General aprobado en octubre de 2022. El Marco Estratégico del sistema portuario tiene como finalidad definir que puertos queremos para el año 2030. En este contexto no es extraño que se deban vincular las acciones estratégicas definidas con el cumplimiento de los ODS, que

<https://www.marimon-abogados.com/wp-content/uploads/2022/09/Newsletter-novedades-en-el-Reglamento-de-Costas.pdf>. Consultado 20/09/2023

28. Lesta Casal, E (2022). *La integración entre puerto y ciudad*. Universidad de la Coruña. Tesis; Estepa Montero, M (2021). *Análisis de la política Pública sobre los puertos de Interés General*, Marcial Pons.

29. Alonso Ibáñez, R (2021). *Políticas Urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible*. Tirant lo Blanch; Torres Fernández, C; Jerez Ribero, W; Arasco Algred (2022). *Políticas Públicas y ODS. Intervenciones para la transformación social*. Dykinson; Pensado Lejías, A (2022). Implementación de los ODS desde el Urbanismo. *Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Revista Técnica especializada en Administración Local y justicia municipal*, núm. 2.

de manera más directa inciden en la actividad portuaria. A saber: ODS6, en relación con el saneamiento de las aguas; ODS 7, respecto de la energía asequible y no contaminante; ODS 9 respecto de la industria de innovación e infraestructuras; ODS 11 en el ámbito de las ciudades y comunidades sostenibles; ODS 12 en relación con la producción y consumo responsable y ODS 14 en lo que a la vida submarina se refiere. Sin que sea este el lugar de detenernos en las dinámicas desarrolladas para el cumplimiento de cada uno de los objetivos enumerados, si procede revisar de manera sucinta sus caracteres esenciales.

3.2.1. ODS 6: Agua limpia y saneamiento

El primer de los objetivos conexos con la gestión en el sistema portuario es el que hace referencia a la optimización de la gestión y uso del agua en los puertos. Para ello se han previsto medidas vinculadas al control del consumo de agua, mediante la instalación de medidores del nivel de dicho consumo, en la definición previa de indicadores de consumo. Además, según se ha previsto en la meta vinculada³⁰, y para su consecución se prevé la regularización progresiva de los servicios de distribución y comercialización del agua en los puertos, así como la instalación de sistema de riego eficiente, recogida y almacenamiento de aguas pluviales e instalación de conducciones no permeables con mayor resistencia a las deformaciones del terreno.

30. Así se describe esta como: "De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores" y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua."

31. Como sigue: "De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas; Meta 7.3: "De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética."

32. Tómese en consideración en este punto la aprobación de los documentos orientativos vinculados tales como la "Guía de gestión energética de los puertos".

33. Así se prevé en la documentación estratégica entre las medidas la climatización por bomba de calor, y se explora en algunos puertos la geotermia (sic, documento estratégico).

3.2.2. ODS 7: Energía asequible y no contaminante

En el mismo sentido y una vez definida la meta en el documento estratégico³¹, la consecución del objetivo 7, se orienta a través de la definición de objetivos vinculados a la reducción del consumo de energía, y las emisiones, en edificios y servicios prestados por la autoridad portuaria³²; así como medidas vinculadas al control y medición real en todos los puntos de consumo: se potencia también el nivel de distribución y transformación del puerto; medidas vinculadas a la iluminación de los espacios portuarios, así como a la climatización³³.

3.2.3. ODS 9: Industria Innovación e infraestructuras

La atención a las infraestructuras se materializa en este punto en el impulso al transporte ferroviario con origen y destino en puertos³⁴. En este punto resulta relevante la asistencia derivada del Fondo Financiero de accesibilidad portuaria³⁵. Además se prevé la mejora de las pautas que rigen los 17 convenios de conexión firmados entre Puertos del Estado, las autoridades portuarias y ADIF³⁶. Téngase en cuenta en este contexto además la reforma operada por la Orden TMA/822/2022, de 29 de julio, por la que se modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Ma-

34. Así la meta es definida como: "De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas."

35. Fondo que fue creado por el Real Decreto-Ley 18/2014, de 4 de julio y que ha sido modificado por Real Decreto 901/2022, de 25 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 707/2015, de 24 de julio, por el que se regula el Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria.

36. Sic, en documento estratégico Contribución del Sistema Portuario a los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030. <https://www.puertos.es/es-es/medioambiente/Paginas/Agenda2030.aspx>. Consultado 20/09/2023

rina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre³⁷.

3.2.4. ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles

En cuanto a las ciudades y comunidades sostenibles, la vinculación del sistema portuario con el entramado urbano persigue en virtud de lo dispuesto en la Estrategia derivada de la Agenda 2030, para los puertos: "mejora de la movilidad de vehículos pesados en el entorno portuario: control de emisiones difusas en la manipulación de graneles sólidos y líquidos; el impulso a las energías alternativas en el transporte"³⁸, y no menos relevante entre las medidas previstas la de revisar el marco normativo que regula los peajes por el uso de la red gasística española, con el fin de introducir modificaciones "que permitan hacer más competitivos los servicios de suministro de Gas Natural licuado como combustible". Entendemos no obstante las iniciativas previstas en los documentos estratégicos vinculados, que siguen siendo precisa una estrategia de integración urbana- ciudad puerto que suponga no sólo mejora en la eficiencia de las infraestructuras en el entorno portuario, sino que implique dotar a la ciudad de espacios "paseables", con usos que no alteren los previstos en el sistema portuario, siempre en el respeto del paisaje y de los parámetros de sostenibilidad urbana.

3.2.5. ODS 12: Producción y consumo responsable

Vinculado a lo anterior es el presente ODS que atiende a cuestiones tales como la valorización de los residuos de la construcción. Sin perjuicio de la necesidad de poner en valor la gestión

37. BOE de 27 de agosto de 2022.

38. Así la meta relacionada señala: "De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo."

39. BOE de 9 de abril de 2022.

40. Sic Estrategia Agenda 2030 Sistema Portuario.

de los residuos en el marco de la bioeconomía circular como veíamos las medidas conexas, y previstas en los documentos estratégicos, inciden en la contratación de proyectos de obra en los que se incluya como condición el uso de estos materiales – residuos – en la construcción de rellenos portuarios. En este punto entendemos debieran revisarse los principios y medidas a la luz de la Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular³⁹, y ello por cuanto se tendrán en cuenta sus previsiones respecto de la mejora de la trazabilidad, con el fin de evitar el abandono de residuos en los puertos. Esto es se debe mejorar la implantación de sistemas de gestión medio ambiental en el espacio portuario. En cuanto a las medidas previstas en los documentos estratégicos – desde el punto de vista administrativo se incide en la regulación que impongan condiciones en las licencias, autorizaciones y concesiones dirigidas a garantizar la segregación, recogida, almacenamiento y entrega a gestor autorizado de los residuos producidos⁴⁰.

3.2.6. ODS 14: Vida submarina

Por último, resulta relevante la conexión de las actuaciones en el sistema portuario respecto de su impacto en la vida submarina. La meta en este punto se define como prevenir y reducir la contaminación marina, optimizando la respuesta ante emergencias de contaminación marina. En este contexto se prevé la licitación de contratos de servicios para dotarse de esquemas que permitan actuar con rapidez en caso de emergencia⁴¹. La atención a la vida submarina se materializa además en la meta vinculada a la mejora de la calidad del agua y de los sedimentos de los puertos⁴².

41. En este punto se prevén medidas de vigilancia, limpieza, mantenimiento, simulacro, gestión de residuos e investigación.

42. Así la meta se formula: "De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes."

Así se prevé la implantación de la Recomendación para obras marítimas 5.1 desarrollada por puertos del estado para contribuir a lograr una mejor gestión de la "calidad de las aguas litorales en áreas portuarias"⁴³. Para ello, se prevé la introducción de condiciones operativas y técnicas en la regulación administrativa de las licencias, autorizaciones y concesiones dirigidas a dar adecuado tratamiento a agua residuales y pluviales y a minimizar vertidos difusos. Además, se incorporan en las estrategias medidas orientadas a la supervisión de operaciones por parte de la policía portuaria. Respecto de las aguas residuales, se ordena la ampliación de la cobertura de la red de aguas residuales e industriales. Para el caso de las aguas de escorrentía, el desarrollo y tratamiento para el tratamiento de aquellas aguas susceptibles de ser contaminadas, y en el caso de aguas de mantenimiento el desarrollo de superficies preparadas para el mantenimiento de la maquinaria dotadas con redes separativas y tratamiento de aguas⁴⁴. Finalmente, en el marco de este objetivo se definen iniciativas tendentes a evitar el vertido de desechos procedentes de buques al mar⁴⁵.

4. La planificación y ordenación de los espacios marinos y las técnicas jurídicas para cuidar el planeta azul.

La ley 41/2010, de protección del medio marino⁴⁶, incorporó la necesidad de planificar las

43. Sic. ROM 5.1.

44. Sic, Estrategia 2030.

45. "De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo."

46. BOE de 30 de diciembre de 2010.

47. Viene a señalar la Exposición de motivos de esta: "El medio marino es objeto de numerosas actividades humanas, y está sujeto a importantes presiones e impactos. La pesca, la navegación, las instalaciones de producción energética, el turismo y la industria de la biotecnología son algunos de los sectores económicos que se llevan a cabo o afectan al medio marino. Los vertidos urbanos, industriales y fruto de la navegación, y la consecuente pérdida de calidad del medio marino, la eliminación o alteración

actividades que se practican en el medio marino⁴⁷. La norma que se proyecta en las aguas marinas, incluido el techo, lecho, subsuelo y los recursos naturales sometidos a la soberanía o jurisdicción española⁴⁸, incorpora en su desarrollo los medios para asegurar que el uso del medio marino sea compatible con las finalidades de preservación de este, de los ecosistemas, en el contenido y de la biodiversidad marina. La norma vino a transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 2008/36/CE de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) y previó la puesta en valor de las estrategias marinas como instrumentos de planificación de cada demarcación marítima⁴⁹. Su virtud ha sido pues la de iniciar una protección instrumental del medio marino que ha permitido ordenar los espacios y las demarcaciones marinas. Así, el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre⁵⁰, vendría en secuencia de continuidad, a aprobar las estrategias marinas. Estrategias que, aunque su nombre pudiera indicar su calificación como instrumentos de softlaw administrativo, recuperan la fuerza de obligar. No son sin embargo estos los únicos instrumentos por la planificación del espacio marino⁵¹.

Complementariamente a lo anterior, la declaración de área marina protegida confiere al Estado una obligación de protección y salvaguarda, que permitirá a esta formar parte de hábitat y poblaciones de especies marinas, la sobreexplotación de recursos marinos vivos, el ruido submarino, la presión urbanística, o las alteraciones derivadas del cambio climático, son algunas de las presiones a las que están sujetos nuestros mares y océanos."

48. Artículo 2.2 de la Norma.

49. Artículo 7 de la Ley.

50. BOE de 19 de noviembre de 2018.

51. Así, se incluyen en la norma los siguientes: los planes hidrológicos de demarcación, los planes de ordenación del espacio marítimo, los planes de gestión integrada de zonas costeras y los planes de acción para la conservación de especies y hábitats marinos. La ley también regula aspectos como la eva-

te de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España⁵².

Pero el ordenamiento jurídico proporciona oportunidades de atención hacia los ecosistemas vivos presente en el medio marino, que pongan en valor la custodia marina, para preservar nuestros mares, y recuperen las Soluciones Basadas en la naturaleza.

En este contexto, las Soluciones Basadas en la Naturaleza se definen como el concepto que abarca acciones que se apoyan en los ecosistemas y los servicios que estos proveen para responder a los desafíos derivados del cambio climático. La Comisión Europea las ha definido como:

Soluciones que se inspiran y apoyan en la naturaleza, y que al coste de su implementación se debe sumar un simultáneo efecto beneficioso tanto social, ambiental como económico, ayudando a construir resiliencia. Estas soluciones traen más diversidad natural y riqueza en los procesos conectados tanto al paisaje como a los espacios marinos en las ciudades, se adaptan a las especifici-

lución ambiental, el control y seguimiento, lapre-
vención y lucha contra la contaminación, la respon-
sabilidad ambiental y la participación pública.

52. Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España.

53. Traducción libre de la definición que la Comisión recoge, a saber: "Solutions that are inspired and supported by nature, which are cost-effective, simultaneously provide environmental, social and economic benefits and help build resilience. Such solutions bring more, and more diverse, nature and natural features and processes into cities, landscapes and seascapes, through locally adapted, resource-efficient and systemic interventions."

54. Es quizás recurrente en este punto la expresión que el brillante Einstein, señalara "Nunca se puede resolver un problema en el mismo nivel en el que fue creado", que nos sitúa en la necesaria atención a nuevas formas de abordar los problemas, cambiando la perspectiva y centrando el problema antes que tratar de sin más de incorporar soluciones, que sólo

dades locales y suponen una intervención eficiente y una intervención sistemática⁵³.

La atención a la naturaleza desde una perspectiva holística e integradora, en la que el ser humano encuentra su expresión, no desde la perspectiva únicamente antropocéntrica sino como parte del mismo, permite retroalimentar la necesaria percepción del enfoque de "One Health" o una sola salud que hace referencia a la vinculación, claramente puesta de manifiesto con la pandemia de que la salud de los ecosistemas acaba afectando a la salud humano al punto de poder afectar y cuestionar su propia viabilidad como especie en el planeta. Por ello, la atención a las soluciones derivadas de los problemas que afectan climatológicamente a nuestro mundo no puede encontrarse fuera de la propia naturaleza⁵⁴, por más que la integración tecnológica nos prometa apuestas arriesgadas⁵⁵ que supongan la esquilmación de recursos minerales para la integración vía tierras raras de microchips en nuestra propia cotidianidad. Además, no resulta ajeno para el estudioso de temas urbanos, la correlación entre la ausencia de zonas verdes en las ciudades y su impacto negativo en la salud de los habitantes⁵⁶.

atienden a un aspecto y desoyen el efecto sistemático que la misma provoca. Por ello el nivel de atención a los problemas ambientales, debe ser holístico y no sesgado o apresurado en una sólo proyección normativa sectorial.

55. Algunas de las cuales tuvimos la oportunidad de desarrollar en el volumen colectivo que emanó de la REDIAS (Red de Inteligencia Artificial aplicada a la Salud), y que se titula: *Tecnologías Habilitadoras Digitales (THD) en un contexto de emergencia sanitaria. Retos jurídicos y su proyección en las ciencias de la salud* (2022). Tirant Lo Blanch.

56. Así, el ranking del Instituto de Salud Global de Barcelona demuestra una correlación entre la existencia de vegetación, y zonas verdes y el índice de mortalidad en las ciudades. Evidentemente en este ranking no se ha incorporado el escenario derivado de la pandemia por COVID y sólo las variables conectadas con la interacción entre espacios verdes y mortalidad. El contenido de este puede verse en: <https://isglobalranking.org/ranking/#green> Consultado 20/09/2023

Pues bien, las SBN, pueden operar de manera relevante en los ecosistemas marinos, restaurando por ejemplo arrecifes de coral, manglares, mejorando la vegetación o creando áreas permeables que permitan recuperar aguas subterráneas donde hay escasez de agua.

5. Algunas ideas al hilo de lo anterior:

Encontrar la forma de concienciar a la población de la necesidad de actuar de manera responsable y sostenible, implica no sólo una intervención en el ámbito de la educación para la sostenibilidad sino en el ámbito de la política pública o en las ciencias del comportamiento como ha puesto de manifiesto recientemente parte de la doctrina administrativista que se ha ocupado de lo que se denomina "nudging"⁵⁷, o acicates. Y es que la actuación racional que es esperable de una asunción de la responsabilidad que como ciudadanos tenemos para nuestro entorno, puede requerir no sólo de medidas de fomento administrativo sino de una adecuada política de nudging, o pequeños acicates que contribuyan a la mejora de las actuaciones y la preservación del medio.

La definición de una política pública se fundamenta en los elementos reconocibles que hacen precisa la misma, desde la perspectiva socio-económica. En este contexto las ciencias del comportamiento inciden de manera destacada no sólo en la previsión de las actitudes conductuales precisas para incentivar la toma de determinadas decisiones sino en la forma en la que los mercados reaccionarán a la misma. De ahí, que sean elementos relevantes cuando

57. Sobre el "nudging", y su aplicación al derecho administrativo español, ha sido pionero en la doctrina administrativista el Prof. Ponce Solé, al extrapolar algunas de las ideas derivadas de la formulación inicial de la teoría y su repercusión jurídico-administrativa, de las obras del Prof. Sunstein, con el que tuvimos la ocasión de coincidir en investigaciones relacionada en la Universidad de Harvard. Véase al respecto por todos: Ponce Solé, J.; Montolío Durán,

se formula una política pública, tratar de modular que su implementación alcance cotas de efectividad derivadas del cumplimiento de estas. Por ello, una forma de aproximar a la mejora de sostenibilidad y la integración ecosistémica de elementos de economía circular en las ciudades, entendemos será una suerte de nudging sostenible al estilo de lo que ha venido sucediendo en otras ramas del ordenamiento jurídico para motivar desde actitudes de reciclaje de residuos o de mejora en las actuaciones de educación ambiental.

Si la preservación de nuestro medio marino, y la protección de los ecosistemas a ellos conexos, precisan de nuevas fórmulas, que vayan más allá de las estrategias marinas, o de la custodia marina, haciendo precisa la acción no solo de los que viven del mar, sino de todos los que dependemos de sus efectos para el mantenimiento de las condiciones de vida en nuestro planeta, es el momento de introducir técnicas de nudging sostenible azul, que ponga en valor no sólo lo que tenemos sino lo que supone perderlo.

6. Bibliografía

ARAUZ, C, Y MARZO, M (2021). Las Soluciones Basadas en la naturaleza como herramientas para mitigar el cambio climático. *Ambienta. La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 127.

BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT, J.M (2022). *El derecho a la ciudad y el buen gobierno. Lo nuevos retos de la gobernanza urbana sostenible para el siglo XXI*, Marcial Pons.

E; Rozas Valdés, J.A. (2021). Derecho conductual y nudges: implicaciones jurídicas y lingüísticas. *Gestión y análisis de políticas públicas* N^o 25. pp. 58-72 (<https://doi.org/10.24965/gapp.i25>), y nuestro último trabajo en la temática Gómez Jiménez, M.L (2021). *Automatización Procedimental y sesgo electrónico: el procedimiento administrativo ante la inteligencia artificial*, Aranzadi, en el que dedicamos un capítulo al nudging (capítulo V).

- BORRAS PERTINAT, S (2011). La estrategia marina europea y su transposición a España. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 19.
- COTS, ELISABET; ESTEVE IRENE (2021). El cambio climático y la transición energética, en el foco de la actividad legislativa europea y española. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 978
- FERNANDEZ VALVERDE, R (2022). *Urbanismo Judicial. Jurisprudencia para la ciudad del futuro*. FQ.
- GARCÍA CÁCERES, V (2018). *Perspectiva Jurídica Internacional para la conservación de las áreas marinas protegidas del mar mediterráneo de España*, Tirant Lo Blanch.
- GOMEZ JIMENEZ, ML(2020). *Informe Jurídico y Diagnóstico. Pasos Hacia la Neutralidad Carbónica de la Junta de Andalucía. Estrategia para la Neutralidad Carbónica de la Junta de Andalucía*. IHEPA. Junta de Andalucía.
- MORELLE HUNGRIA, E (2019). Ordenación y Planificación marítima frente al ruido de actividades antrópicas. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 42.
- MORENO MOLINA, A.M.(2023). *El Derecho del Cambio Climático. Retos, instrumentos y litigios*. Tirant lo Blanch.
- MOREU CARBONELL, E (2018). Integración de los Nudges en las políticas ambientales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 19.
- ORTIZ GARCÍA, M (2011). La Ley de protección del Medio Marino: hacia la gobernanza marítima. *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol.2, núm.2.
- (2018). *La "Iberia azul" y su gobernanza en el marco de la ordenación ecosistémica del espacio marítimo como un bien común*. Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales. Actas XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo. Luis Míguez Macho (dir.). Universidad de Santiago de Compostela y Universidad de A Coruña, 26 y 27 de octubre de 2018. Págs. 55-83
- (2021) Las áreas marinas protegidas: estrategias sanadoras y resilientes en la actual década clave. *Observatorio de Políticas Ambientales, OPAM*. Pág. 736-753
- (2021)- *Políticas públicas para fomentar una economía y sostenibilidad participativa (Dir.)*, Tirant Lo Blanch.
- PALLARÉS SERRANO, A (2020). Análisis del Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética: luces y sombras. *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. XI. núm. 1.
- SANZ LARRUGA, F.J (Coord.) (2016). *Derecho Ambiental en tiempo de crisis*. Xunta de Galicia, Tirant lo Blanch.
- (2022). *El Mar Menor, ¿sujeto de derechos?. Algunas propuestas para la mejora del derecho ambiental*. El patrimonio natural en la era del cambio climático. Actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Oviedo, febrero 2022.
- SIMOU, S (2020). *Derecho local del cambio climático*. Marcial Pons.
- TORRES BARQUILLA, Y. (2022). La ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 112.

VV.AA (2021). *Hoja de ruta eólica marina y energías del mar en España*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. 123 p. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documentos/2021/101221-Hoja-ruta-eolica-marina.pdf>.

Disposiciones y Derecho UE:

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las

Regiones (2021). *Crecimiento azul. Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible* [COM(2012) 494 final de 13 de septiembre de 2012].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2014). *Innovación en la economía azul: aprovechar el potencial de crecimiento y de creación de empleo que encierran nuestros mares y océanos* [COM(2014)0254 final/2 de 8 de mayo de 2014]

Definition of territorial intelligence by the CAENTI

The CAENTI (Coordination Action of the European Network of Territorial Intelligence) has progressively defined territorial intelligence as the science having for object the sustainable development of territories and having for subject territorial community.

- It puts in relation multidisciplinary knowledge on territories and their dynamics
- It strengthens territorial communities abilities to take part in their development in a fair and sustainable way
- It improves territorial information sharing and spreads its analysis methods and tools thanks to Information and Communication Technologies
- It promotes governance, decision making processes and practices valuing participation and partnership and research-action that contribute to fair and sustainable development of the territorial community

To that end, territorial intelligence aims at providing tools made for, with and by territorial actors that allow them to elaborate, to manage and to evaluate partnership and participative projects of territories sustainable development.

Fuente: <https://inti.hypotheses.org/1179>

La cuantificación residencial de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, un factor de equilibrio y sostenibilidad territorial

Álvaro Cerezo Ibarrodo

Doctor Arquitecto en Sostenibilidad y Regeneración Urbana (acred. PCD).
Doctorando en Derecho en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED.

1. INTRODUCCIÓN

Si hay un tema candente en el momento de la redacción del presente artículo no es otro que el de la vivienda y todo gracias a la recién aprobada Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE 25/05/2023). Sin embargo, esta temática ha estado preferentemente asociada más a su vertiente de la ordenación urbanística que a la territorial. De hecho, son muy pocas las legislaciones y los instrumentos de ordenación territorial que han incluido la ordenación de la vivienda de manera determinante desde una perspectiva territorial y, menos aún, las que han establecido mecanismos concretos de cuantificación y distribución de la oferta de vivienda y suelo residencial en el territorio.

Resulta paradójico que siendo la vivienda y la residencia (en su concepción más amplia y dinámica) uno de los usos más extendidos de los asentamientos humanos y que tenga unos efectos transformadores más significativos sobre el suelo y el territorio, haya permanecido ausente de las técnicas de ordenación del territorio (Etxabe, 2015: 3). Todo ello cuando la vivienda es una de las materias más sensibles y de trascendencia socio-económica que deriva en los fenómenos concatenados de vaciamiento territorial y concentración urbana, impulso de los crecimientos demográficos desde su triple perspectiva (natalidad, esperanza de vida y saldo migratorio) y de los crecimientos económicos que son la base del desarrollo de cualquier territorio.

No ha sido el caso del País Vasco, que desde su Ley de Ordenación del Territorio (Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, LOT) construyó primero una arquitectura legal del territorio a través de sus instrumentos y determinaciones jerárquicas. Entre ellos destacan las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) que desde su primera dicción en el año 1997 (DOT 97) introdujo toda una serie de directrices de integración, control y fijación de limitaciones que han ayudado a construir una arquitectura territorial y urbanísticas de planes bajo el principio rector de la coordinación administrativa y de una visión de conjunto. Una visión que no es meramente declarativa o programática, sino también reglamentaria en el sentido legal del concepto.

Dentro de las DOT y al objeto del presente trabajo destacó y sigue destacando una directriz relativa al modelo territorial, la directriz para la política del suelo residencial, las necesidades de vivienda y la cuantificación del nuevo suelo residencial. Inicialmente con el ánimo de generar una cultura territorial y por un sano principio de prudencia esta directriz se planteó en algunos aspectos como recomendatoria, pasó a ser categorizada de eficacia indirecta y, por tanto, dirigida específicamente a las distintas administraciones públicas competentes en materia de planeamiento territorial y que debiera ser desarrollada a través del planeamiento urbanístico (art. 2.3 DOT19). De hecho, pasó a constituirse en una directriz con "sustantividad" relevante en el seno del citado instrumento de ordenación territorial a la vista de

su extensión comparativamente con respecto a otras directrices.

Por todo ello, en el presente artículo interesa hacer una breve descripción de la arquitectura legal de la Ordenación del Territorio del País Vasco, para llegar a ver en el seno de las DOT la evolución de la directriz de la cuantificación residencial como uno de los instrumentos fundamentales de control y limitación prospectiva y adaptativa de la transformación del suelo. Un instrumento de ordenación que podemos leer bajo el criterio de ocupación del suelo que es exigido a los instrumentos de ordenación urbanística con el nuevo paradigma del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI). Un criterio de ocupación del suelo que establece una reducción del suelo susceptible de transformación, así como de distribución territorial de la oferta de suelo destinado a vivienda. Para lo cual se plantea un periplo expositivo con un objetivo, identificar y describir este mecanismo de coordinación y limitación flexible de ordenación territorial en materia de vivienda y así denotar su potencial en el nuevo escenario de transformación demográfica, ambiental y socio-económica.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PAÍS VASCO

El itinerario histórico de la ordenación del territorio en el País Vasco arranca con la Ley de Ordenación del Territorio del año 1990, una ley que fue significativamente desarrollada antes que la ley urbanística (Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, LvSU), lo que permitió crear toda una arquitectura jurídica y téc-

1. Las 15 áreas funcionales definidas en las DOT son: Balmaseda-Zalla, Beasain-Zumarraga, Bilbao Metropolitano, Donostia-San Sebastián, Durango, Eibar, Gernika-Markina, Igorre, Laguardia, Llodio, Mondragón-Bergara, Mungia, Tolosa, Álava Central y Zaratuz-Azpeitia. Hasta la fecha todos han sido aprobados definitivamente.

2. Los PTSs aprobados hasta la fecha (22/05/2023) son:

nica de planes territoriales y urbanísticos, así como una relación jerárquica entre ellos, con el objeto de armonizar y coordinar las distintas políticas a nivel programático y sobre todo de manera vinculante de acuerdo a los intereses generales prevalentes de la Ordenación del Territorio (EM II LOT).

2.1. La Ley de Ordenación del Territorio LOT (Ley 4/1990)

La LOT es una ley propia de su momento histórico. Una ley con el cuarteto urbanístico preconstitucional en vigor (TRLS76 y sus tres reglamentos de desarrollo) y con un modelo territorial por definir y construir. Para ello, la LOT definió tres instrumentos de ordenación territorial.

Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que constituyen el marco general de referencia para la formulación del resto de instrumentos territoriales así como de los planes de ordenación urbanística (PGOUs) o aquellos otros que tengan incidencia territorial desarrollados por las diferentes Administraciones Públicas de carácter autonómico, foral o local en el ejercicio de sus respectivas competencias (art. 4 LOT).

Los Planes Territoriales Parciales (PTP), que son los instrumentos de ordenación territorial de las 15 áreas funcionales definidas en las DOT¹ y que cubren la totalidad del territorio (art. 15 LOT).

Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), que son los planes temáticos (ambientales, económicos y de otras políticas públicas)² que pueden ser desarrollados tanto por el Gobierno Vasco como por los órganos forales de los tres Territorios Históricos (art. 16 LOT).

Ambientales: Agroforestal, Ordenación de los Ríos y Arroyos, Zonas Húmedas, Protección y Ordenación del Litoral. Económicos: Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales. Infraestructuras: Energía Eólica, Red Ferroviaria, Carreteras, Vías Ciclistas e Infraestructuras de Residuos Urbanos.

Esta estructura de instrumentos no resulta novedosa en el marco de las distintas arquitecturas jurídicas en materia de ordenación del territorio en cada una de las CCAA, pero en el caso de las determinaciones de las DOT del País Vasco sí se van a introducir aspectos diferenciales.

Además de las funciones habituales de casi todas las Directrices de Ordenación Territorial y Estrategias Territoriales³, las DOT del País Vasco van a contener al menos las siguientes determinaciones (art. 6 LOT):

1. El análisis detallado del territorio.
2. El señalamiento de los criterios generales para las distintas administraciones públicas.
3. La delimitación de las áreas de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales y económicos.
4. La definición de los suelos idóneos para la producción agraria al objeto de su protección o ampliación.
5. La definición de las áreas funcionales para posterior ordenación mediante PTPs.
6. La definición de las áreas destinadas a las grandes infraestructuras y equipamientos que vertebran el territorio.
7. *La cuantificación de la necesidad de viviendas, especialmente de las de protección oficial, en las diferentes áreas u zonas del territorio y establecimiento de los criterios de localización de las mismas y de los parámetros a tener en cuenta por los instrumentos de ordenación urbanística a efectos de asegurar la disponibilidad del suelo necesario para dicho fin.*
8. La evaluación de los déficits equipamentales en las áreas funcionales.
9. La estimación global de las necesidades de rehabilitación del patrimonio in-

3. Formulación de criterios, orientaciones y normas reguladoras de las distintas actividades económicas y sociales de las políticas territoriales; definición del modelo de referencia para la ordenación y los usos de los espacios y del territorio en la implementación coordinada y compatibilizada de los planes públi-

mobiliario e histórico artístico en cada área funcional.

10. El establecimiento de sistemas de información entre todas las administraciones.

11. El señalamiento de las causas y supuestos para la revisión de las DOT.

Como se ha resaltado en la séptima determinación, la propia ley identifica que la política de vivienda resulta determinante para la vertebración territorial y que esta determinación no puede ser meramente declarativa o programática, debe ser jerárquicamente vinculante (Atxukarro & Sanz, 2011: 87). Por ello, considerando que la vinculación de las directrices se configura a través de su categorización como directas e indirectas, la directriz de cuantificación residencial va estar categorizada como indirecta, lo que implica que serán los instrumentos de planeamiento (territorial y urbanístico) los que deberán cumplirla con motivo de su redacción, revisión o modificación puntual.

2.2 Las Directrices de Ordenación del Territorio de 1997, DOT97 (Decreto 28/1997)

Tuvieron que pasar 7 años desde la promulgación de la LOT para que alumbrasen las primeras DOT del País Vasco, el primer instrumento de ordenación territorial que diera el pistoletazo de salida a un nuevo modelo territorial, el Sistema Polinuclear Vasco de Capitales (Erquicia, Arregui & Zanguitu, 2006: 91-93).

Las primeras DOT del año 97 plantearon una serie de retos: 1) la búsqueda de un equilibrio entre el pasado (la herencia) y el futuro (el proyecto) tratando de corregir los desequilibrios en el marco de una economía sostenible⁴; 2)

cos; y previsión de las acciones conjuntas con el Estado u otras Comunidades Autónomas limítrofes bajo el principio de cooperación.

4. Haciéndose eco de la famosa definición Brundtland de 1987, Nuestro Futuro Común, ONU, Gro Harlem Brundtland.

lograr una distribución de la población en función de los tamaños de cada municipio para lograr unas densidades similares, ya de por sí comparativamente elevadas a nivel europeo y del resto del país; 3) alcanzar un cierto grado de concentración espacial de la población a los efectos de realizar propuestas de corrección de los desequilibrios territoriales detectados y 4), adoptar un enfoque prospectivo, considerando el incipiente fenómeno del envejecimiento poblacional (la inversión de la pirámide demográfica).

Para afrontar esos retos interesa señalar la adopción de una de sus bases más relevantes, la combinación de la flexibilidad con el control y fijación de limitaciones, ya que las DOT no son una declaración de intenciones o un mero instrumento programático, sino que tienen su componente de *hard law*, necesario para poder definir "pautas coherentes en esta difícil pero apasionante tarea de ordenar la relación de la población vasca con su medio urbano y territorial" (Base 2ª del Modelo Territorial). Las DOT97 asumen un planteamiento disciplinar basado en 13 puntos:

1. Definir una estrategia de Ordenación Territorial al servicio de los objetivos de desarrollo y bienestar.
2. Formular unas DOT respetando el marco competencial derivado del modelo institucional vasco (Gobierno Vasco, tres diputaciones forales y los municipios).
3. Concretar medias comprometidas con el tratamiento del medioambiente.
4. Articular las soluciones desde la óptica territorial y urbanística de manera integrada.
5. Poner en valor la ciudad y la vida urbana desde la escala local (forma urbana, contexto, proyecto urbano, imagen urbana y calidad de vida).
6. Limitar el urbanismo centrado exclusivamente en la escala local, partiendo del hecho de que la ciudad no es más que un

elemento de una estructura regional más amplia y compleja.

7. Poner el acento en el protagonismo del sistema polinuclear de ciudades (áreas metropolitanas, ciudades intermedias y otros núcleos de población) que superan el marco de lo local.

8. Definir una escala territorial intermedia basada en áreas funcionales.

9. Potenciar el protagonismo de la red de ciudades de tamaño medio (la armadura urbana de integración).

10. Articular la correspondencia entre la ordenación del territorio, la actividad urbanística y los programas estratégicos de desarrollo económico.

11. Fomentar la participación de todas las administraciones públicas y agentes sociales.

12. Instaurar una cultura de la ciudad y el territorio.

Y por último y de manera muy significativa:

13. Pasar de la planificación rígida a la coordinación flexible.

No obstante, en el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como reconoce el propio texto normativo:

Existen dificultades insalvables asociadas a unas Directrices que asumiesen de "forma dura" un contenido de "Plan" con las implicaciones que ello representaría respecto a programas, presupuestos, y en definitiva, límites a la discrecionalidad y poder de un amplio elenco de instituciones implicadas.

Con respecto al dilema entre carácter vinculante o indicativo de las determinaciones de las DOT es evidente que resulta más idóneo alcanzar el difícil y necesario consenso para estas Directrices a través de planteamientos indicativos dotados de cierta flexibilidad, a no ser que se trate de aspectos auténticamente fundamentales para el Modelo Territorial planteado, y diferir hacia el

planeamiento territorial o sectorial de desarrollo las medidas operativas con mayor nivel de exigibilidad y concreción (Punto 12 del Planteamiento Disciplinar asumido para la Redacción de las DOT).

A partir de los retos identificados y el planteamiento disciplinar expuesto se procedió a construir la arquitectura jurídico-territorial del País Vasco.

2.3. La modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio de 2016, DOT16 (Decreto 4/2016)

Tras 18 años desde la aprobación definitiva de las DOT97, en el año 2015 se inició el procedimiento de la revisión de las DOT. Sin embargo, dos factores obligarían a realizar una modificación puntual anticipada del sistema: 1) los cambios demográficos, especialmente en lo relativo a la evolución del tamaño medio familiar y 2) el vencimiento del plazo límite para la adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo⁵.

En consecuencia, la modificación puntual de las DOT del año 2016 tuvo como objeto único revisar la metodología y determinaciones de la directriz de cuantificación residencial, al ser esta uno de los factores fundamentales para la definición de la ocupación y transformación del territorio (en igual sentido, Lazkano, 2019: 7).

2.4. Las Directrices de Ordenación del Territorio de 2019, DOT19 (Decreto 128/2019)

Como se ha indicado en el apartado anterior, la revisión de las DOT19 arranca en el año 2015 cuando prácticamente ya se ha completado toda la ordenación territorial "pormenoriza-

5. Plazo que vencía el 19/09/2021.

6. Se habían aprobado definitivamente 14 de los 15 PTPs y el último PTP, el de Tolosaldea, se aprobó en

da"⁶ y emergen nuevas necesidades que hacen afrontar:

... nuevas cuestiones y enfoques disciplinares que se deben contemplar en la planificación territorial: el reto del cambio climático, la regeneración urbana, la infraestructura verde, el paisaje, la economía circular o la movilidad, entre otros; la participación pública ha adquirido otra dimensión, la gobernanza se ha impuesto al gobierno del territorio, y finalmente la gestión de los indicadores territoriales aparece como elemento de medida de la acción del ser humano (EM I DOT19).

No obstante, en lo jurídico la revisión de las DOT19 sigue con su misma configuración de categorización de recomendaciones y directrices directas e indirectas de aplicación con motivo de la redacción, revisión y modificación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (fundamentalmente los PGOUs).

Significativamente, las DOT19 asumen la nueva realidad caracterizada por tres claves (geográfica, demográfica y económica): una orografía accidentada con asentamientos densos de población, una previsión de estancamiento poblacional y un acentuado envejecimiento, lo que hará aumentar la tasa de dependencia, y una terciarización de la industria con la necesidad de aumentar la tasa de energías renovables que requerirá de una mayor inversión en I+D. A estas tres claves se suman las incidencias medioambientales transversales derivadas del cambio climático (subida de nivel del mar, cambio de las precipitaciones y aumento de las temperaturas), lo que permite identificar el DUSI como concepto englobador para la definición de las nuevas DOT y, consecuentemente, el resto de instrumentos de planificación territorial y urbanístico que de ellas dependen.

el año 2020. En cuanto a los PTSs se habían aprobado definitivamente 10 al inicio del proceso de revisión de las DOT.

Paralelamente, las DOT19 también se hacen eco del conjunto de retos y políticas internacionales para la consecución del DUSI. Las DOT19 se alinean con los retos territoriales identificados en la «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la «Nueva Agenda Urbana (HABITAT III)» aprobada en Quito, así como en la «Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, Pacto de Ámsterdam», proyectando como se ha indicado en la introducción:

...un territorio o una política de ordenación territorial que tiene por visión ser una estrategia territorial sostenible, inclusiva, viva, inteligente, equilibrada, interrelacionada y participativa. (EM II de las DOT19)

Entre las directrices vinculantes es posible distinguir cuatro grandes bloques:

- **Ambientales:** las relacionadas con la ordenación del Medio físico, la Infraestructura verde y los Servicios de los ecosistemas.
- **Ordenación geográfica:** las definidoras de las Áreas Funcionales, el Sistema urbano de escala territorial, el Sistema polinuclear de capitales, la Red de cabeceras y subcabeceras de las Áreas Funcionales, los Ejes de transformación y las cuestiones transversales y de modelo de ciudad.
- **Recursos:** las relativas al Agua, la Energía, la Economía circular, la Gestión de residuos y el Suelo como recurso.
- **Urbanísticas:** las vinculadas a la Regeneración urbana, al Perímetro de crecimiento urbano, al Suelo de actividades económicas y de equipamientos comerciales, a la Cuantificación residencial y a la Compatibilización de planeamientos.

7. "DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA. Cuantificación residencial en el planeamiento urbanístico municipal.

Hasta la adaptación de los Planes Territoriales Parciales a la cuantificación residencial resultante de la apli-

A pesar de la segmentación temática, todas las directrices forman una macla normativa y de ordenación, pero entre todas interesa destacar la directriz sobre la cuantificación residencial, por cuanto que va a ser el mecanismo para determinar la distribución residencial por áreas funcionales y municipios, incluso con carácter revisor con respecto a las cuantías establecidas en los PTPs aprobados definitivamente hasta ese momento (DT4 DOT19)⁷. Más aún, esa perspectiva revisora sobre el medio urbano se orienta hacia la limitación del crecimiento, hacia la ciudad consolidada y compleja, realizando una apuesta por la regeneración urbana y que la cuantificación residencial sea "tendente a favorecer el mejor aprovechamiento del suelo urbano frente a nuevas ocupaciones en el territorio" (EM III DOT19).

Pero la directriz de cuantificación residencial no se puede valorar de manera aislada, sino como fruto de un proceso evolutivo y de ajuste a las condiciones de contorno de cada momento. Una directriz que, como se ha señalado, se definió inicialmente con las DOT97, se modificó técnicamente en el año 2016 y se revisó con motivo de las DOT19, para articular todo el conjunto de Planes Generales de Ordenación Urbana bajo el nuevo paradigma del DUSI y con una completa visión territorial.

3. LA CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL DESDE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PAÍS VASCO

A continuación se describen sintéticamente las claves de la directriz de la cuantificación residencial en su primera dicción, para detallar su metodología completa en las DOT19 vigentes.

cación de las presentes Directrices, el planeamiento urbanístico utilizará como capacidad residencial máxima el menor de los dos valores máximos que resulten del Plan Territorial Parcial en vigor y de la aplicación del presente Decreto."

3.1. Antecedentes

En las DOT97 la cuantificación residencial se definía de acuerdo a las siguientes claves:

- La cuantificación se realiza por municipio bajo el parámetro numérico y de densidad (viv/hectárea) de manera conforme con el art. 75 del TRLS76⁸.
- La corrección entre el número de habitantes y viviendas se realiza en función del "Tamaño Medio de la Unidad Familiar" de cada municipio.
- La cuantificación es la suma de 5 componentes:
 1. Nº de viviendas en función del modelo territorial (propuesta inicial de las DOT en función de los crecimientos esperables).
 2. En función del previsible crecimiento demográfico basado en estudios estadísticos oficiales (saldos de los crecimientos demográficos, vegetativos y migratorios).
 3. En función de la estructura familiar y su variación (en función del cociente entre el número total de habitantes y viviendas ocupadas).
 4. En función del "Factor de corrección de la rigidez de la oferta" (por las tensiones especulativas y distorsiones de mercado, que permite definir un factor por municipio y área funcional en función de la jerarquía del Sistema de Ciudades).
 5. En función del componente de segunda residencia (en función del propio coeficiente de las DOT y el número de viviendas ocupadas).
- En todo caso cada PGOU no podía superar la oferta de suelo máxima.
- El método permitía calcular el número de viviendas por área funcional y municipio.

8. Véase los trabajos sobre las áreas funcionales de Bizkaia en Ainz, González & Moro, 2008: 116 y ss.

- En los municipios pequeños se permitía utilizar la regla de poder duplicar el número de viviendas existentes.

En el año 2016 y con carácter previo a las DOT19 se hizo una modificación técnica de esta directriz. Una modificación técnica que supuso un cambio metodológico, de tal manera que la cuantificación residencial atendería a la siguiente formulación:

$$CR = (NR \times ESP) - VV$$

donde:

CR: Capacidad Residencial.

NR: Necesidad Residencial.

ESP: Factor de Esponjamiento para área funcional y municipio definido en las propias DOT (2,2 – 3).

VV: Reducción de la capacidad residencial a prever debido a la recuperación de parte de las viviendas vacías existentes (entre un 2% y un 50% de las viviendas vacías existentes).

A su vez la Necesidad Residencial se calcula mediante la suma de seis elementos:

$$NR = CMT + A1 + A2 + B1 + B2 + C1$$

donde:

CMT: Cuantía de corrección del modelo territorial vigente (en función de cada PTP).

A1: Necesidades de vivienda principal por variación de la población residente (según parámetros estadísticos oficiales y equivalente al 2º componente de las DOT97).

A2: Necesidades de vivienda principal por variación del tamaño familiar (en función del número medio de personas por familia y con una reducción anual a razón de 1,5%)

B1: Demanda de vivienda secundaria por variación de la demanda de vivienda principal (proporción de vivienda adicional en función de la suma A1 y A2).

B2: Demanda de vivienda secundaria por variación del coeficiente de vivienda secundaria (que era tendencialmente cero salvo que un estudio contrastado lo justificase)

C1: Previsión de viviendas deshabitadas por variación de las viviendas habitadas (entre un 4% y 8% del total).

Sin perjuicio de los resultados obtenidos en cada caso existían dos limitaciones: 1) un máximo de capacidad residencial equivalente al 50% del parque existente y 2) un mínimo para todos los municipios del 10% del parque existente o 20 viviendas.

Con esta metodología se definió una horquilla de capacidad residencial para toda la comunidad autónoma entre las 93.297 y las 186.463 nuevas viviendas en actuaciones integradas (actuaciones de urbanización del art. 7.1 TRLSRU), quedando excluidas las viviendas resultantes de las actuaciones de dotación, de la subdivisión de viviendas en suelo no urbanizable, de los cambios de uso en actuaciones de rehabilitación y aquellas que ya tuvieran licencia en el momento de la formulación del documento de planeamiento. Considerando el límite máximo de las DOT₉₇, esta nueva metodología supuso una reducción de la oferta de suelo en el año 2016 de 101.028 viviendas (un 35% de reducción).

3.2. La cuantificación residencial de las DOT₁₉

Con las DOT₁₉ se procedió a un nuevo ajuste del sistema, no tanto en lo metodológico como en la afección en la evolución demográfica y en los límites. De hecho, se introdujo el factor determinante de que el valor máximo

de la capacidad residencial a adoptar por los planes urbanísticos de cada municipio sería el valor menor entre los máximos resultantes de la asignación del PTP respectivo y el de la aplicación de la nueva metodología, lo que supuso una importante reducción cuantitativa de manera sobrevenida.

Entre las nuevas determinaciones se incluye la obligatoriedad de adoptar los valores estadísticos del EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística) a la fecha de la adopción de los criterios y objetivos para la redacción del PGOU (art. 90.4 de la LvSU)⁹.

En cuanto a la formulación resulta prácticamente la misma, sustituyendo la VV por el coeficiente C₂

$$CR = (NR \times ESP) - C_2$$

donde:

CR: Capacidad Residencial.

NR: Necesidad Residencial.

ESP: Factor de Esponjamiento para área funcional y municipio definido en las propias DOT (2,2 – 3).

C₂: Reducción de la capacidad residencial debido a las viviendas vacías existentes.

Pero al considerar los nuevos datos estadísticos se produce una nueva variación en el factor del Tamaño Medio Familiar que modera su caída (de 3,73 personas/viv en 1981 a 2,53 personas/viv en 2011 -dato de las DOT₁₆- y 2,46 personas/viv en 2016), con lo que la reducción de población desciende del 1,5% al 1,2% (que en términos macro tiene su relevancia). El resto de factores permanecen sin variación.

9. Según la LvSU, el documento de Criterios y Objetivos es el documento administrativo, que se aprueba por el Pleno del Ayuntamiento, donde se fijan las bases técnicas para la redacción del PGOU una vez recibidas y analizadas las diferentes sugerencias de la ciudadanía, recibidos los informes previos de los organismos competentes y se ha llevado a cabo un proceso de participación ciudadana regulado en la

propia LvSU.

En dicho documento se explicitan los Criterios orientadores generales, los de ordenación cuantitativos (proyección del sistema) y cualitativos (modelo de ocupación). Igualmente, se fijan los objetivos generales del instrumento, los de planeamiento, los de desarrollo y gestión del plan y los de coordinación con otros planes territoriales y de municipios limítrofes.

No obstante, en cuanto a los límites superiores e inferiores de la Capacidad Residencial, la máxima permanece invariante (50% del parque existente), mientras que en la mínima desaparece el valor límite de las 20 viviendas, manteniéndose el 10% del parque existente como medida para evitar tensiones excesivas de mercado por reducción de la oferta de suelo.

En cuanto al cómputo de viviendas en el contraste de la capacidad residencial máxima sí se incorporaron otras determinaciones:

- No computarán las viviendas resultantes de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 2.1. TRLSRU) aun cuando supongan un incremento de viviendas, como mecanismo de incentivación de este tipo de operaciones.
- En los casos de revisión del planeamiento y de exceso de capacidad residencial cabe mantener los suelos urbanizables de manera justificada, pero ello implicará la imposibilidad de nuevas recalificaciones mediante actuaciones de urbanización (art. 7.1. TRLSRU), tanto en suelo urbano como urbanizable.
- En los casos de municipios regresivos en población (una gran mayoría en el caso del País Vasco) y con importantes desclasificacio-

nes de suelos urbanizables cabrá aceptar utilizar la metodología de las DOT bajo el supuesto de mantenimiento de población (bloqueo de la cifra del censo en la iteración matemática del cálculo de las necesidades residenciales).

- Y por último, mediante modificaciones puntuales del PGOU no cabrá superar el valor máximo de la capacidad residencial, lo que lo configura como un límite absoluto.

Bajo estas determinaciones y con las determinaciones de flexibilización indicadas, la capacidad residencial máxima en el País Vasco pasa de las 287.491 viviendas con las DOT97 a las 180.872 viviendas con las DOT19, lo que supone un descenso de 106.619 viviendas (una reducción del 37% de la oferta máxima de suelo residencial de las DOT97, como se puede comprobar en la Tabla 1).

Igualmente, con esta metodología y datos censales actualizados se puede obtener el cuadro general de la capacidad residencial para un determinado periodo, por territorios históricos y cada una de las 15 áreas funcionales (Ver Tabla 2), lo que permite realizar una planificación y programación de la oferta en los distintos PGOU y tener una visión de conjunto de la dis-

Tabla 1. Tabla comparativa de capacidad entre los resultados de la nueva metodología y las DOT97

Kontzeptua (EAE-ren eremuarako) Concepto (Para el ámbito de la CAPV)	Metodo berria Nuevo Método	Eguneratutako LAGak DOT actualizadas
Etxebizitza nagusien beharrak (A): Necesidades de vivienda principal (A):		
Biztanleen aldaketagatik (A1) Por variación de la población (A1)	23.767	35.142
Familia-tamainaren aldaketagatik (A2) Por variación del tamaño familiar (A2)	51.490	88.955
Bigarren etxebizitzaren beharrak (B) Demanda de vivienda secundaria (B)	3.728	7.551
Etxebizitza hutsen aurreikuspena (C1) Previsión de viviendas deshabitadas (C1)	3.921	
Etxebizitzaren beharrak Necesidades residenciales	82.918	131.648
Eskaintzaren zorroz. Zuzenketa/ Harrotzea Corrección rigidez oferta / Esponjamiento	118.811	155.843
Etxebizitza hutsen berrabilpena Recuperación de viviendas deshabitadas	-20.857	
Gehienezko bizitegi- ahalmena Capacidad residencial máxima	180.872	287.491

Fuente: Decreto 128/2019¹⁰

10. Anexo IV a las normas de aplicación: cuantificación residencial.

Tabla 2. Tabla de capacidad residencial estimada para el planeamiento 2018-2022 por territorios históricos y por áreas funcionales

Lurralde Eremua Ámbito Territorial	2016ko etxe-parkea Parque viviendas 2016	Etxebizitzen beharrak Necesidades resid.		Gehienezko bizitegi-ahalmena Capacidad residencial máxima			
		Etxe Beharrak Necesidades residenciales	Harrotze- faktorekin Neces. Esponjadas	Etxe hutsen murriztea Reduc. Viv. deshabitada	Etxe-ahalmena mugarik gabe Cap. Resid. sin limitaciones	Ahalmen maximoa Capacidad máxima	Harrotze- faktorea Factor de Esponjamiento
EAE/CAPV	1.042.646	82.918	198.558	20.857	177.701	180.872	2,18
1. Lurralde historiko bakoitzeko							
1. Por territorio histórico							
Araba/Álava	162.384	18.761	44.961	3.247	41.714	36.665	1,95
Bizkaia	540.835	37.084	88.691	10.820	77.871	86.490	2,33
Gipuzkoa	339.427	27.073	64.906	6.790	58.116	57.717	2,13
2. Eremu Funtzional bakoitzeko							
2. Por Área Funcional							
Enkarterri/Encartaciones	16.325	1.354	3.485	326	3.159	3.258	2,41
Goierrri	33.437	2.521	6.467	669	5.798	6.016	2,39
Bilbao Metropolitano	415.700	25.108	58.385	8.316	50.069	58.452	2,33
Donostialdea-Bajo Bidasoa	190.135	14.344	33.055	3.802	29.253	28.245	1,97
Durangaldea	34.815	3.716	8.662	697	7.965	8.097	2,18
Debabarrena /Bajo Deba	35.595	1.951	4.838	712	4.126	5.006	2,57
Busturialdea-Artibai	40.549	2.436	6.364	809	5.555	6.149	2,52
Arratia	7.075	887	2.408	143	2.265	2.205	2,49
Arabako Errioxa Rioja Alavesa	8.539	881	2.409	171	2.238	2.096	2,38
Ayala	20.317	1.811	4.767	407	4.360	4.082	2,25
Debagoiena /Alto Deba	30.509	1.886	4.674	610	4.064	4.633	2,46
Mungialdea	13.679	2.713	7.102	274	6.828	6.120	2,26
Tolosaldea	22.449	2.240	6.002	449	5.553	4.710	2,10
Araba Erdialdea / Álava Central	137.814	16.531	39.070	2.756	36.314	31.671	1,92
Urola Kosta	35.708	4.527	10.870	716	10.154	10.132	2,24

Fuente: Decreto 128/2019

tribución de toda la capacidad residencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3.3. Derivadas DUSI de la cuantificación residencial sobre el planeamiento urbanístico

Sin perjuicio de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana que en el año 2011 in-

trodujo un mecanismo análogo en su Estrategia Territorial¹¹, la cuantificación residencial de las DOT del País Vasco y su metodología suponen un hito y un compromiso con el DUSI en términos comparativos con el conjunto de las regulaciones de las CCAA en materia de Ordenación del Territorio en la medida que ninguna otra ha implementado mecanismo análogo (ver Anexo). No solo por el hecho de la cuantificación objetiva está basada en datos

11. 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 y Decreto

1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (arts. 77 a 87).

estadísticos oficiales sino por el hecho de ser un mecanismo distribuidor en y entre las áreas funcionales en las que se divide el País Vasco, convierte a las DOT₁₉ en una potente herramienta de reequilibrio, cohesión y solidaridad territorial, aspecto clave del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado a escala territorial.

En una época de regresión demográfica (tal y como apuntan los últimos datos del EUSTAT correspondientes al año 2022¹² o como asumen las propias DOT₁₉ en el análisis del factor del Tamaño Medio Familiar), considerando el progresivo desarrollo de actuaciones que van satisfaciendo la demanda, conjuntamente con la necesidad de incentivar las intervenciones sobre la ciudad existente mediante actuaciones de regeneración y renovación urbana, hacen preciso disponer de mecanismos de control y adaptación de la oferta de suelo residencial puesto que es uno de los factores que inciden mayormente en la colonización de nuevos suelos, lo que es un criterio de ocupación del suelo de acuerdo con los arts. 3.2 y 20.1.a del TRLSRU¹³.

Es precisamente en este contexto de aplicación del criterio de reducción de la ocupación del suelo donde las DOT₁₉, apoyadas en la trayectoria de las DOT₉₇ y DOT₁₆, se están demostrando como un mecanismo eficaz en el control de la transformación de suelo, al limitar indirectamente los crecimientos urbanos de cada municipio e incluso procurando la reducción de suelos que han estado previstos su transformación, pero que los datos demográ-

12. https://www.eustat.eus/elementos/ele0019900/panorama-demografico/info019909_c.pdf

13. "Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

ficos ya señalan que son y serán innecesarios, con su consiguiente desclasificación. Pero la utilidad de la directriz de cuantificación residencial de las DOT₁₉ también se está demostrando en su función equilibradora entre municipios, al ser la oferta de suelo un "juego de suma cero", donde los crecimientos de unos es costa de otros municipios. Un mecanismo útil para alcanzar el modelo territorial (Sistema Policéntrico de Ciudades) que limita los fenómenos de concentración metropolitana y evita el sacrificio de pueblos y núcleos/ciudades intermedias en beneficio de las zonas metropolitanas con sus consecuencias ambientales y socio-económicas.

Es por ello que la directriz de cuantificación residencial de las DOT₁₉ del País Vasco son un ejemplo de mecanismo de ordenación territorial, cuyos resultados tardaremos en ver, pero que a la vista del periplo positivo de aplicación desde su primera dicción en 1997 permitirá afianzar un modelo territorial equilibrado, jerárquicamente ordenado y con sus aportaciones en clave de modelo físico, urbanístico y territorial para contribuir a disponer de territorio más sostenible e integrado.

4. CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente artículo cabe extraer las siguientes conclusiones:

Primera.- Desde su génesis las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural."

(DOT) se han demostrado como un instrumento útil para la configuración de un modelo territorial equilibrado y cohesionado.

Segunda.- Las DOT han permitido y siguen permitiendo disciplinar la potestad de planeamiento y los crecimientos urbanos de los municipios conforme al concepto del Sistema Polinuclear Urbano de Estructuración Funcional y al paradigma del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado.

Tercera.- Al objeto de limitar los crecimientos urbanos y entre todas las directrices de las DOT destaca la directriz de relativa a la cuantificación residencial.

Cuarta.- La directriz de cuantificación residencial es un mecanismo adaptativo basado en datos demográficos objetivos para ajustar las necesidades residenciales, bajo el doble objetivo de limitar la transformación de suelo y no tensionar el mercado residencial por la restricción de la oferta.

Quinta.- La aplicación en la doble escala, municipal y área funcional, de la directriz de cuantificación residencial permite reformular y redistribuir la oferta de suelo residencial para evitar o al menos paliar los fenómenos acusados de concentración demográfica bajo el principio del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, ya que limita los crecimientos urbanos de los distintos núcleos de manera solidaria, cohesionada y equilibrada.

5. Referencias

- Ainz Ibarrodo, M.J., González Amuchastegui, M.J. & Moro Deordal, I. (2008). *Sostenibilidad de las propuestas de suelo para nuevos desarrollos residenciales en la Planificación Territorial de Bizkaia*. Forum de la Sostenibilidad, pp. 116 y ss.
- Atxukarro Arruabarrena, I. y Sanz Araujo, A. (2011). El modelo de ordenación y planeamiento territorial: Directrices, PTSS y PTPs. En Agirreazkuenaga Zigorraga, I. (coord.). *El modelo de Ordenación Territorial: Urbanismo y Vivienda vasco: Aplicación práctica*. IVAP, pp. 83-154.
- Erquicia Olaciregui, J.M., Arregui San Miguel, M. y Zanguitu Osa, A. (2006). *La ordenación territorial y la legislación sectorial de la CAPV: Apuntes genéricos*. IVAP, pp. 67 y 95.
- Etxabe Gutiérrez, I. (2015). *Vivienda y territorio en el área metropolitana de Bilbao. Espacios de oportunidad para una planificación racional y justa*. Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. p. 3.
- Lazkano Brotóns, I. (2019). *Derecho y políticas ambientales en el País Vasco*. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. X, Núm. 2, pp. 1-12.

Siglas y Abreviaturas utilizadas

- CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco
 DOT: Directrices de Ordenación del Territorio
 DOT97: Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)
 DOT16: Decreto 4/2016, de 19 de enero, de modificación del Decreto por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo relativo a la cuantificación residencial
 DOT19: Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)
 DT: Disposición Transitoria (CAPV)
 DUSI: Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
 EM: Exposición de motivos
 LOT: Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (CAPV)
 LvSU: Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (CAPV)
 PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

PTP: Plan Territorial Parcial

PTS: Plan Territorial Sectorial

TRLS76: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

TRLSRU: Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

VIV: Vivienda

Anexo de legislaciones de Ordenación del Territorio y sus reglamentos de desarrollo de cada CCAA

• Andalucía (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

- Decreto 129/2006, de 27 de junio, y entró en vigor el 30 de diciembre de 2006 tras la publicación en el BOJA nº 250, de 29 de diciembre de 2006, del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y acuerda su publicación.

• Aragón (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

- Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

• Asturias (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido

de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

- Decreto 11/91, de 24 de enero, por el que se aprueban las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias.

• Baleares (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.

- Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias.

• Canarias (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

- Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

• Cantabria (no establece criterio de cuantificación residencial, aunque hay un indicio de estudio)

- Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.

- Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria (PROT) en fase de redacción.

• Castilla la Mancha (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

- Decreto 248/2004, de 14 de septiembre de 2004, por el que aprueba el Reglamento de Planeamiento del TRLOTAU.

• Castilla y León (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

- Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León.

• **Cataluña (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.

- Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.

- Ley 1/1995, de 16 de marzo, que aprueba el Plan Territorial General de Catalunya.

• **Comunidad Valenciana (si tiene directriz y desarrolla la cuantificación residencial en los arts. 77 a 87 del Decreto 1/2011)**

- 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.

- Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

• **Extremadura (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura

- Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura

• **Galicia (aunque señala el objetivo en sus DOT 2011 no lo desarrolla)**

- Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia.

- Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio.

• **La Rioja (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

- Estrategia territorial de La Rioja

• **Madrid (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

- Plan Regional de Estrategia Territorial.

• **Murcia (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

- Directrices de Ordenación Territorial de la Región de Murcia

• **Navarra (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo

- Estrategia Territorial de Navarra

• **País Vasco (Si tiene, anexo IV del Decreto 128/2019)**

- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

- Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La participación ciudadana en la ordenación del territorio. Especial referencia a Andalucía¹

Manuel Moreno Linde

Profesor contratado doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

1. La gobernanza territorial como punto de partida

Cuando se habla de gobernanza, se alude a una forma de gestión de los asuntos públicos que se desarrolla través de un sistema de reglas aceptadas como autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores de la sociedad con el respaldo de los individuos y los grupos, bajo los principios de imparcialidad y transparencia (Charlick, R, 1991, como citado en Manero, 2010, p. 59).

Respecto a la noción de gobernanza, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, adoptado por la Comisión Europea en el año 2001², afirmó que:

...el concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

De esta manera, la participación es uno de los ejes del concepto de gobernanza, y en este sentido, el propio Libro afirma que:

La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia

participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la Unión Europea.

Sobre esta base, el Libro Blanco incorpora como una de las cuatro estrategias que se dirigen a mejorar la gobernanza europea, implementar una "mayor participación de todos los actores sociales", considerando que "la democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público".

Lo expuesto en el Libro Blanco de la Gobernanza Europa viene a poner de manifiesto que la UE considera a la participación ciudadana, desde hace ya tiempo, uno de los pilares del sistema de funcionamiento del poder en su entorno, y no un mero elemento accesorio. Es, o, al menos debería ser, una exigencia democrática que debe nutrir la elaboración, ejecución y fiscalización de toda política pública que incida en los derechos de la ciudadanía.

1. Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto de investigación "Desafíos para las agendas urbanas locales en materia de transparencia, participación pública e IA", financiado por el II Plan Propio de

Investigación, Transferencia y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga.

2. COM (2001) 428 final.

La consideración de estos planteamientos y su aplicación a lo que aquí nos ocupa obliga a adoptar una perspectiva territorial cuando hablamos de gobernanza. Ello conduce al análisis del concepto de gobernanza territorial, que, siguiendo a Farinós (2008, p. 47), deviene cuando el territorio constituye el objeto común sobre el que confluyen la acción de gobierno, la toma de decisiones y las relaciones entre actores, incorporando sus condicionantes físicos, ambientales y sociales. Abad (como citado en Martín et al., 2019, p. 137), por su parte, definió la gobernanza territorial como:

el proceso de organización y coordinación de actores para desarrollar el capital territorial, con el objeto de mejorar la cohesión territorial en los diferentes niveles de gobierno.

En los últimos años, además, la noción de gobernanza territorial ha incorporado, en la línea de las propuestas derivadas del ODS número 11 de la Agenda 2030 – lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles³– el concepto de resiliencia, entendida como la capacidad de los territorios de hacer frente y superar los problemas que se les presenten a través de sus propias fortalezas y con el apoyo de toda la Comunidad (Andrés, 2022, p. 253).

Como ocurre con los procesos de gobernanza en general, los procesos de gobernanza territorial han de ser participativos. Para que ello sea posible deben apoyarse en espacios de diálogo y negociación con el fin de integrar los diferentes intereses que convergen en el territorio y aprovechar el conocimiento y la experiencia de todas las partes (Herrera y García, 2021). Se trata, en definitiva, de posibilitar la generación de redes entre los agentes públicos y privados

3. En particular, por su mayor relación con el objeto de este trabajo, destacamos los apartados 11.a y 11.b de este objetivo: "Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional";

pertenecientes a los distintos sectores: económico, social, cultural, etc. (Andrés, 2022: 251)

Como sostiene Zoido (como citado en Manero, F., 2010, p. 50), el fomento de los instrumentos de participación ciudadana:

se inscribe en un contexto favorable al reforzamiento de los vínculos sobre los que se construye una ciudadanía activa, organizada y consciente de los problemas que afectan al entorno de vida y actividad, al amparo de las manifestaciones ligadas a la aparición de lo que pudiera entenderse como una nueva cultura política.

Así, los ciudadanos asumen como propios los desafíos que debe afrontar la sociedad, adquiriendo compromisos y realizando aportaciones que facilitan la construcción de "territorios socialmente responsables".

Farinós y Sánchez (2009, p. 55), por su parte, conectan el concepto de participación ciudadana con el de desarrollo sostenible para afirmar que, entonces, la gobernanza se presenta como "la vertiente social del principio de sostenibilidad y la participación social pasa a convertirse en la palabra clave". Al respecto, subrayan que la participación en la planificación territorial no puede ser considerada un fin en sí misma, sino que ha de ser un medio para mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas en este ámbito. Y lo cierto es que, frecuentemente, la participación se promueve sin entrar a valorar para qué debe servir, qué es una "buena" y una "mala participación" o cuál es el nivel de participación deseable.

La participación ciudadana, como afirman estos autores, puede contribuir a mejorar el sistema

y "Aumentar considerablemente, de aquí a 2020, el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres (...)"

de planificación en diversos sentidos. Por una parte, que el proceso de planificación cuente con la participación de la población aumenta la capacidad de los planes para detectar problemas y proponer soluciones más eficaces. Por otro, dota a los ciudadanos de un instrumento de vigilancia y control en la aplicación de las políticas, en este caso territoriales (Farinós y Sánchez, 2009, p. 56). En todo caso, ha de tenerse presente que los problemas territoriales son problemas complejos que, además, suelen trascender los límites locales, lo que hace imprescindible que las políticas que se diseñen para abordarlos dispongan un modelo de gobernanza multinivel capaz de integrar a todos los agentes afectados por tales problemas e interesados en sus soluciones⁴.

En este punto, Manero (2008, p. 51) articula el "buen gobierno del territorio" sobre la base de dos tipos de directrices: decisionales y de gestión. Las primeras, lógicamente, conciernen al proceso de elaboración y toma de decisiones por parte de los órganos con competencias en materia territorial, cuyo resultado se verá enriquecido en función del margen permitido a la participación ciudadana y a las distintas modalidades de cooperación multinivel. Las directrices de gestión indican directamente en los niveles de exigencia de los instrumentos de evaluación y seguimiento que se empleen para valorar el resultado de las políticas territoriales. De la continuidad y coherencia de los vínculos que se establezcan entre estas directrices derivarán mayores o menores avances en la configuración de buenas prácticas para la ordenación y el gobierno del territorio.

Al margen de las consideraciones y propuestas formuladas desde la doctrina, si analizamos los

4. A este respecto, Farinós y Sánchez, cuando se refieren a los conflictos territoriales, afirman que la solución a estos "no es tan simple como un brusco giro desde el tradicional enfoque de gobierno de arriba a abajo a un sistema de gobernanza de abajo a arriba. Debe ser una transición hacia un modelo de planificación y gestión territorial participativo, que combina ambos enfoques, pues la gobernanza

instrumentos internacionales de carácter estratégico -no normativo- que se han adoptado en materia propiamente territorial, podemos concluir que el papel que otorgan a la participación ciudadana como mecanismo de gobernanza es más bien limitado.

De estos instrumentos, quizás el que atribuya más relevancia a la participación del público en la ordenación del territorio sea la que podemos considerar la estrategia pionera en la materia, la Carta Europea de Ordenación del Territorio⁵. Este documento, ya en su preámbulo, estableció que:

todos los ciudadanos europeos deben tener la oportunidad de participar dentro de un marco institucional apropiado en la adopción y en la aplicación de cualquier medida de ordenación del territorio.

Igualmente, a la hora de definir las características de la Ordenación del Territorio, se dice que esta debe ser realizada de forma democrática "para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos". Y, en fin, cuando el instrumento se refiere a la realización de los objetivos de la ordenación del territorio, se alude expresamente a la participación ciudadana:

Toda política de ordenación del territorio cualquiera que sea su nivel debe basarse en una participación activa del ciudadano. Es indispensable que éste sea informado de manera clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación y en el marco de las estructuras y procedimientos institucionales.

se interpreta como un proceso de gobierno basado en la coordinación y cooperación entre los diversos agentes involucrados, vertical y horizontalmente, en un territorio" (2009, p.55).

5. Aprobada por el Consejo de Europa el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, en el marco de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

La Estrategia Territorial Europea⁶, por su parte, contiene también algunas referencias expresas a la participación ciudadana, pero estas son escasas y con muy poco desarrollo.

Así, la Estrategia habla de “promover una amplia participación pública en el debate político sobre las decisiones a nivel europeo y sus efectos sobre las ciudades y regiones de la UE” (apartado 21). Asimismo, en relación con la protección del medio ambiente –uno de los objetivos destacados de la Estrategia– señala que “La población afectada debe participar activamente en la búsqueda de soluciones apropiadas” (apartado 138). El aspecto más destacable, desde la perspectiva que a nosotros nos interesa, es la llamada a la participación ciudadana que realiza la Estrategia en relación con los procesos de planificación territorial. Al respecto, el apartado 186 de la Estrategia señala que:

la participación de todas las partes interesadas desde las fases iniciales de la planificación debería incrementar la repercusión positiva de las inversiones sobre el desarrollo territorial.

En cuanto a la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020⁷, nos resulta llamativo que, pese a contar con un apartado completo dedicado a la gobernanza territorial, el IV, “Hacer realidad la cohesión territorial en la UE. Gobernanza y mecanismos de aplicación”, el documento no contemple un llamamiento expreso a la participación de los ciudadanos en la elaboración y desarrollo de las políticas territoriales. Lo que contiene dicho apartado son, básicamente, directrices para la coordinación y la cooperación territorial.

Así las cosas, nos parece que las estrategias internacionales no han terminado de apostar decididamente por la participación ciudadana

6. “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”, aprobada por la Comisión Europea en Potsdam (Alemania), en 1999.

7. “Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”, aprobada en la

como herramienta para un mejor gobierno del territorio. En cualquier caso, más allá de lo que propongan estos instrumentos de carácter no vinculante, la materialización de la participación ciudadana, también en el ámbito de la ordenación del territorio, requiere de mecanismos jurídicos que posibiliten su efectiva implementación. De ello nos ocupamos en el epígrafe siguiente.

2. La Ordenación del Territorio y la participación ciudadana. Análisis en perspectiva jurídica

Como decimos, la participación ciudadana se hace efectiva a través de los instrumentos jurídicos que la articulen. Veamos, en primer lugar, el marco jurídico general de la participación ciudadana, establecido en la CE y, en lo que aquí interesa, en la legislación estatal de suelo, para, a continuación, examinar las herramientas que ofrece la normativa andaluza.

2.1 Marco jurídico general

El marco jurídico de la participación ciudadana viene presidido, lógicamente, por la CE. El art. 23.1 de nuestra carta magna reconoce a los ciudadanos el derecho fundamental “a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

Según nuestro Tribunal Constitucional, la participación a la que se refiere el art. 23.1 CE se circunscribe a la “participación política en sentido estricto” (STC 119/1995). De este modo, lo que comprende este precepto son expresiones de lo que el propio Tribunal denomina “democracia política”, que incluye, por una parte, la participación que se materializa a través reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría).

sentantes elegidos mediante el ejercicio del derecho de sufragio –democracia representativa– y, por otra, algunas manifestaciones de democracia directa o semidirecta, más o menos excepcionales, como son el referéndum (arts. 92, 151.1, 152.2, 167 y 168 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y el régimen de concejo abierto (art. 140 CE) (RODRÍGUEZ, 2019, p. 244-245).

Fuera del artículo 23.1 CE quedan los instrumentos propios de la llamada “democracia participativa”. No obstante, estos instrumentos, aunque no estén amparados por el derecho fundamental a la participación en asuntos públicos, sí quedan comprendidos en el artículo 9.2 CE, que dirige a los poderes públicos el mandato de “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

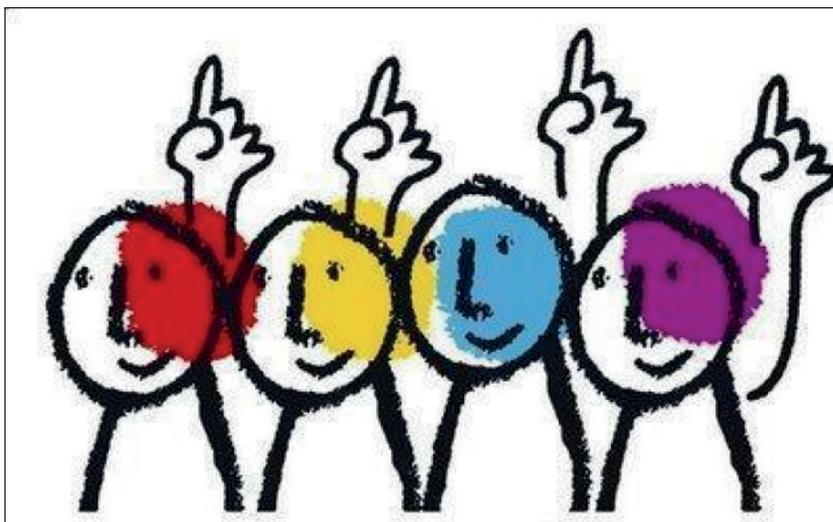
La democracia participativa puede considerarse una evolución de la democracia representativa que supone una mayor implicación del ciudadano en los procesos de toma de decisiones públicas y en el control de la actividad de los representantes y los gobernantes. A este respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que los distintos cauces de participación ciudadana que instituya el legislador ordi-

nario en el marco de sus competencias son manifestaciones que no encajan, propiamente, ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, “incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa” (STC 31/2015, de 25 de febrero). Y, asimismo, en relación con estos mecanismos, el Tribunal ha señalado que

no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos –en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado– (...) sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. (STC 119/1995, de 17 de julio).

A estas formas de participación y a su posible empleo en la ordenación del territorio nos referiremos en el último apartado de este epígrafe.

Pase a que el derecho fundamental del artículo 23.1 CE alude esencialmente a la participación política, tal derecho, como afirmaron García de Enterría y Fernández (2020, p. 205), “puede tener un alcance extensible, en su generalidad, a la esfera administrativa”. En este ámbito, la referencia más general al principio de participación se encuentra en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1



Fuente: <http://www.andaluciasolidaria.org/noticias/item/958-andalucia-estrena-ley-de-participacion-ciudadana>

de octubre, de régimen jurídico del sector público, cuyo apartado c) lo incluye entre los principios de actuación administrativa junto a los de objetividad y transparencia. Sobre la base de este principio, el Derecho administrativo regula una serie de técnicas dirigidas a posibilitar la participación de los ciudadanos en la función administrativa.

Si atendemos a la legislación estatal de suelo, el artículo 5.e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU), reconoce el derecho de los ciudadanos a:

participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

Como puede verse, el precepto incorpora un derecho del ciudadano a la participación en los procesos de planificación, que se procla-

8. El artículo 7 de esta norma establece en sus apartados primero a tercero: "1. Las Administraciones públicas procurarán que la actividad de ordenación del territorio y urbanismo se desarrolle conforme a las necesidades y aspiraciones de la sociedad de la Comunidad Foral de Navarra, del presente y del futuro, promoviendo un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, suscitando la más amplia participación ciudadana y garantizando los derechos de información e iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses.

2. En todo caso, cualquiera de los instrumentos de ordenación territorial o urbanísticos contemplados en esta ley foral será sometido a un período no menor de veinte días de participación ciudadana, mediante la exposición pública y, en su caso, audiencia a las entidades locales, previamente a su aprobación definitiva.

3. Los instrumentos de ordenación territorial previstos en el artículo 28.1, los Planes Generales Muni-

ma conjuntamente -sin establecer distinciones- para los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. Esto ocurre también, en relación con las previsiones más generales de participación, en las leyes autonómicas que regulan de manera conjunta la ordenación del territorio y el urbanismo, caso de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante, LISTA), que analizamos a continuación, o el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra⁸.

Lo cierto es que la participación ciudadana se asocia y se viene promoviendo en la planificación urbanística en mayor medida que en la ordenación del territorio. La razón es, a nuestro juicio, que las actuaciones urbanísticas se diseñan y ejecutan en un ámbito más reducido, como es el municipio, cauce inmediato de participación en los asuntos públicos⁹ y donde se dan las condiciones más propicias para desarrollar mecanismos de participación. Asimismo, en general, las determinaciones de los planes urbanísticos inciden de manera más directa en la vida de las personas, lo que hace que la participación pública en este ámbito despierte más interés. No obstante, consideramos que la participación de los ciudadanos en la plani-

cipales, los Planes Parciales, los Planes Especiales y los Planes Especiales de Actuación Urbana, así como las modificaciones de planeamiento que planteen actuaciones de nueva urbanización contarán con la participación real y efectiva de la ciudadanía en su elaboración y revisión de conformidad con los principios y derechos establecidos en el Título IV de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, mediante un proceso de participación ciudadana de carácter consultivo previo a la aprobación inicial del instrumento."

9. Así lo establece el artículo 1.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local: "Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades

ficación del territorio -marco, por cierto, en el que se desarrolla la planificación urbanística- constituye un elemento que puede coadyuvar a conseguir territorios más cohesionados socialmente y que den mejor respuesta a las necesidades e intereses de sus habitantes.

2.2. La participación ciudadana en la normativa andaluza sobre ordenación del territorio

Como hemos adelantado antes, la nueva Ley de suelo andaluza, la LISTA, regula conjuntamente, en una única norma, el régimen jurídico, tanto de la ordenación del territorio, como del urbanismo. Esta Ley es desarrollada en todo su contenido por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en lo sucesivo, RLISTA).

La LISTA incorpora entre sus disposiciones generales un precepto dedicado a la participación ciudadana, el artículo 10, que atribuye a los ciudadanos dos derechos: el de participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación, gestión y ejecución territorial y urbanística; y el de ser informados por la Administración Pública competente sobre el régimen territorial y urbanístico aplicable y demás circunstancias territoriales y urbanísticas de un terreno, parcela, solar o edificio determinado.

En todo caso, cuando nos referimos a estos derechos, debemos analizarlos desde la óptica del concepto de participación ciudadana en sentido estricto, que aquí manejamos, y que ya fue delimitado hace años por García de Enterría (1989, p. 441-442): nos referimos a la participación que ejerce el ciudadano, no como titu-

lar de derechos subjetivos o intereses legítimos afectados en un procedimiento administrativo –*uti singuli*– sino como miembro de la comunidad, afectado simplemente por el interés general –*uti cives*–. Desde esta perspectiva, de los derechos mencionados, creemos que el de participación en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los planes es el que se conecta de manera más directa con aquella concepción de la participación ciudadana *stricto sensu*.

Respecto dicho derecho, el apartado 1.a) del artículo 10 LISTA señala que:

las Administraciones Públicas adoptarán cuantas medidas e iniciativas sean precisas para garantizar dicha participación y para velar por el derecho a la información y a la transparencia en dichos procesos. En todo caso, esos procesos participativos se acompañarán de las labores de difusión necesarias que garanticen el efectivo ejercicio del derecho.

En relación con esto último, el apartado tercero del artículo 10 señala que la Administración Pública competente deberá habilitar los medios y cauces necesarios para que los derechos que hemos comentado:

puedan ejercerse por medios electrónicos, y facilitará y garantizará el acceso a los contenidos y documentos de los distintos procedimientos e instrumentos de ordenación en tramitación, a través de la publicación en su sede electrónica del instrumento de ordenación completo en cada una de las fases de tramitación¹⁰.

La verdad es que la previsión de los procesos participativos que se contiene en la Ley y el

portal web o sede electrónica, la participación y el acceso a los instrumentos en trámite en cada una de sus fases.

10. En esta línea, el artículo 7.2 del RLISTA señala que la Administración urbanística deberá difundir los procesos participativos de consulta pública y de información pública y facilitando, a través de su

Reglamento es exigua. Se ha perdido en esta renovación de la regulación del régimen de la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía la oportunidad de profundizar más en la participación ciudadana. En este sentido, la LISTA se ha limitado a establecer, en lo que respecta a la participación ciudadana en la planificación territorial, la garantía del trámite de información pública que ya se reconocía en la legislación anterior. El legislador podría haber previsto, como hace el Decreto Foral Legislativo 1/2017 de Navarra, antes mencionado, una regulación, al menos de mínimos, de lo que habría de ser un plan más completo de participación en el proceso de planificación territorial (y urbanística)¹¹, que obligara a la Administración a posibilitar la intervención del ciudadano desde el primer momento de la elaboración del instrumento de ordenación, y no solamente en la fase tardía de información pública (Hildenbrand, 2022, p. 640).

La garantía del trámite de información pública de la que hablamos se reconoce, respecto de cada uno de los instrumentos de ordenación territorial que contempla la LISTA, en los diversos preceptos que regulan sus respectivos

11. El apartado cuarto de este Decreto Foral Legislativo establece: "El proceso de participación se instrumentará mediante un plan de participación que deberá contener al menos: la identificación de los agentes sociales y ciudadanos interesados por el planeamiento; resúmenes de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana; la Memoria de viabilidad y sostenibilidad económica; la metodología y herramientas de difusión y participación, que incluirán tanto sistemas de participación on-line como sesiones explicativas sobre el contenido de la ordenación futura y de las alternativas valoradas; y finalmente, las conclusiones valoradas del proceso de participación desarrollado."

12. De acuerdo con el artículo 39.1 LISTA, "el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía tiene por objeto establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general."

procedimientos de aprobación. Así, en lo que se refiere al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante, POTA)¹², el artículo 41.3 de la Ley es el que ordena aquel trámite, que tendrá una duración no inferior a 2 meses. Idéntico trámite se recoge, en cuanto a los planes de ordenación del territorio del territorio de ámbito subregional (en lo sucesivo, PSOT)¹³, en el artículo 45.6 LISTA, que especifica que este tendrá lugar una vez "redactado el plan". Cabe señalar, no obstante, que el apartado anterior de este mismo precepto declara que en la fase de elaboración de estos planes "se promoverá la participación de los distintos actores interesados mediante procesos de gobernanza", aunque sin mayor especificación.

Las declaraciones de interés autonómico también han de someterse a información pública por plazo no inferior a un mes (art. 50.2.c LISTA)¹⁴, como también los proyectos de actuación autonómicos¹⁵, por idéntico plazo (art. 51.4 LISTA)¹⁶. Y, en fin, se someten a información pública, también por plazo no inferior a un mes, los catálogos de paisaje, de acuerdo con el artículo 61.6.d) RLISTA.

13. Según el artículo 43.1 LISTA, "los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito y tienen los siguientes objetivos:

a) Propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio y de sus recursos naturales, tanto por parte de las Administraciones Públicas y entidades públicas, como por los agentes privados.

b) Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones Públicas y entidades públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio."

14. En el mismo sentido, art. 64.2.c RLISTA.

15. Conforme al artículo 34.1 LISTA, estos proyectos tienen la consideración de planes de ordenación del territorio "cuando desarrollan actuaciones no previstas en el planeamiento territorial vigente que, de conformidad con lo previsto en esta Ley, sean declaradas de interés autonómico"

16. En los mismos términos, 65.5 RLISTA

Durante el trámite de información pública, los ciudadanos pueden consultar en el portal web de la Administración correspondiente la documentación que forma parte del instrumento y del expediente, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.1 e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y obtener copia de ésta, así como, por supuesto, presentar las alegaciones, sugerencias y observaciones que considere oportunas en relación con el instrumento de que se trate (art. 7.3 RLISTA). En cuanto al contenido del anuncio, este deberá incluir lo establecido en el artículo 8.2 RLISTA: órgano que acuerda la información pública y fecha del acuerdo; instrumento o expediente sometido a información pública; ámbito de aplicación; duración del período de información pública y momento a partir del cual debe considerarse iniciado; portal web y, en su caso, lugar y horarios dispuestos para la consulta del instrumento o expediente, y sede electrónica y otros medios dispuestos para la presentación de alegaciones, sugerencias y cualesquiera otros documentos.

Por lo demás, para la protección de la legalidad territorial, la LISTA y su Reglamento reconocen, como ha sido tradicional en nuestro Derecho, acción pública, que podrá ejercerse tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional (arts. 10.6 LISTA y 7.4 RLISTA). El ejercicio de la acción pública tiene como límite el abuso de derecho y el ejercicio del derecho en fraude de ley¹⁷.

17. La acción pública en materia territorial y urbanística está también garantizada por el TRLSRU, cuyo artículo 62.1 dispone que será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística

18. Algunos ejemplos normas autonómicas de participación ciudadana son los siguientes: Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña; Decreto 187/2018, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Regla-

Estos son los limitados medios de participación ciudadana que aporta la nueva legislación andaluza del suelo en lo que hace la ordenación del territorio, legislación que, según hemos apuntado, no añade prácticamente nada nuevo a lo que preveía la normativa anterior. A la vista de ello, consideramos que estos medios pueden y deben ser complementados con los mecanismos que regula la legislación sobre participación ciudadana, en concreto, en nuestra Comunidad, en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía (en adelante, LPCA). Como vamos a observar, esta disposición legal proporciona instrumentos participativos que, en alguna medida, pueden ser empleados para enriquecer la participación en los procesos de planificación territorial.

2.3 La normativa específica sobre participación ciudadana y la ordenación del territorio

De un tiempo a esta parte hemos podido observar un aumento del descontento de los ciudadanos con sus representantes y gobernantes. La crisis económica surgida a finales de la década de 2000-2010 y las profundas transformaciones sociales y económicas derivadas de la globalización están en la base de esa desafección política, que pretende ser paliada en alguna medida a través del impulso de nuevos mecanismos de participación que, sobre todo, las Comunidades Autónomas han incorporado a sus ordenamientos jurídicos¹⁸ con la in-

strumento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana; Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra; Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, y Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos de la Illes Balears.

tención profundizar en una democracia más participativa.

Realmente, el empleo de herramientas alternativas de participación no es algo nuevo. Las administraciones públicas ya venían recurriendo a ellas en mayor o menor medida, de modo que las nuevas leyes de participación ciudadana no han hecho sino institucionalizarlas (Castel, 2014, p. 51). Veamos cuáles son las herramientas de participación que prevé la Ley andaluza.

La LPCA se aprobó con el objetivo de regular del derecho de participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos autonómicos y locales en Andalucía, en condiciones de igualdad, de manera real y efectiva, ya sea directamente o a través de las entidades de participación ciudadana (art. 1). Sus disposiciones se aplican, conforme al artículo 3, a la Administración de la Junta de Andalucía y a las entidades que integran la Administración local andaluza -incluidos los órganos de gobierno-, así como a los entes instrumentales dependientes de una y otras.

La Ley, en primer lugar, define una serie de procesos participativos: la deliberación participativa, la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos, la participación ciudadana mediante consultas populares, la participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas, y la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos (art. 12). Estos procesos pueden desarrollarse con distintos objetivos –sobre diferentes “asuntos o materias”, dice la Ley–, como la proposición, adopción, seguimiento y evaluación de políticas públicas; la elaboración de instrumentos de participación para la determinación de políticas; la priorización sobre aspectos de gasto; la elaboración de leyes

y reglamentos, y la prestación, seguimiento y evaluación de servicios públicos (art. 13).

Es importante subrayar que los procesos regulados en la LPCA en ningún caso pueden alterar las potestades y competencias de los órganos administrativos en la adopción de las decisiones que les corresponden. Los resultados de esos procesos no son, pues, vinculantes, lo que no significa que no se deriven de ellos ninguna obligación para la Administración convocante. Así, tal y como dispone el art. 16 LPCA, en caso de no iniciarse o concluirse el proceso, la Administración competente debe justificar las causas, e igualmente, en caso de que los resultados del proceso no sean asumidos total o parcialmente, el órgano competente para adoptar la decisión está obligado a motivarla.

Entre los procesos participativos regulados en la LPCA cabe destacar, en primer lugar, los llamados procesos deliberativos¹⁹. Estos se definen como el contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación o adopción de una política pública (incluyendo la elaboración de instrumentos de planificación) en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de la Administración pública andaluza o de las entidades locales para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía (art. 18).

La LPCA señala que el proceso de deliberación participativa se realizará inmediatamente después del inicio del procedimiento de decisión o de formulación y adopción de la política pública (art. 19). El proceso puede celebrarse, además de a iniciativa de la Administración competente, en virtud de una iniciativa ciudadana que cuente con apoyo suficiente, de acuerdo

participativos. Por tanto, en puridad, no se puede entender que exista un proceso participativo si no se da este elemento de la deliberación.

19. Para Fernández y Pérez (2018, p. 281-282), los procesos deliberativos son los genuinos procesos participativos. Estos autores sostienen que el debate y la deliberación es lo que define los procesos

con los requisitos prescritos por el artículo 20 de la Ley –que establece condiciones distintas según el ámbito del proceso sea autonómico o local²⁰. En cualquier caso, el inicio del proceso se hace depender de la decisión discrecional del centro directivo o órgano al que afecte la iniciativa.

El Acuerdo Básico Participativo es el documento que recoge los distintos elementos del proceso deliberativo: asuntos los que se deliberará; órgano responsable de la coordinación del proceso; duración máxima del periodo de deliberación, etc. (art. 21). El Acuerdo se debe publicar en el boletín oficial que corresponda, además de en la sede electrónica del órgano competente, que una vez concluida la deliberación elaborará un informe final que contendrá las conclusiones alcanzadas y una valoración de la deliberación efectuada. Dicho informe se publicará también en la sede electrónica del órgano, así como en el boletín que proceda, si se estima conveniente (art. 22).

Otro de los procesos participativos regulados en la LPCA es la consulta popular, que es una herramienta a través de la cual las Administraciones Públicas andaluzas pueden recabar la opinión de la ciudadanía sobre determinados

20. De acuerdo con el artículo 20 LPCA, “la iniciativa ciudadana para solicitar la realización de un proceso de deliberación participativa en el ámbito autonómico requerirá el apoyo de un mínimo de 20.000 firmas válidas entre aquellas personas físicas con derecho a participación ciudadana recogidas en el artículo 6. En el ámbito local el ejercicio de la iniciativa ciudadana requerirá el número de firmas válidas que se establezca en los respectivos reglamentos de participación ciudadana, que podrán tener como referencia lo establecido en el artículo 48.3, no pudiendo exceder en ningún caso el mínimo establecido para el ámbito autonómico

21. Las encuestas “se realizan mediante técnicas demoscópicas adecuadas a la naturaleza o características del asunto, con el objeto de conocer la opinión de la ciudadanía” (art. 26.a LPCA).

22. Las audiencias públicas “son un instrumento de consulta en el que, mediante un procedimiento oral y público, las Administraciones Públicas posibilitan a las personas, entidades, organizaciones y agentes sociales relacionados o directamente afectados por

asuntos o políticas públicas de su competencia (art. 25). Estos procesos pueden desarrollarse a través de alguno de los siguientes instrumentos de consulta popular: encuestas²¹, audiencias públicas²², foros de participación²³, paneles ciudadanos²⁴, jurados ciudadanos²⁵ y consultas participativas.

Estos instrumentos, aunque regulados en el marco de los procesos de participación ciudadana mediante consultas populares, podrían emplearse en otros tipos de procesos regulados en la Ley, en particular, en los procesos deliberativos. En este sentido, habría sido más apropiado concebir estos instrumentos como herramientas generales de participación –como hacen otras normas de participación autonómicas–, atribuyéndole naturaleza deliberativa o estrictamente consultiva en función de que incorporen o no la posibilidad de interacción y debate entre los participantes (Fernández y Pérez, 2018, p. 279).

Entre los instrumentos de consulta popular destacan las consultas participativas. Estas se definen en el artículo 34.1 de la LPCA como:

el instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto el conocimiento de la

una política pública ser escuchados antes de adoptar una decisión sobre el asunto que les afecta” (art. 26.b LPCA).

23. Los foros de participación “son espacios de debate, creados por iniciativa de la Administración pública, que tienen por objeto debatir y reflexionar sobre los efectos de una política pública, así como elaborar análisis valorativos de los efectos reales de dichas políticas en la ciudadanía” (art. 26.c LPCA).

24. Los paneles ciudadanos “son espacios de información que se crean por la Administración pública con carácter temporal y que tienen por finalidad responder a las consultas planteadas por esta sobre cualquier asunto de interés público y, en especial, sobre las expectativas de futuro de la ciudadanía” (art. 26.d LPCA).

25. Los jurados ciudadanos “son grupos creados por la Administración pública que tienen como finalidad analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la misma” (art. 26.e LPCA).

opinión de un determinado sector o colectivo de la población, mediante un sistema de votación de contenido no referendario, sobre asuntos de interés público que le afecten.

Las consultas participativas pueden tener carácter autonómico o local. En el caso de las consultas autonómicas, el ámbito territorial de esta puede ser la Comunidad o un ámbito inferior. Igualmente, si la consulta es convocada por una diputación provincial, el ámbito territorial será la provincia o un ámbito más reducido, y si se trata de una consulta convocada por un Ayuntamiento, el ámbito territorial será el municipio o un ámbito inferior a este (art. 40 LPCA). Estas consultas pueden ser de iniciativa institucional o ciudadana (art. 43). Pueden participar en ellas todas las personas mayores de 16 años pertenecientes al sector o colectivo de población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta (art. 35) y el resultado de la votación tendrá carácter consultivo y no vinculante (art. 39), como hemos apuntado más arriba.

Consideramos que estos instrumentos participativos que ya contempla el ordenamiento jurídico andaluz podrían emplearse para profundizar en la participación pública en de los procesos de planificación territorial -particularmente los procesos de deliberación participativa y las consultas populares- compensando en alguna medida el déficit de participación que supone recurrir exclusivamente al trámite de información pública. A este respecto, como vimos antes, la LISTA contempla la posibilidad de celebrar procesos participativos, sin embargo, ni siquiera incorpora una remisión expresa a la LPCA, como habría sido natural. En cualquier caso, la utilización de estas herramientas de participación plantea algunas cuestiones sobre las que nos debemos detener.

26. Según el artículo 43.2 LISTA, "el ámbito de los planes abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales, completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioe-

Así, nos planteamos, en primer lugar, qué planes de ordenación del territorio pueden ser objeto de estos procesos participativos. El POT es un instrumento que, como sabemos, tiene como ámbito de aplicación todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Su amplitud dificulta, a nuestro parecer, la utilización de las herramientas de participación que hemos descrito. Cuando un plan establece conceptos, criterios y referentes territoriales en un nivel tan básico, resulta más complicado conectar con la óptica del ciudadano, que inevitablemente pone el foco en asuntos o problemas concretos (aunque no incidan necesariamente en sus derechos subjetivos o intereses legítimos). En cambio, los PSOT, que tienen un ámbito de aplicación más reducido²⁶ y cuyas determinaciones, más concretas, indican de modo más directo en los intereses de los ciudadanos, se prestan en mayor medida al empleo herramientas de participación ciudadana durante los respectivos procesos de elaboración y aprobación.

Los proyectos de actuación autonómicos son instrumentos que ordenan actuaciones concretas, declaradas de interés autonómico por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección social y económica o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía (art. 50.1 LISTA). Dado que estas actuaciones han sido ya definidas en el momento en el que se inicia el procedimiento de declaración de interés autonómico -justamente son declaradas como tales en función de sus características ya determinadas- los procesos de elaboración y aprobación de los proyectos de actuación autonómicos son poco propicios para la utilización de los instrumentos participativos a los que nos venimos refiriendo.

En segundo lugar, se plantea la cuestión del carácter autonómico o local que habrían de tener

conómicas conformen un área coherente de ordenación territorial. Su delimitación se llevará a cabo atendiendo a las determinaciones establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

los procesos participativos que se integraran en los procedimientos de elaboración de los planes territoriales. A este respecto, como hemos indicado antes respecto de las consultas participativas, la Ley ofrece en este punto una diversidad de posibilidades. En el caso que nos ocupa, siendo los planes territoriales instrumentos cuyo ámbito territorial de aplicación trasciende al municipio, y siendo la Administración autonómica la competente para su elaboración y tramitación, de acuerdo con la LISTA²⁷, parece claro que los procesos deliberativos o las consultas populares que se celebren habrán de ser convocadas y sustanciadas por la Administración de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que el ámbito de las mismas se circunscriba a los municipios que queden comprendidos en el plan.

Y, en tercer lugar, cabe preguntarse qué aspectos o contenidos de los instrumentos de ordenación del territorio pueden ser sometidos a procesos de participación. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el contenido de muchas de las determinaciones incluidas en los planes territoriales se sustenta en criterios y estudios que por su carácter técnico o científico no pueden ser ponderados por cualquier ciudadano (criterios de carácter económico, financiero, demográfico, etc.). Esto, lógicamente, condiciona el diseño del proceso de participación ciudadana, que habrá de incluir consultas a ciudadanos expertos en algunos de los aspectos comprendidos por el plan, pero también acciones de fomento de la participación dirigidas a toda la ciudadanía. Tales acciones se plantearán en relación con cuestiones cuya valoración no requiera un conocimiento experto, o, en su caso, se desarrollarán dentro del margen de decisión que reste, una vez considerados los criterios científicos o técnicos.

Por lo demás, la implementación de estos mecanismos de participación debería apoyarse

27. Vid. arts. 41, 45 y 51 LISTA.

28. En este sentido, Cotino (2013, p. 54) afirma que "la información y la comunicación son la esencia de

decididamente en las TIC²⁸. La LPCA incorpora algunas determinaciones para fomentar su uso. En este sentido, entre las obligaciones que la norma impone a las Administraciones andaluzas en los procesos participativos se incluyen:

establecer los medios pertinentes para la promoción del ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana a través de TIC, especialmente a través de la configuración de espacios interactivos en sus sedes electrónicas, portales o páginas web, así como mediante la promoción de sistemas de votación y encuesta de carácter electrónico (art. 9.c);

fomentar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el ámbito de aquellos colectivos sociales que tienen más dificultades en ello y disponer de cauces alternativos que garanticen el ejercicio de su derecho a la participación (art. 9.d).

Es loable la preocupación que subyace a esta segunda obligación por evitar la "brecha digital", cuestión que también se hace presente en otros preceptos de la Ley, como el art. 22, que alude expresamente al principio de "no discriminación tecnológica"; el 52.2.d, que menciona entre los objetivos principales de los programas de formación "formar a las entidades de participación ciudadana en el uso de las nuevas tecnologías", y el 57.3, que conmina a los poderes públicos andaluces a:

habilitar espacios TIC en dependencias públicas a fin de garantizar y fomentar el proceso de la participación ciudadana y el acceso de la población más vulnerable a la participación telemática.

Mención aparte merece la configuración por la Ley (Título VI) de un sistema público de partici-

todo proceso participativo y las TICs son el medio idóneo."



Fuente: Castellers. Igualada, 2020. Foto: Michal Parzuchowski en Unsplash
Tomada de Crítica Urbana. Revista de estudios urbanos y territoriales. junio 2022. Vol. 5, núm. 24

pación digital para la puesta en marcha de los procesos regulados en ella. La regulación del sistema, ciertamente exigua, prevé la implementación de una plataforma de participación, en *software* libre, provista de herramientas y funcionalidades que cubran las necesidades informativas de deliberación, de voto y de seguimiento de las iniciativas a las que dé soporte (art. 65). Esta plataforma, no obstante, aún no ha sido desarrollada, situación que contrasta con la de otras Comunidades Autónomas que sí han implementado ya sus plataformas de participación, herramientas digitales que permiten a los ciudadanos acceder a información relevante y participar de manera efectiva en los distintos procesos –deliberativos, consultas,

29. Así, por ejemplo, la plataforma tecnológica de participación ciudadana de la Región de Murcia (disponible en <https://participa.carm.es/>) y la pla-

presupuestos participativos– que se encuentren activos²⁹.

3. Reflexiones finales

La participación ciudadana constituye uno de los ejes de la nueva gobernanza, también en el ámbito del territorio.

Pese a ello, la renovada normativa andaluza sobre ordenación del territorio, la LISTA, no ha reforzado los mecanismos de participación en los procesos de planificación, limitándose a prever, como única garantía de participación en el procedimiento de elaboración y aproba-

taforma tecnológica de participación ciudadana de Cataluña (disponible en <https://participa.gencat.cat/?locale=es>).

ción de los planes territoriales, el tradicional trámite de información pública, instrumento que resulta insuficiente para garantizar una participación real y efectiva de la ciudadanía en dichos procesos

Ello obliga a mirar hacia la normativa andaluza específica sobre participación ciudadana, la LPCA, para determinar si los instrumentos regulados en ella pueden contribuir a mejorar la participación del público en el ámbito de la participación territorial. Y lo cierto es que esta norma ofrece herramientas que pueden ser útiles a estos efectos. Sin embargo, su efectiva implementación presenta algunas dificultades.

Por una parte, hay que tener en cuenta que el empleo de los procesos e instrumentos de participación previstos en la LPCA queda completamente en manos de la Administración, que puede hacer uso de ellas a su conveniencia. A este respecto, es llamativo que esta norma no establezca la obligación de poner en marcha los procesos participativos que regula, ni siquiera cuando la iniciativa parte de los propios ciudadanos (y esas iniciativas se ajustan a los requisitos dispuestos en ellas).

Por otra parte, resulta muy complicado que el uso de esas herramientas se generalice si no se establecen conexiones más o menos directas entre la LPCA y las distintas legislaciones sectoriales, en lo que aquí interesa, la normativa sobre ordenación del territorio. En este sentido, no se entiende que la LISTA, al referirse a la posibilidad de hacer uso de procesos participativos en el marco de la planificación territorial y urbanística, ni tan siquiera incluya una remisión general a la propia normativa andaluza sobre participación ciudadana, como habría sido natural. Más aún, creemos que la LISTA, o su reglamento de desarrollo, deberían identificar los concretos procesos e instrumentos participativos, de los regulados en la LPCA, a los que podría acudir la Administración en los procesos de planificación te-

rritorial; momento en el que estos habrían de ponerse en marcha esos procesos y demás especificaciones precisas para posibilitar su implementación efectiva.

En definitiva, las administraciones públicas no están aprovechando, a nuestro parecer, todo el potencial que ofrecen todos estos nuevos instrumentos para progresar hacia una democracia más participativa. Es preciso, pues, profundizar en la cultura de la participación para lograr avances también en el plano jurídico, con el objetivo de que el uso de estas herramientas se naturalice, que el recurso a ellas no dependa casi exclusivamente del compromiso que los gobiernos asuman con la participación ciudadana, y, en fin, que se garantice la intervención real y efectiva de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas sobre los asuntos que les atañen.

Bibliografía

- Andrés Cabello, S.(2022). Gobernanza y políticas públicas contra la despoblación rural a través del caso de La Rioja (España). *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 17, pp. 245-274.
- Castel Gayán, S. (2014). Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas. *Revista de internet, derecho y política*, 19, pp. 48-61.
- Cotino Hueso, L. (2013). Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas. *Propuestas concretas. Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública*, XIV (sobre Transparencia, participación ciudadana

- y administración pública en el siglo XXI), núm. extra 14, pp. 51-92
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 46, pp. 11-32
- Farinós Dasí, J. y Sánchez Cabrera, J.V. (2009). Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio. *Cuadernos de Geografía*, 87, pp. 45-64.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J.M. (2018). *Vox Populi: Consultas populares y procesos participativos*. Thomson Reuters-Aranzadi.
- García de Enterría, E. (1989). Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa. En R. Gómez-Ferrer (coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*. Civitas. pp.437-452.
- García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (2020). *Curso de Derecho Administrativo*. (16ª ed. Vol. I). Civitas-Thomson Reuters.
- Herrera Calvo, P.M. y García Fernández, J. (2021). Iniciativas de diálogo, participación e innovación social para mejorar la gobernanza territorial en el medio rural, *Ciudades*, 24, pp. 45-64.
- Hildenbrand Scheid, A. (2022). La LISTA: una reflexión crítica centrada en la ordenación del territorio, el paisaje y la gobernanza. En S. Martín Valdivia (dir.), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*. Thomson-Civitas.
- Manero Miguel, F. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones. *Cuadernos geográficos*, 47 (2), pp.47-71
- Martín Cubas, J. et al. (2019). Gobernanza democrática para el desarrollo: Las estructuras de cooperación en los municipios en riesgo de despoblación de la Comunidad Valenciana. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19, pp. 135-164.
- Rodríguez Ruiz, B. (2019). La Ley andaluza de participación ciudadana: ¿hacia un nuevo horizonte participativo? En M. Carrasco y B. Rodríguez (dir.), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático*, Aranzadi, pp. 243-260.

La igualdad de género en los modelos territoriales Avances y retos por alcanzar^(*)

Esther Rando Burgos

Profesora Ayudante Doctora (acred. PCD)
Universidad de Málaga

1. INTRODUCCIÓN

El carácter transversal de la igualdad de género o *mainstreaming* de género hace referencia a la necesidad de que los poderes públicos se impliquen de manera particular e integral en incorporar la dimensión de género en sus diferentes actuaciones. De esta forma, la igualdad de género se encuentra presente en múltiples políticas públicas. No en vano, el logro del necesario y ansiado reto que representa una sociedad más igualitaria en todos los ámbitos, está presente y es objeto de regulación, no sólo por diferentes ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, también por un nutrido grupo de materias sectoriales del propio Derecho Administrativo.

No en vano, y pese a que son múltiples las definiciones existentes, en el año 2000, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, definía la transversalización de la perspectiva de género señalando que:

El género en el *mainstream* tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de género en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Más específicamente es una estrategia para asegurar que: 1) La igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización. 2)

El producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente

(*) Esta publicación es parte del Proyecto de investigación en Estudios de género, inclusión y sostenibilidad social de la Universidad de Málaga, titulado "Brecha de género y discapacidad. la urgente necesidad

monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de género.

En lo que al presente trabajo atañe, la igualdad de género también se encuentra muy presente en la ordenación territorial. De partida, la inclusión de la igualdad de género en la configuración de los modelos territoriales forma parte de la implementación de una de las dimensiones de la tantas veces repetida sostenibilidad, en concreto la social. Ahora bien, no es la única que integra la vertiente social, pero sí se debe destacar su relevancia en aras a su consecución.

La puesta en conexión de la igualdad de trato en general, y la igualdad de género en particular, con la ordenación territorial es uno de los retos que presenta esta función pública, de ahí la necesidad de seguir avanzando en ello para conseguir su efectiva implementación. Lo anterior, constituye, en lo esencial, el objeto del presente trabajo, partiendo del estado de la cuestión y tratando de plantear algunas cuestiones que coadyuven en este sentido.

Atrás quedaron los modelos territoriales -también urbanos- centrados, en sentido estricto, en planificar el territorio, el territorio es mucho más y todas las políticas públicas presentes en el mismo deben estar presentes en su ordenación, en aras al logro del reto: conseguir modelos territoriales y urbanos acordes con el desarrollo territorial y urbano sostenible.

Ello conecta con la propia regulación que las propias Comunidades Autónomas, en tanto de respuestas en perspectiva transversal desde las Administraciones públicas a una doble desigualdad" del II Plan Propio de Investigación, Transferencia y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga.

competentes en materia de ordenación del territorio, vienen realizando en sus correspondientes legislaciones y en la que se atisban los avances en este sentido. Sobre ello nos detendremos más adelante.

Como señala el Observatorio de Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

Planificar con perspectiva de género requiere que este enfoque esté presente en todas las etapas del ciclo de la planificación, permite orientar una visión del problema que se va a enfrentar, determinar los cursos de la acción y las metodologías por aplicar, y condiciona la toma de decisiones que se establecen en el contexto de la implementación cotidiana de la intervención.

No en vano, tal y como abunda en la cuestión:

La integración del enfoque de género en la planificación territorial implica considerar en todo momento los puntos de partida de la situación de mujeres y hombres, sus distintos intereses y necesidades y el impacto que determinadas acciones puedan generar en la situación desigual en que se encuentran. Planificar con perspectiva de género, incluye la ejecución de acciones orientadas a la transformación de las desigualdades estructurales del sistema de género predominante, atendiendo las necesidades de corto plazo de las mujeres con proyección hacia el reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos, capacidades y valoración social y personal¹.

1. SEGOVIA, L. y VILLINER, A. (2016). *Territorio e Igualdad. Planificación del desarrollo con perspectiva de género*. CEPAL, Naciones Unidas.

2. RANDO BURGOS, E. (2020). *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial*, Tirant Lo Blanch. Si bien más centrado en el urbanismo, también hemos abordado la investigación de esta materia en nuestro trabajo (2020). Participación pública y urbanismo: de los principios a la implementación. *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10, págs. 65-96.

3. Como señalan algunos autores: El enfoque de gé-

Y es que, no se puede obviar, el territorio en sí mismo, pero también su contenido, entendiendo tal por el conjunto de elementos que confluyen en el mismo, es el soporte físico de actividades y de la vida cotidiana pero también un medio de transformación social, de ahí la relación del binomio género-territorio.

Lograr territorios igualitarios e inclusivos pasa por diseñar modelos coherentes con las premisas anteriores y en ello también es un factor muy relevante la ciudadanía, la participación de la misma en su configuración, en tanto, como ya hemos reiterados en otras ocasiones, es la que mejor conoce, sus necesidades, problemáticas, fortalezas, incluso, los "deseos" de la misma².

En síntesis, es muy preciso que desde la ordenación del territorio, en un primer momento en su etapa planificadora, pero también en su implementación y seguimiento, se atienda a una efectiva inclusión de la igualdad del conjunto de la ciudadanía en los modelos que se definen y, en particular, de la igualdad entre mujeres y hombres³.

2. ALGUNAS NOTAS EN TORNO A LA CUESTIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y EUROPEO

Siquiera someramente, es preciso referirse al contexto internacional. Si bien la igualdad de género fue incorporada a las normas internacionales de los derechos humanos con la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, marcando todo un hito al reconocer expresamente que "Todos los seres humanos

nero debe ser un componente central en los procesos de planificación participativa en sus distintas escalas territoriales, y estar integrado en su totalidad. Por tanto, no puede haber un proceso participativo sin la incorporación activa de las mujeres. En SANDOVAL, C., SANHUEVA, A. y WILLINER, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. CEPAL, Naciones Unidas.

nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, es a partir de la década de los 70, cuando desde la Asamblea General de Naciones Unidas se impulsa de manera destacada su firme apuesta por la consecución de los derechos de la mujer. Entre los primeros hitos, la declaración en 1975 como el año internacional de la mujer o la organización de la primera Conferencia Mundial de la Mujer⁴, celebrada ese mismo año en la ciudad de México, así como la aprobación en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), considerada como la Carta Internacional de Derechos Humanos para las Mujeres.

Precisamente, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer conllevó un importante avance en lo concerniente a la responsabilidad de los gobiernos en materia de igualdad de género. Fruto de la misma fue publicada la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, entre cuyos objetivos estratégicos y medidas, recoge que :

El éxito de las políticas y de las medidas destinadas a respaldar o reforzar la promoción de la igualdad de género y la mejora de la condición de la mujer debe basarse en la integración de una perspectiva de género en las políticas

4. A la que seguirían la II Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Copenhague en 1980; la III Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985; y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en la ciudad de Beijing en 1995. A esta última le seguirían una serie exámenes quinquenales.

5. Al igual con los restantes ODS, el ODS 5, se plantea las siguientes metas:

5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de

generales relacionadas con todas las esferas de la sociedad, así como en la aplicación de medidas positivas con ayuda institucional y financiera adecuada en todos los niveles.

De manera más reciente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU en el año 2015, se presenta como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible. En este contexto, la propia Agenda 2030 reconoce como eje central de los 15 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que recoge, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para transitar hacia reales patrones de desarrollo sostenible, manteniendo que la incorporación sistemática de la perspectiva de género en su implementación resulta crucial.

Con carácter general, como se ha dicho, la Agenda 2030, plantea 17 ODS con 169 metas. Es el ODS 5 el que está dedicado a “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, reconociendo que la igualdad de género no solo es un derecho fundamental sino que es “uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible”⁵. No obstante, en su práctica totalidad, y en

las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.

5.a Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.

5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

mayor o menor medida, todos los ODS tienen metas estrechamente vinculadas con la igualdad de género. Por citar algún ejemplo y por la temática que ocupa, es el caso del ODS 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, como metas se plantea, entre otras:

De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad

De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

Precisamente, el carácter transversal de la igualdad de género justifica lo anterior. Como señala CEPAL:

En los ODS se señalan importantes metas vinculadas a la igualdad de género y al ejercicio de las autonomías de las mujeres: reducir la tasa mundial de mortalidad materna; garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación; proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y

6. SEGOVIA, L. y VILLINER, A. Territorio e Igualdad. Planificación del desarrollo... op. cit. (p. 12).

7. Aprobada bajo la Presidencia Alemana del Consejo de la Unión Europea, en la Reunión de Ministros de la UE responsables de Desarrollo Urbano.

8. Aprobada en la Reunión Informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, en Alemania.

9. La Carta de Leipzig de 2007, aprobada en el seno del Encuentro Informal de Ministros sobre Desarrollo

sin riesgos para todos los trabajadores, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios; potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas (independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición), entre otras⁶.

En el contexto europeo, y en el marco de las acciones llevadas a cabo por la UE para aplicar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible junto a sus Estados miembros, entre otras iniciativas, se ha llevado a cabo la denominada “Una Unión de la Igualdad: la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025”, aprobada en 2020, con el fin de que las mujeres, los hombres, los niños y las niñas, en toda su diversidad, dispongan de libertad para seguir el camino que elijan, gozando de las mismas oportunidades para prosperar y poder conformar y dirigir por igualdad la sociedad europea.

Casi de manera simultánea en el tiempo, fueron aprobadas la nueva Carta de Leipzig 2020 – el 30 de noviembre de 2020⁷- y la Agenda Territorial Europa 2030 -el 1 de diciembre de 2020⁸-, ambos documentos contienen relevantes aportaciones en la materia que ocupa. Si bien, son el resultado de un dilatado y constante trabajo que desde hace décadas se viene realizando en el marco europeo.

La Carta de Leipzig 2030, con el antecedente de la Carta de Leipzig 2007 cuyos principios continúan siendo válidos⁹, apuesta por el poder transformador de las ciudades para poder

llo Urbano y Cohesión Territorial celebrado en la citada ciudad los días 24 y 25 de mayo de 2007, es el resultado de la labor iniciada casi una década atrás en la apuesta de la UE por la cooperación intergubernamental en Europa, centrada principalmente en la sostenibilidad de las ciudades europeas y recogido en diversos documentos acordados en diferentes Reuniones Informales de Ministros (Lille Action Programme, 2000; Urban Acquis de Róterdam, 2004; o el Bristol Accord, 2005. La Carta de Leipzig incluye

responder a los retos que entiende el documento deben afrontar desde tres dimensiones, a saber:

- La Ciudad Justa (dimensión verde): proporcionando igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios públicos, acceso a una vivienda digna, etc. para todos, sin importar el género, el estatus socioeconómico, la edad y el origen y, fundamental, "sin dejar a nadie atrás".

- La Ciudad Verde (dimensión ambiental): contribuyendo a la lucha contra el Cambio Climático y asegurando una alta calidad ambiental para el aire, el agua y el suelo, así como el acceso a los espacios verdes y de ocio; y favoreciendo una movilidad eficiente, neutra en carbono y multimodal.

- La Ciudad Productiva (dimensión económica): garantizando una economía diversificada que genere puestos de trabajo y, al mismo tiempo, proporcione una base financiera sólida para el desarrollo urbano sostenible y un entorno favorable a la innovación¹⁰.

En este contexto, por un lado, aprovechando el poder transformador de las ciudades que propugna, ese poder de las ciudades justas, ecológicas y productivas, la Carta entiende preciso aplicar unos principios estratégicos para una buena gobernanza, lo que el documento define como: políticas urbanas para el bien común, las Administraciones públicas deben actuar en interés del bienestar público, proporcionando los servicios y las infraestructuras necesarias para el bien común; enfoque integrado, para lo que las políticas urbanas deben coordinarse de manera espacial, sectorial y temporal, equi-

dos grandes ejes de recomendaciones:

- Hacer un mayor uso de las políticas integradas de desarrollo urbano, entendiendo por tales aquellas donde se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana, como son la cohesión social y la calidad de vida, la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, el impulso de la eficiencia energética, etc.

librando todas las dimensiones; participación y co-creación, en el que todos los agentes urbanos y la ciudadanía deben poder participar en los procesos de desarrollo urbano, de forma que sus conocimientos y preocupaciones puedan ser tenidas en cuenta y fortalecer la democracia a nivel local; gobernanza multinivel, conforme fija el documento y de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cada nivel gubernamental – tanto, local, como regional, metropolitano, nacional, europeo y global- tiene sus responsabilidades y competencias específicas para contribuir a mejorar el futuro de nuestras ciudades; enfoque espacializado (Place Based Approach), apostando por el interés de aprovechar las estrategias urbanas y los instrumentos de financiación y que los mismos se bases en un análisis sólido de las situaciones locales específicas, con un enfoque territorializado específico para cada lugar.

Por último, destacar, como lo hace la Carta de Leipzig 2030, en la importancia de que las ciudades sean capaces de liberar su poder transformador, reforzando la gobernanza urbana para asegurar el bien común, si bien, como reconoce, para ello es necesario una cuestión esencial: el marco jurídico adecuado que lo posibilite, entre otros, como también suficientes recursos y capacidad de inversión, una adecuada formación de los empleados públicos o la firme apuesta por las políticas activas y estratégicas de suelo y planeamiento urbanístico -también territorial-, así como las políticas de impulso de la transformación digital.

Por su parte, la Agenda Territorial 2030 revisa su antecesora, la Agenda Territorial del año

- Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de las ciudades, impulsando actuaciones integradas que conjuguen la mejora del medio ambiente físico, con el impulso a la economía y el empleo, la cohesión e inserción social y el fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.

10. Además de las tres dimensiones señaladas, incluye una cuarta dimensión: la digitalización

2007 -que ya había sido actualizado en 2011-, y apuesta por la necesidad de actuar para evitar el creciente incremento de las desigualdades y desequilibrios presenten entre las personas y los territorios en el contexto europeo y desde perspectivas diversas como calidad de vida, acceso a los servicios, empleo o digitalización, entre otras¹¹.

Precisamente uno de los motivos que expone la Agenda Territorial 2030 para dar respuesta a “Por qué debemos actuar”, es tajante “Las personas y los lugares se van distanciando”. En este contexto, recuerda algunos estudios recientes, entre los que cita los elaborados por ESPON, por la Comisión Europea, el Comité Europeo de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial, incluso otros agentes internacionales, nacionales y regionales, en los que se pone de manifiesto, además de los importantes retos a los que se enfrenta la UE en materia económica, social o medioambiental, la necesidad de mejorar las condiciones de vida no solo en todos los lugares, sino, y en lo que aquí atañe, de todas las personas. Entre los ámbitos que plantea en los que se debe actuar destaca los siguientes: calidad de vida, servicios de interés general, desequilibrios demográficos y sociales, digitalización y cuarta revolución industrial, empleo y desarrollo económico, interdependencia entre lugares e integración global.

En suma, la igualdad en su acepción más amplia es uno de los pilares de la componente social de la sostenibilidad, y su consecución pasa, necesariamente, por forjar y reforzar políticas públicas orientadas a su consecución, teniendo presente todas las variables presentes en las mismas, entre ellas, la relativa a la igualdad de género.

11. Sobre la Agenda Territorial 2030, véase FARINÓS i DASÍ, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 208, págs. 583-594.

12. La propia Ley modificaba el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno,

3. MARCO ESTATAL: IGUALDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Ya con la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas elaboradas por el Gobierno, se vino a modificar la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en concreto el apartado 2 del artículo 22, incorporando la obligatoriedad de incorporar la perspectiva de género en las políticas urbanas, entendiendo la igualdad de género como igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular se establece que en el procedimiento de elaboración de proyectos de ley que se inicia mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto por el ministerio o ministerios competentes, dicho anteproyecto debe ir acompañado por la memoria, entre otros, por un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas establecidas en el mismo¹².

A partir de este momento, un nutrido grupo de normativa tanto estatal como autonómica han abundado en la materia, incorporando la perspectiva de género. En el propio marco regulador del régimen jurídico de la Administración Pública, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el artículo 26, con ocasión de la regulación del procedimiento de elaboración normas con rango de ley y reglamentos, establece que se habrá de elaborar una Memoria de Análisis de Impacto Normativo que deberá contener, entre otros aspectos, el:

Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigual-

extendiendo dicha obligatoriedad no solo a los proyectos de ley sino también a los reglamentos. De esta forma, incorporaba un inciso para indicar que: *En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto de género de las medidas que se establecen en el mismo.*

dades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

Ámbitos como el educativo, la salud, el deporte, la vivienda, la Sociedad de la Información, junto a otros como el propio desarrollo rural o la cultura, son algunas de las políticas públicas en las que ya la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, en adelante LO 3/2007, plantea la necesidad de acciones administrativas en pro de la igualdad. Pero junto a los anteriores, entre otros, también la ordenación del territorio se encuentra expresamente recogidas en las políticas públicas con particular relevancia en aras a la actuación de los poderes públicos para una efectiva igualdad entre mujeres y hombres.

De hecho, el artículo 31 de la LO 3/2007 está dedicado expresamente a la ordenación territorial junto a las políticas urbanas, previendo que:

...las políticas urbanas y de ordenación del territorio tomarán en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de las diversas estructuras familiares, y favorecerán el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas.

Por su parte, el propio principio de desarrollo territorial y urbano sostenible acogido en la actualidad por el 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, en lo sucesivo TRLSRU/2015, parte, en primer lugar, en su artículo 3.1. porque:

...las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al

interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes

precisando a continuación en el propio apartado 2 del mismo precepto que:

En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Adecuado es apuntar también como el propio TRLSRU/2015, al regular los usos básicos de utilización del suelo, y como medio para hacer efectivo el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, encomienda a las Administraciones públicas un conjunto de obligaciones, en lo que aquí concierne, o de manera más precisa como señala el artículo 20.1. del cuerpo legal:

Para hacer efectivos los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán”, entre otras, atender, teniendo en cuenta la perspectiva de género, en la ordenación de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

En idéntico sentido, son diversas las legislaciones autonómicas dictadas en materia de igualdad de género que incorporan la ordenación territorial y/o el urbanismo por su incidencia en

la misma. A modo de ejemplo, la Ley 11/2016, de 28 de julio, de Igualdad de Mujeres y Hombres de las Illes Balears, dedica su artículo 57 a las "Políticas urbanas, de ordenación territorial, de medio ambiente y de vivienda", o la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura.

4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO E IGUALDAD: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL CONTEXTO AUTONÓMICO

El hecho de encontrarnos ante una competencia autonómica, obliga, en aras a tener una perspectiva lo más aproximada posible al tratamiento que desde las diferentes legislaciones autonómicas en ordenación del territorio se otorga a la igualdad de género, a poner en común los 17 escenarios normativos.

Con carácter general, se puede adelantar que si bien algunas legislaciones ya lo acogen expresamente lo hacen con carácter de principio general de los modelos territoriales a implementar, siendo por el momento escasas las Comunidades Autónomas que han dado un paso más, apostando por establecer criterios concretos en aras a lograr modelos territoriales impregnados por este principio básico que representa la igualdad en general, y la igualdad de género en particular¹³.

Entre los primeros, Andalucía, en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, en adelante LISTA, al fijar los fines de la ordenación territorial en el artículo 3.1., establece, entre otros, el "consolidar un sistema de ciudades funcional y territorialmente equilibrado, como base para 13. Mayores avances se observan en el plano del urbanismo en relación con la implementación de la igualdad de género. Sobre la cuestión, entre otros, de particular interés los trabajos de SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2018). La igualdad efectiva en las

la competitividad de Andalucía, su desarrollo y el acceso a los equipamientos, dotaciones, recursos y servicios en condiciones de igualdad para el conjunto de la ciudadanía, teniendo en cuenta la diversidad de los municipios andaluces según su localización y las necesidades socioeconómicas y de vivienda de cada uno de ellos". Por su parte, a la igualdad de género en sentido propio se refiere en el apartado 2 del mismo precepto, al señalar los fines de la ordenación territorial, así predica en la letra e) del mismo:

...integrar el principio de igualdad de género, teniendo en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, y garantizando una adecuada gestión para atender a las necesidades de mujeres y hombres en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística.

También Canarias en la Ley 7/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en lo sucesivo LSENPC, dedica su artículo 3 al desarrollo sostenible, en cuyo contexto establece que "la intervención pública en relación con la ordenación del suelo deberá atender y respetar el principio universal de igualdad entre hombres y mujeres".

Además, al enumerar los principios específicos relativos a la ordenación territorial y urbanística, en el artículo 5.2. de la LSENPC, se refiere expresamente a:

la promoción del uso racional de los recursos naturales y territoriales, armonizando las exigencias derivadas de su protección y conservación con el desarrollo económico, el empleo, la cohesión social, la igualdad políticas de vivienda y en el planeamiento urbanístico, en VENTURA FRANCH, A. y GARCÍA CAMPÁ, S. *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres: un primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, págs. 601-620, Thomson Reuters Aranzadi.

de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres y, en general, la mejora del nivel de vida de la ciudadanía, compensando de forma adecuada a quienes se comprometan a su costa con esos objetivos.

Cuestiones en las que incide en su título III "Ordenación del suelo", tanto al regular los principios de la ordenación en el artículo 81, estableciendo que:

...en el marco de los principios que rigen la actuación de los poderes públicos de acuerdo con la legislación básica y esta ley, la ordenación de los usos del suelo deberá atender a los principios de prevención de riesgos naturales y accidentes graves; de protección contra la contaminación y su impacto en la salud y el medioambiente; de utilización de energías renovables y de eficiencia energética; de lucha contra el calentamiento global, mitigando la contribución territorial a sus causas y adaptándose a sus efectos; de adecuación a las condiciones climáticas de las islas; de menor consumo de recursos naturales, en particular de uso racional del agua; de accesibilidad universal; de igualdad entre hombres y mujeres; y de movilidad sostenible.

como con ocasión de los criterios de ordenación a los que debe responder la ordenación territorial del archipiélago. En este contexto, el artículo 82 de la LSENPC, parte, por un lado, de:

...la configuración de un territorio equilibrado, organizado en un conjunto de centralidades escalonadas que permitan el acceso de la ciudadanía a unos servicios eficientes y una mejor calidad de vida, la consolidación de unas ciudades más dinámicas, el desarrollo endógeno de las áreas rurales y una mejor y más diferenciada articulación entre el medio rural y el medio urbano, incorporando criterios de cercanía y disminuyendo las necesidades de movilidad, así como la consecución de la igualdad de oportuni-

des entre hombres y mujeres (letra a) del artículo 82),

y por otro, de "la igualdad de acceso a las infraestructuras, los equipamientos, el conocimiento y la información" (letra d) del artículo 82).

Sin embargo, la LSENPC va un paso más allá de la mera enunciación como principio informador de la ordenación territorial y recoge la misma al regular el contenido que han de establecer los planes insulares de ordenación. La elaboración de estos planes parte de la realización de un diagnóstico territorial, ambiental y económico, en el que se atiende de manera particular a cuestiones como la igualdad de género y el bienestar de las familias, junto otros como el planeamiento vigente y la situación económica del ámbito a planificar.

Por su parte, Cantabria con la reciente Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, para sucesivas menciones LOTUC, recoge también expresamente la igualdad como principio inspirador de la ordenación territorial. Ya en la exposición de motivos, al referirse a las razones que llevan al legislador cántabro a promulgar la nueva ley, señala, entre otras, los cambios legislativos acontecidos en diferentes áreas del ordenamiento jurídico pero que afectan con carácter transversal a todos los ámbitos competenciales de las Administraciones Públicas, entre ellos, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en tanto principio informador del ordenamiento jurídico. En coherencia con ello, el artículo 3 de la LOTUC, al regular los principios inspiradores de la Ley, señala, por un lado:

La promoción del uso racional de los recursos naturales y el territorio, armonizando las exigencias derivadas de su protección y conservación con el desarrollo económico, la generación y el mantenimiento del empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres y,

en general, la mejora del nivel de vida de la ciudadanía, compensando de forma adecuada a quienes se comprometan a su costa con esos objetivos (letra a) del apartado 1)

....

La protección del medio rural y de las formas de vida tradicionales, compatibilizándola con el derecho de todos a un acceso universal, en condiciones de igualdad, a los servicios y prestaciones públicos (letra c) del apartado 1).

Este cambio de paradigma que supone la inclusión expresa de la igualdad en los modelos territoriales y, en particular, de la igualdad de género, es una cuestión reciente, incorporada, en buena medida por las últimas legislaciones promulgadas en la materia o bien a través de modificaciones operadas en las mismas. Es el caso de la también reciente legislación gallega. La Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia, en lo sucesivo LOTG, en su exposición de motivos hace un claro guiño a la cuestión, señalando como uno de sus principales objetivos el:

...incorporar la perspectiva de género como concepto transversal y transformador, a los efectos de conseguir un cambio de paradigma de los modelos de ciudades, adoptando enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles, integrados y centrados en las personas y teniendo en cuenta la edad y el género.

prosiguiendo con que el espíritu de la norma es atender:

...a los principios de igualdad entre hombres y mujeres, avanzando hacia una ciudad cuidadora, en la que los elementos deben atender a las personas y su diversidad, situarlas como elementos claves sobre las que regular el territorio en el que habitan. La perspectiva de género aporta la visión de que el territorio, las ciudades y la forma en que ordenamos el paisaje deben perseguir la idea de generar espacios sostenibles medioambiental y económicamente y accesibles humanamente.

y concluye indicando que la finalidad última de la ordenación ha de ser mejorar de forma equitativa la vida de las personas teniendo en cuenta el conjunto de su diversidad y complejidad.

En coherencia con ello, el artículo 3 de la LOTG, encargado de regular los fines y objetivos fundamentales de la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma, recoge expresamente en su letra b) el de:

Mejorar la calidad de vida y procurar el máximo bienestar de la población, facilitándole la accesibilidad a las infraestructuras y equipamientos de toda índole, teniendo en cuenta la dispersión geográfica y sus efectos sobre la ciudadanía y, especialmente, en la vida de las mujeres, con la finalidad de evitar las discriminaciones que se produzcan por razón del género y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

De manera más concreta, el artículo 6 está dedicado a la cohesión social y económica y la perspectiva de género, previendo que las políticas y los planes en ordenación del territorio deben incluir medidas tendentes a hacer efectivo el principio de igualdad entre las personas, en particular, establece que la ordenación del territorio debe tener en cuenta el impacto de los roles de género en el uso diferenciado del territorio por mujeres y hombres. No obstante, como se indicaba con anterioridad, estos principios generales que informan el desarrollo de la ordenación del territorio en la comunidad gallega no cuentan con mecanismos concretos en la LOTG en aras a su efectiva implementación en los instrumentos de planificación territorial.

En el caso de la Comunidad de Navarra, el Decreto Foral Legislativo 1/2007, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en lo sucesivo TRLOTUN, si bien recoge la igualdad lo hace desde una perspectiva más general sustentada en la igualdad de la ciuda-

danía en el territorio, sin incidir en colectivos concretos. En este sentido, el artículo 4 del TRLOTUN, encargado de regular los fines de la actuación pública con relación al territorio establece, junto a otros, el referido a:

...mantener y mejorar la calidad del entorno urbano, regulando los usos del suelo, dotaciones públicas, actividades productivas, comerciales, de transporte, y similares, con el fin de promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, en un entorno residencial diversificado, asegurando el acceso de los habitantes en condiciones de igualdad a los equipamientos y lugares de trabajo, cultura y ocio.

En síntesis, como se apuntaba, aunque el camino que queda aún es relevante, la igualdad de género comienza a recogerse, siquiera como principio informador, en el marco de algunas legislaciones autonómicas de ordenación territorial.

5. SOBRE LAS CONTROVERSIAS DEL INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO A LA EFECTIVA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS MODELOS TERRITORIALES

Al hilo de la materia que se viene tratando, no se puede obviar una cuestión esencial por la incidencia que ha tenido en los instrumentos de planificación territorial. Nos referimos a la controversia jurídica generada en torno al carácter preceptivo de los denominados informes de impacto de género como informe sectorial a incluir en la tramitación de los planes territo-

14. Sobre la nulidad de planes urbanísticos, son numerosos los trabajos que se han encargado de abordar la cuestión, entre otros, véase SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2016). La imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes. *Revista Práctica Urbanística*, núm. 141; BAÑO LEÓN, J. M. (2017). Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, págs. 43-56. GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (2016). Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalu-

riales y los importantes efectos derivados de su inobservancia, la principal, la declaración de nulidad de los mismos por omitir la inclusión de dicho informe de impacto de género.

Hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018, se había tenido ocasión de conocer el criterio de nuestro Alto Tribunal fundamentalmente en dos resoluciones judiciales, una, precisamente, referida a la nulidad de un plan territorial: la Sentencia de 6 de octubre de 2015 que declaró nulo de pleno derecho el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol de Málaga -si bien, fueron dos los motivos determinantes del citado fallo judicial-, uno de ellos vino dado por la inexistencia del informe por impacto por razón de género en el mismo. Otro de los casos enjuiciados dio lugar a la Sentencia de 27 de octubre de 2016 que resolvía el recurso planteado frente al Reglamento de la Ley de Costas.

Pues bien, en este contexto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018 vino a fijar la doctrina jurisprudencial sobre la exigibilidad del informe de impacto de género, si bien referido a los planes urbanísticos, pero su importancia es que va mucho más allá al poner en relación el derecho a la ciudad con el principio de igualdad y las diferentes vertientes en que se materializa, entre ellas, la igualdad de trato. No en vano un buen número de planes urbanísticos ya habían resultado declarados nulos de pleno derecho¹⁴ por la omisión del citado informe, lo que como se decía, no es ajeno a los planes territoriales¹⁵. Su relevancia vino dada por el avance que supone en tanto fijaba como doctrina jurisprudencial que:

cía y su repercusión en las edificaciones ilegales. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, págs. 47-84, 2016; RENAUF AUBELL, F. (2016). La nulidad «radioactiva» de los planes urbanísticos por defectos en el procedimiento de aprobación. *Noticias Jurídicas, artículos doctrinales*.

15. RANDO BURGOS, E. (2022). La nulidad de pleno derecho de los planes territoriales. *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 112, págs. 53-89.

...el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos.

Esto es, lo trata como una cuestión que va mucho más allá a su "control" vía informe preceptivo en la tramitación de un instrumento y configura el principio de igualdad en cuanto derecho a la ciudad como una filosofía que debe imbricarse en los propios modelos urbanos o territoriales que establezcan los mismos.

Ahora bien, de manera más reciente en el tiempo y esencial en lo que aquí ocupa, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2022, en la que se pronuncia frente al recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 11 de febrero de 2021, que vino a declarar la nulidad del Decreto 58/2015, de 4 de mayo, del Consell de la Vivienda, por el que se aprobaba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana, revocándola pero, además, con interesantes planteamientos ya que perfila y distingue, cuestión que hasta el momento no había sido abordada, la diferencia entre los planes urbanísticos y los planes territoriales. Esto es, hasta esta Sentencia la jurisprudencia que mantenía el Tribunal Supremo se aplicaba prácticamente de manera idéntica a los planes urbanísticos y a los planes territoriales, con los nefastos resultados ya expuestos.

De ahí, que con carácter general parta clarificando que "ordenación territorial y urbanismo

son conceptos próximos y relacionados, pero diferenciables (tal y como se deduce, sin dificultad, del tenor de los artículos 148.1.3. de la Constitución y 4.1. del TRLS de 2015, entre otros)". Pero no se queda ahí, contiene otros párrafos de tal interés que parece adecuado reproducir:

En definitiva, los planes de ordenación territorial establecen las directrices generales, el marco de referencia en el ámbito supralocal para que, posteriormente, puedan aprobarse de manera coherente y con la debida coordinación los planes urbanísticos en ámbitos territoriales más reducidos. Pero, es importante precisar a este respecto que los planes de acción territorial se limitan a establecer criterios generales de ordenación, sin que ello comporte de modo directo e inmediato la transformación del suelo, pues la transformación urbanística se producirá después, al tiempo de desarrollarse y concretarse esa planificación general mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos urbanísticos de ámbito local o municipal.

Esta distinción conceptual resulta fundamental para comprender que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, está justificado que el régimen jurídico aplicable a los planes de ordenación territorial (de ámbito autonómico o, en todo caso, supralocal) no sea exactamente coincidente con el de los planes urbanísticos (de ámbito local o municipal) o que, incluso, el cumplimiento de un mismo requisito pueda ser exigido en ambos casos con diferentes niveles de intensidad.

Pero también, y de ahí su interés como se apuntaba, se pronuncia sobre si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia "neutros", equivalen a su inexistencia. Clarifica sobre el particular, recordando su doctrina jurisprudencial si bien centrada en los planes urbanísticos, mencionando diversas re-

soluciones en las que la misma se recoge y en las que, en esencia, establece que:

... si bien la cláusula de aplicación supletoria del derecho estatal no permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación, el principio de igualdad de trato es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos.

Y apunta, a renglón seguido, que dicha doctrina está referida a los planes urbanísticos, lo que no quiere decir que no pueda considerarse de aplicación, conceptualmente, a los planes de ordenación territorial; esto es, también en estos planes, y por las mismas razones, "el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres debe considerarse un principio inspirador de la ordenación territorial". Precizando que:

...las características derivadas de la naturaleza de estos planes de ordenación territorial -que están dotados necesariamente de una mayor generalidad en sus determinaciones, en cuanto se limitan a establecer un marco de referencia, unas líneas maestras o directrices generales a las que se deberán ajustar en el futuro los planes urbanísticos de inferior ámbito territorial -hacen que el contenido del informe de impacto de género deba ser necesariamente más detallado en estos últimos que en aquéllos.

Tras un detallado y exhaustivo análisis, precisa que:

...consideramos -en virtud del principio de proporcionalidad- que para poder declarar fundadamente la nulidad del PATIVEL por este motivo, deberían haberse precisado suficientemente cuáles eran las concretas determinaciones incluidas en el plan aprobado que incurrían en contravención del principio de igualdad o que podían afectar desfavorablemente a la familia, infancia o adolescencia; o, de otro modo, debería haberse indicado el motivo por el que se apreciaba que una específica omisión en las determinaciones del plan comportaba una quiebra de aquel principio o de la necesaria protección de la familia, infancia o adolescencia.

En síntesis, y además de, fundamental, diferenciar entre planes urbanísticos y planes territoriales a los efectos de las consecuencias que derivan su nulidad, la Sentencia clarifica cómo la igualdad de género, de la familia, de la infancia o de la adolescencia, entre otras, va más allá de un mero informe y que las mismas quedan incluidas en los modelos territoriales que los planes establecen.

6. LA IMPLEMENTACIÓN DE CRITERIOS Y MECANISMOS ORIENTADOS A UNA EFECTIVA IGUALDAD DE GÉNERO EN LOS MODELOS TERRITORIALES

6.1. Extremadura: La perspectiva de género como criterio de ordenación sostenible

Extremadura apuesta por incluir entre los principios generales y fines de la ordenación territorial y urbanística en el artículo 2 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, para siguientes menciones LOTUSEX:

...la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sin que pueda prevalecer

desde el plano de la ordenación territorial discriminación de las personas con discapacidad o por razón alguna o circunstancia personal o social, entendiendo que la función pública y el interés general en una sociedad diversa se fundamentan en la atención específica de las necesidades diferenciadas.

Con idéntico tenor, se recoge en el artículo 2.1.d) del Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, en adelante RGLOTUSEX.

Sin embargo, a diferencia de otras legislaciones en ordenación territorial analizadas, va un paso más allá y establece medidas concretas sobre perspectiva de género en la definición de los modelos territoriales y urbanos y lo hace en el marco de lo que el artículo 10 de la LOTUSEX denomina “criterios de ordenación sostenible”, entendido, conforme a la exposición de motivos como piedra angular sobre la que se apoyan las bases de:

...un verdadero planeamiento sostenible, dando preferencia a: itinerarios peatonales y ciclista y a los servicios de uso públicos sobre el uso de vehículo privada, a la participación ciudadana, que debe estar contenida en las memorias de su correspondiente justificación, así como caminos escolares y perspectiva de género.

Y es que, como también señala, el planificar desde una perspectiva de género implica reconocer a grupos tradicionalmente olvidados pero que en cambio son los principales usuarios del territorio y, en particular, de las ciudades, refiriéndose en particular a la población infantil, las mujeres, las personas dependientes, las personas mayores, las personas con menos recursos, las personas con capacidades diversas, etc.

De manera singular, entre los criterios de ordenación sostenible establecidos en la Ley relativos, como la misma señala, a la consecución de la sostenibilidad territorial, el medio ambiente y la cohesión social, y dirigidos a su inclusión en los instrumentos de ordenación, los mismos deben observar en concreto: sostenibilidad; movilidad y accesibilidad; conservación del patrimonio cultural; eficiencia energética; y perspectiva de género.

Los criterios de ordenación relativos a la perspectiva de género son precisados por la LOTUSEX, lo que, sin duda alguna, como venimos sosteniendo, posibilita implementar una efectiva y real igualdad de género en la definición de los modelos territoriales y urbanos. En dicho sentido, el artículo 10.5. de la LOTUSEX, precisa los siguientes:

- Los instrumentos de ordenación incorporarán en su análisis la perspectiva de género. A estos efectos se incluirá el denominado mapa de riesgos para el urbanismo desde la perspectiva de género con la localización de puntos, zonas o itinerarios considerados como “negros” para las mujeres y una propuesta de medidas para su corrección.
- Las determinaciones de los planes y la ordenación urbana fomentarán el libre movimiento de las personas mediante el diseño de espacios y conexiones seguros.
- El estudio de movilidad deberá incluir planos de escala y detalle adecuado con trayectos y conexiones a las principales dotaciones, entre ellas centros docentes y asistenciales. Así mismo detallará las características del transporte público, incluidas entre ellas sus frecuencias y horarios.
- Se procurará la representación paritaria en la composición de los órganos urbanísticos colegiados.

También el RGLOTUSEX, dedica el artículo 11.5. a regular los citados criterios de sosteni-

bilidad. Sigue en este sentido, igual tenor al de la LOTUSEX, con el matiz, de que en relación a la representación paritaria en la composición de los órganos colegiados que requiere la Ley, posibilita que en aquellos órganos en que no sea posible o no existan opciones para su designación, por ser titulares de administraciones, la paridad se procurará entre titulares y suplentes.

Estos criterios de sostenibilidad tienen su desarrollo en el RGLOTUSEX, en particular en el artículo 12 dedicado a "Indicadores y estándares de sostenibilidad". Parece un acierto de la normativa extremeña no sólo precisar los criterios, como ya hace la Ley, dirigidos a lograr modelos territoriales sostenibles, sino complementarlo con estos indicadores y estándares que posibiliten verificar el cumplimiento de los mismos. Es el propio Reglamento el que define qué ha de entenderse por uno y otro. De esta forma, los "indicadores de sostenibilidad" se definen como herramientas que utilizarán los instrumentos de ordenación para la evaluación de los modelos territoriales y urbanos, diferenciándose, según los ámbitos, entre indicadores de sostenibilidad territorial e indicadores de sostenibilidad urbana. Los "estándares de sostenibilidad", y siguiendo también el texto de la norma, son los valores a los que deben evolucionar o deben alcanzar los indicadores de sostenibilidad, pudiendo ser objetivo¹⁶ o mínimo¹⁷ y distinguiéndose, al igual que en los anteriores, entre estándares de sostenibilidad territorial y estándares de sostenibilidad urbana. Entre los indicadores de sostenibilidad urbana que han de emplear los instrumentos de ordenación territorial, se encuentran: la densidad de po-

16. Los estándares objetivos de sostenibilidad son los valores hacia los que deben evolucionar los modelos territoriales y urbanos de Extremadura, tanto en los instrumentos de ordenación territorial, como en los instrumentos de ordenación urbana. Los instrumentos de ordenación deberán adoptar las medidas necesarias para mejorar, mediante la ejecución de sus determinaciones, el valor inicial.

17. Los estándares mínimos de sostenibilidad en ámbitos de ordenación territorial, son los valores que deben alcanzar los indicadores de sostenibilidad en el ámbito a orde-

blación territorial femenina, entendida como la cantidad de mujeres de derecho y la superficie, en kilómetros cuadrados, del ámbito del instrumento de ordenación o el porcentaje de núcleos de población con diagnóstico de género respecto del total de núcleos de población del ámbito.

Además, con ocasión de la regulación de los instrumentos de planificación territorial, también se establecen previsiones concretas sobre la cuestión. De esta forma, el artículo 20 del RGLOTUSEX, al regular las Directrices de Ordenación Territorial, en su apartado 3, enumera el conjunto de estudios y determinaciones que deben incorporar, además de las recomendaciones de la Orden de 17 de mayo de 2019 de las normas técnicas para la integración de la dimensión de género en la ordenación territorial y urbanística de Extremadura.

La citada Orden de 17 de mayo de 2019 enumera, entre otras cuestiones de relevancia, lo que denomina "criterios principales para incorporar la perspectiva de género en la ordenación territorial", fijando los siguientes:

- Planificar el territorio localizando los diferentes usos, y en particular aquellos necesarios para la vida cotidiana, a distancias que reduzcan la necesidad de realizar desplazamientos rodados o acorten sus tiempos.
- Planificar los equipamientos de manera coordinada con las políticas de transporte, incluido el transporte a medida. Debe asegurarse la cobertura de equipamientos a los habitantes de núcleos rurales, incluso con medidas específicas de transporte a medida y con

nar. Los estándares mínimos de sostenibilidad en ámbitos de ordenación urbana, son los valores que deben alcanzar los indicadores de sostenibilidad:

- En el conjunto del suelo urbano. En los núcleos de relevancia territorial, el conjunto del suelo urbano podrá analizarse dividido en barrios o unidades homogéneas funcionalmente completas. En cada uno de los nuevos desarrollos de suelo urbanizable que prevea el instrumento de ordenación.

proyectos piloto que autoricen la creación de servicios vinculados a explotaciones agrarias.

- Promover una ciudad compleja y de proximidad, cuya organización se base en barrios bien equipados y seguros, conectados con otras partes del territorio a través de transporte público.
 - Potenciar espacios públicos que sostengan y fomenten su función social.
 - Promover un modelo urbano con una suficiente densidad para permitir la necesaria mezcla de usos.
 - Introducir la perspectiva de género en la planificación y gestión del transporte y la movilidad.
 - Promover una “movilidad del cuidado” asegurando que los viajes vinculados al cuidado de otras personas y el mantenimiento del hogar se pueden llevar a cabo.
8. Integrar en la planificación territorial y urbana la seguridad en el espacio público como un derecho fundamental.

18. A modo de ejemplo, para las Directrices de Ordenación Territorial, se establece:

DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

i. Indicaciones específicas para la incorporación de la perspectiva de género en los instrumentos de planeamiento.

a) Diagnóstico del territorio, su situación actual, tendencias y alternativas.

— Manejar datos estadísticos desagregados por sexos y con indicadores de género. Si no existen, deberán generarse. Los temas principales en los que debe manejarse la información estadística con perspectiva de género son:

- Datos sociodemográficos.
- Composición de hogares y familias.
- Movilidad y transporte.
 - A escala interurbana para los municipios base.
 - A escala urbana e interurbana para los municipios de relevancia.
- Uso de equipamientos y servicios públicos.
- Vivienda.

— Estudiar la situación actual de los equipamientos y servicios de escala territorial, incluidos los asociados a los cuidados, así como sus áreas de influencia en el territorio, relaciones entre municipios, etc. Detectando carencias y priorizando necesidades. El estudio debe prestar especial atención a los equipamientos destinados a las necesidades de la infancia, adolescencia, tercera edad, personas con necesidades especiales y mujeres en especial situación de vulnerabilidad (familias monomarentales y víctimas de violencia machista).

Además, la citada Orden contiene en su título III una “Guía de aplicación para la correcta integración de la perspectiva de género en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”, que desarrolla a través de Normas Técnicas de indicaciones específicas y documentación sobre género en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, conformado por unas tablas cuyo objeto es facilitar a los equipos técnicos redactores la incorporación de la perspectiva de género en su trabajo cotidiano de planeamiento territorial y urbanístico, además, para cada instrumento de planeamiento de manera individual se señalan unos criterios básicos para introducir la perspectiva de género en las propuestas que se hagan, siguiendo los propios requerimientos de la LOTUSEX, estableciendo también indicaciones sobre la documentación que pueden incorporar los documentos administrativos correspondientes a cada uno de los instrumentos¹⁸.

— Estudiar las dinámicas y patrones de la movilidad interurbana e intraurbana en relación a empleo, a acceso a servicios y equipamientos, y la asociada a responsabilidades de cuidado.

- Analizar la complementariedad del sistema de transporte y la localización de los equipamientos (en particular los asociados al cuidado). El objetivo es asegurar la accesibilidad a los equipamientos (en especial salud y educación) de toda la población, particularmente la residente en zonas rurales y de baja densidad de población a través de medidas ad hoc que pueden incluir en su caso vales para el pago de servicios de taxi. En el contexto territorial de Extremadura esta cuestión es relevante porque en las zonas rurales coexisten dos cuestiones a tener en cuenta: por un lado, no siempre es posible localizar dichos equipamientos y, por otro, son zonas de población muy envejecida, con un alto porcentaje de mujeres mayores que no tienen carnet de conducir o no disponen de vehículo y presentan necesidades de salud y cuidado específicos.

- Estudiar las dependencias y relaciones entre los municipios base y los municipios de relevancia, en cuanto a cobertura de servicios y accesibilidad.

- Establecer carencias y prioridades de actuación.
 - Estudiar las posibles diferencias de género en cuanto a los valores naturales, patrimoniales y paisajísticos.

- Incorporar a los datos obtenidos a través de los anteriores estudios otros obtenidos a partir de procesos de participación ciudadana en los que se aborden estos y otros temas. Los procesos de par-

De análoga forma, procede el RGLOTUSEX a regular los restantes instrumentos de planificación territorial previstos en la legislación extremeña y prever entre las determinaciones que

participación deberán al menos trabajar con grupos representativos de mujeres (u otros focus group de interés) a través de talleres, marchas exploratorias, entrevistas, u otras metodologías.

b) Definición del modelo territorial en cuanto al sistema de asentamientos, el relacional, el de equipamientos y servicios, y el sistema productivo y de explotación de los recursos naturales.

Incorporar las conclusiones extraídas de los estudios anteriores en el modelo territorial que se plantee. Deberá tenerse en cuenta principalmente:

— La agrupación e interdependencia de los municipios.

— El sistema de infraestructuras de transporte y comunicación.

— El sistema de servicios y equipamientos de escala territorial, especialmente los asociados a los cuidados.

— El sistema productivo y la explotación de los recursos y el acceso al mercado de trabajo.

c) Fijación de los criterios que deben seguir los Planes Territoriales y la acción directa de la administración para conseguir el modelo territorial establecido.

Atendiendo a las cinco temáticas que plantea la LOTUS para la fijación de criterios, desde la perspectiva de género podrían plantearse:

— Establecer la agrupación de los municipios base teniendo en cuenta la dependencia de servicios y la movilidad con respecto a su municipio de relevancia, para responder a las necesidades específicas de las mujeres y a las necesidades cotidianas de cuidado, sanidad y educación.

— Establecer el sistema de infraestructuras de comunicación, y el sistema de servicios y equipamientos en función de estas relaciones y escalas de dependencia, así como las necesidades extraídas de los estudios previos con el objetivo de responder a las necesidades específicas de las mujeres y a las necesidades cotidianas de cuidado, sanidad y educación.

— En las medidas para fomentar el desarrollo, así como la explotación de recursos, abordar de manera explícita la empleabilidad de las mujeres especialmente vulnerables y a las mujeres del medio rural, así como el apoyo a la conciliación de la vida personal y profesional.

d) Para otros contenidos exigidos por la LOTUS:

— Relativos al proceso de participación: incorporar la perspectiva de género y la visión específica de las mujeres en el diseño del proceso, desde los objetivos, hasta los canales de información y exposición pública, los focus group y las metodologías de participación. Exigir una participación paritaria y representativa de la ciudadanía.

— Sobre el Plan didáctico de asesoramiento a los municipios: incorporar en el programa

los mismos deben contener, las recomendaciones, con expresa referencia a la Orden de 17 de mayo de 2019. Es el caso, en lo concerniente a los planes territoriales, del Plan Territorial, en

de formación o asesoramiento sesiones sobre perspectiva de género en el planeamiento.

— Relativos a aspectos procedimentales y de seguimiento del instrumento de planeamiento: incorporar en el seguimiento y evaluación indicadores de género adaptados a las conclusiones de los estudios previos de diagnóstico y a los objetivos del instrumento.

ii. Documentación.

a) En las Estrategias Básicas y Objetivos de la Ordenación Territorial:

— Recoger los conceptos, cuestiones transversales y prioritarias que se recogen en los apartados 3, 4 y 5 de este documento.

— En su caso, matizar, ampliar, o adaptar estos criterios al caso concreto del instrumento y a las conclusiones de los estudios.

b) En las Directrices que han de definir el modelo territorial de la comunidad autónoma:

— Recoger los criterios principales de género en la ordenación territorial recogidos en el apartado 6 de este documento.

— En su caso, matizar, ampliar, o adaptar estos criterios al caso concreto del instrumento y a las conclusiones de los estudios.

— Para cada uno de los criterios, indicar cómo responde el modelo territorial planteado al menos en las siguientes cuestiones:

• Agrupación y dependencia de municipios.

• Relaciones entre municipios en cuanto a servicios y equipamientos.

• Sistema de infraestructuras de comunicación y transporte y estrategia de movilidad asociada a los dos puntos anteriores.

• Cómo el sistema productivo y de explotación de recursos apoya la empleabilidad de las mujeres de las zonas rurales y aquellas en situación de especial vulnerabilidad, así como la conciliación.

c) En el Análisis y diagnóstico de la situación territorial actual de Extremadura: incorporar las conclusiones extraídas del análisis de género realizado sobre la situación territorial de Extremadura, tanto mediante los estudios técnicos como los procesos de participación. Preferentemente incluir también:

— Representación gráfica de los datos estadísticos.

— Planimetría que apoye el texto y las conclusiones.

d) En la Memoria de difusión y participación pública:

— Indicar cómo se ha incorporado la perspectiva de género en el proceso de participación.

— Incorporar datos de participación por sexos, y otras variables sociodemográficas de interés.

— Añadir las principales conclusiones de estos procesos de participación, en caso de no incorporarse en el Análisis y Diagnóstico (punto anterior).

el artículo 25.3 del RGLOTUSEX, así como el Plan de Suelo Rústico, en el artículo 32.3. del RGLOTUSEX.

6.2. Comunidad Valenciana: la ordenación del territorio desde una perspectiva de género e inclusiva

La apuesta de la Comunidad Valenciana por la implementación de la igualdad de género se regula en 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, en lo sucesivo TRLOTUPCV, es firme y así ya lo adelanta en su propia exposición de motivos cuando señala que:

...uno de los objetivos de la presente ley es incorporar la perspectiva de género como concepto transversal y transformador, a los efectos de conseguir un cambio de paradigma de los modelos de ciudades, adoptando enfoques del desarrollo urbano y territorial sostenibles, integrados y centrados en las personas y teniendo en cuenta la edad y el género

abundando en su apuesta por el principio de igualdad entre hombres y mujeres en aras a avanzar hacia una "ciudad cuidadora, en la que los elementos deben atender a las personas y su diversidad, situarlas como elementos clave sobre las que regular el territorio en que habitan". La perspectiva de género se instituye así, en el marco legislativo valenciano, como aquel que aporta la visión de que el territorio, las ciudades y la forma en que se ordena el paisaje deben perseguir la idea de generar espacios sostenibles medioambiental y económicamente y accesibles humanamente, concluyendo que "la finalidad última de la ordenación ha de ser mejorar de forma equitativa la vida de las personas teniendo en cuenta el conjunto de su diversidad y complejidad".

Significativo, a su vez, que ya en el artículo 1, con ocasión de fijar el objeto de la Ley el mismo lo establezca desde una perspectiva basada en el género y la inclusión. Predica, de esta forma, el artículo 1 del TRLOTUPCV que:

Este texto refundido tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la actividad urbanística, de la utilización racional del suelo y de la conservación del medio natural, desde una perspectiva de género e inclusiva.

Por su parte, regula un conjunto de criterios generales de crecimiento territorial y urbano en el artículo 7, señalando a tal fin, en el apartado 2, que:

Con el fin de procurar un desarrollo territorial y urbanístico sostenible y que incorpore la perspectiva de género, la planificación territorial y urbanística:

a) Deberá priorizar y, en su caso, promover, la culminación de los desarrollos existentes y la ocupación sostenible del suelo, que prevea su rehabilitación y reutilización, y también el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, para evitar la segregación y la dispersión urbanas, con el fin de posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los varios usos o actividades, todo con el fin de reducir la generación de desplazamientos.

b) Deberá impulsar la rehabilitación edificatoria, y también la regeneración y la renovación urbanas, de forma preferente a los espacios urbanos vulnerables, entendiendo como tales aquellas áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del

patrimonio edificado, o lugares donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social, así como los conjuntos históricos.

Como se adelantaba, la Comunidad Valenciana no sólo incorpora la perspectiva de género en la ordenación territorial como principio informador sino que avanza de manera relevante en este sentido, implementando mecanismos y criterios concretos para su efectividad. Particular significancia en este contexto, el artículo 13 dedicado a la "Cohesión social, perspectiva de género y urbanismo" en el que parte de que tanto la ordenación territorial como urbanística han de procurar las condiciones necesarias para conseguir ciudades socialmente integradas, evitando soluciones espaciales discriminatorias que generen áreas marginales y ambientes de exclusión social, en tanto contrarios a los valores constitucionales. Sin embargo, no queda ahí, en el apartado 2, el propio precepto abunda en la cuestión y establece un claro mandado a las políticas y planes de las Administraciones públicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo que deben incluir medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre las personas. Para ello, deben incluir la perspectiva de género en el diseño, la definición y la ejecución y cumplir con un conjunto de criterios que el propio cuerpo legal relaciona en su anexo XII, pero, además, fijando ya de partida unos elementos mínimos, que señala como claves, a saber:

a) La interrelación, proximidad y combinación de los usos para hacer confluir las cuatro esferas de la vida cotidiana –productiva, reproductiva, política y personal– y otorgarles el mismo valor.

b) La sostenibilidad como eje que, de forma transversal, impregna todo el urba-

nismo que debe tener cuidado del medio: agua, energía, contaminación, suelo, residuos, medio natural, zonas verdes o espacios naturales.

c) Emplear el concepto de ciudad cuidadora como modelo urbano, es decir, que el espacio urbano, movilidad, transporte público, accesibilidad, seguridad, equipamiento y diseño de las viviendas están en función de las personas y la vida cotidiana.

d) Garantizar el derecho de información de la ciudadanía y de los colectivos afectados, así como fomentar la participación ciudadana en todas las fases, teniendo especial cuidado de incluir tanto la paridad como la diversidad en todas las vertientes, incluida la participación de la infancia. Hay que priorizar criterios inclusivos y favorecer la equidad en el acceso a los servicios e infraestructuras urbanas.

e) El uso de lenguaje inclusivo en la redacción de los documentos y la adaptación del lenguaje en los procesos participativos para fomentar la inclusión.

De hecho, como se apuntaba, el anexo XII del TRLOTUPCV está dedicado a establecer los criterios y reglas para la planificación con perspectiva de género, si bien principalmente centrado en la ordenación urbanística de las ciudades, lo que particulariza en diez cuestiones esenciales, como son: urbanismo para las personas; red de espacios comunes; proximidad de las actividades de la vida cotidiana; combinación de usos y actividades; seguridad en el espacio público; habitabilidad del espacio público; equipamientos; vivienda; movilidad; y transversalidad.

7. CONCLUSIONES

Si bien son todavía muchos los retos a los que la ordenación territorial se enfrenta, uno de ellos, parece que es con toda obviedad, la búsqueda de la calidad de vida de los

ciudadanos en el contexto de la sostenibilidad desde una perspectiva social, ambiental y económica, puesto que el principio del desarrollo sostenible requiere armonizar el uso racional de los recursos naturales con las nuevas condiciones económicas, de empleo, la igualdad de trato, la cohesión social, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Se observa como se avanza en diversas legislaciones incorporando la inclusión de la igualdad de género en los modelos territoriales, si bien desde el marco de los principios informadores, de ahí la necesidad de continuar trabajando en ello y la inclusión de criterios y herramientas dirigidos a su efectiva implementación. En este sentido, aunque muy escasas por el momento, como se ha tenido ocasión de analizar, sí se cuenta ya con referentes en algunas Comunidades Autónomas que pueden coadyuvar a otras a su inclusión.

Es fundamental que desde la etapa planificadora se observen las necesidades del conjunto de la ciudadanía, elemento esencial y prioritario, sobre su propio territorio, en el que viven, en el que desarrollan su día a día, en el que disfrutan y, en definitiva, el que constituye su soporte vital. De la ciudadanía, se dice, en su conjunto pero sin obviar la diversidad de la misma y las distintas necesidades que los diferentes grupos sociales que se asientan en dicho territorio tienen. Se debe conocer y se ha de dar respuesta en los modelos territoriales que se diseñan. Ello conecta con otra cuestión clave y fundamental como lo es la participación ciudadana desde el principio o mejor dicho desde antes siquiera de comenzar a concretar y definir un modelo territorial.

En síntesis, parece muy adecuado para avanzar hacia un desarrollo territorial sostenible tener presente dimensión social y en particular la igualdad de género. Ahora bien, ello no finaliza con la planificación de un territorio

en el que se implemente un modelo territorial igualitario e inclusivo, debe continuar durante su etapa de gestión, en su implementación y en su seguimiento, lo que requerirá que también aquí se establezcan criterios y mecanismos orientados a posibilitarlo y hacerlo efectivo.

8. BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J. M. (2017). Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, págs. 43-56..

FARINÓS i DASÍ, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 208, págs. 583-594.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (2016). Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, págs. 47-84..

ONU MUJERES (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Naciones Unidas.

RANDO BURGOS, E. (2020). *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial*, Tirant Lo Blanch.

RANDO BURGOS, E. (2020). Participación pública y urbanismo: de los principios a la implementación", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10, págs. 65-96.

RANDO BURGOS, E. (2022). La nulidad de pleno derecho de los planes territoriales", *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 112, págs. 53-89.

- RENAU FAUBELL, F. (2016). La nulidad «radioactiva» de los planes urbanísticos por defectos en el procedimiento de aprobación”, *Noticias Jurídicas*, artículos doctrinales.
- SANDOVAL, C., SANHUEVA, A. y WILLINER, A.(2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. CEPAL, Naciones Unidas.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.(2018). La igualdad efectiva en las políticas de vivienda y en el planeamiento urbanístico. En VENTURA FRANCH, A. y GARCÍA CAMPÁ, S. *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres: un primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, págs. 601-620, Thomson Reuters Aranzadi.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.(2016). La imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes. *Revista Práctica Urbanística*, núm. 141.
- SEGOVIA, L. y VILLINER, A. (2016). *Territorio e Igualdad. Planificación del desarrollo con perspectiva de género*. CEPAL, NN.UU.



O símbolo feminista máis grande do mundo sesgado en herba, realizado para reivindicar ás mulleres, especialmente ás do rural (2020). Fonde: Casa Grande de Xanceda
Fuente: Crítica Urbana. Revista de estudios urbanos y territoriales. Marzo 2022. Vol. V. Núm. 23

Os postulados ecofeministas pódennos axudar a atopar respostas. Nos últimos tempos, o encontro entre teoría feminista e ecoloxista emerxe co fin de elevar o concepto dos cuidados das persoas á nosa contorna —sendo especialmente clave para a ordenación do territorio

(Novas Ferradás, M. e Paleo Mosquera S. (2019). Monte, casas e lume. Unha aproximación desde a crítica ecofeminista á ordenación do territorio en Galicia. En *Batefogo Collective, Árbores que non arden. As mulleres na prevención de incendios forestais*, 79–93. Catroventos

...

Una reducción de la presión sobre la biosfera que se quiera abordar desde una perspectiva que sitúe el bienestar de las personas como prioridad, obliga a plantear un radical cambio de dirección. Obliga a promover una cultura de la suficiencia y de la autocontención en lo material, a apostar por la relocalización de la economía y el establecimiento de circuitos cortos de comercialización, a restaurar una buena parte de la vida rural, a disminuir el transporte y la velocidad, a acometer un reparto radical de la riqueza y a situar la reproducción cotidiana de la vida y el bienestar en el centro del interés.

(Herrero, (2015). Apuntes introductorios sobre el Ecofeminismo. *Centro de Documentación Hegoa. Boletín de recursos de información nº43, junio 2015*)

Fuente: Crítica Urbana. Revista de estudios urbanos y territoriales. Marzo 2022. Vol. V. Núm. 23

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA

La revista Cuadernos de Ordenación del Territorio publica artículos científico-técnicos relacionados con la dimensión ambiental, social, económica y territorial que engloba esta disciplina.

Los trabajos han de ser originales y no deben haber sido publicados con anterioridad. El envío del manuscrito implica que no será remitido o publicado de manera simultánea en otro medio de comunicación y que todos los coautores aceptan su divulgación en esta revista.

Tipología de los artículos. La revista no se publica con periodicidad determinada, variando en función del material documental y la oportunidad del momento.

Los escritos han de ajustarse a una de las tres modalidades de publicación de la revista:

- Trabajos de investigación.
- Resúmenes: De tesis doctorales, proyectos de licenciatura, o proyectos de ordenación del territorio.
- Revisiones e informes: Sobre temas de interés general y con carácter divulgativo.

La extensión mínima será de 3 páginas y la máxima recomendable es de 25 páginas, incluyendo tablas y gráficos. Los trabajos podrán tener una extensión superior si Consejo de Socios, encargado de su revisión, así lo decide.

Formato y estilo. Los trabajos deben estar redactados en castellano o inglés y constarán de las siguientes partes:

- Título
- Relación de autores: Nombre y apellidos e institución a la que pertenece en minúsculas. En el caso de varios autores, la institución se indicará mediante superíndices. Se añadirá su dirección electrónica.
- Resumen y palabras clave: De no más de 250 palabras y 4-6 palabras significativas y elección libre.
- Texto del artículo: en el texto, las reseñas bibliográficas consultadas deben citarse mediante los apellidos completos de los autores, excepto cuando el número de estos sea superior a dos, en cuyo caso se incluirá sólo el apellido del primer autor seguido de 'et al' (en cursiva). Deben usarse comas para separar el nombre del autor(es) de la fecha y letras minúsculas para diferenciar dos o más artículos del mismo autor(es) publicados el mismo año (e.g, GÓMEZ, 1999a). Las citas múltiples deberán ordenarse cronológicamente, utilizando un punto y coma para separar las de distintos autores.
- Bibliografía: Debe incluir únicamente las referencias citadas en el texto. Se ordenará alfabéticamente por autores y se adaptará a las siguientes reglas:

- Libros: Apellidos e iniciales de todos los autores, (año de publicación): Título, Editorial, localidad de publicación (país), número total de páginas.

- Artículos de revistas científicas: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo, Nombre de la revista, número de volumen, primera y Última página del artículo.

- Artículos en volúmenes especiales o colectivos: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. En: Título del Volumen especial (Iniciales y Apellidos de los editores del volumen). Editorial, localidad de publicación (país), primera y Última página del artículo.

- Actas y resúmenes publicados en congresos: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. Nombre de la publicación del Congreso, número de volumen (si procede). Editorial, localidad de publicación (país), primera y Última página del artículo.

- Tesis e informes técnicos sin publicar: Apellidos e iniciales del nombre del autor(es), (año de realización): Título del trabajo. Universidad, localidad (país), número total de páginas.

Las tablas, gráficos y fotografías se incluirán al final del artículo, numerados y con un pie explicativo, debiéndose hacer referencia a ellos en el texto. En el margen del mismo debe indicarse su posición. Las tablas deben poder leerse en el ancho de una página y estas realizadas en formato MS Word y los gráficos y fotografías han de ser entregados en formato TIFF, BMP o JPEG.

Envío de los originales. Los manuscritos se enviarán como archivo adjunto a través de correo electrónico. Los archivos estarán necesariamente en formato Microsoft Word. Las fotografías, tablas y gráficos deben ser anexados en ficheros individuales.

Derechos de autor. Los autores al enviar un manuscrito consienten, en caso de ser aceptado para su publicación, ceder a la revista los derechos exclusivos e ilimitados para su reproducción en cualquier forma y medio de difusión. La revista no se hace responsable del contenido de los artículos publicados ni comparte necesariamente las opiniones vertidas por los colaboradores.

Contraportada: Memoria de la Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco



En la página web de la asociación (<https://www.fundicot.org/>) se puede seguir las actividades desarrolladas o previstas por la asociación, así como en Facebook (<https://eses.facebook.com/Fundicot>) y Twitter (<https://twitter.com/fundicot?lang=es>)

CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO