

La ordenación del territorio: una función pública imprescindible para garantizar una adecuada gobernanza sostenible del territorio¹.

Comunicación presentada al I Congreso de la Red Internacional Latinoamérica Unión Europea de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales. 18-19 febrero 2021.

Maria Teresa Vadri Fortuny. Profesora Titular de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de Barcelona. mtvadri@ub.edu

Resumen: Un adecuado ejercicio de la función pública de ordenación del territorio significa organizar el espacio físico y corregir los desequilibrios que se producen en un territorio determinado. Se trata de una función pública compleja en la que deben tenerse en cuenta las distintas variables que inciden en ella. Por sus características y los objetivos que persigue es un factor clave para la consecución de una buena gobernanza sostenible del territorio. Los responsables de desarrollar eficazmente esta función pública deben tomar en consideración las características del territorio sobre el que se actúa. No pueden prescindir, entre otros aspectos, de las condiciones geográficas y administrativas. El paisaje es, en este sentido, un elemento que debe ser integrado de manera indispensable. Para todo ello es imprescindible contar con los instrumentos jurídicos idóneos. El marco jurídico actual desarrollado en esta materia por las Comunidades Autónomas debe ser mejorado y aplicado de acuerdo con los principios de buena gobernanza y con los principios de cohesión territorial y sostenibilidad.

Palabras clave: Ordenación del territorio y paisaje. Sostenibilidad y ODS. Gobernanza. Instrumentos de planificación.

1. La ordenación del territorio como función pública adecuada para una gobernanza sostenible del territorio.

A partir del importante punto de inflexión que supone en 1983 la definición de la ordenación del territorio como “*expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*”, considerándola una “*una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinar y global, el objetivo de la cual es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*”², se configura progresivamente en el ordenamiento jurídico español una función pública que deberá adaptarse a las nuevas necesidades que demanda la satisfacción del interés público. Y ello, en el marco de las nuevas orientaciones y actuaciones que, en este sentido, se han desarrollado tanto en el ámbito de la Unión Europea como del

¹ El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto CSO2015-6787-C6-4-P del Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España, cuenta con el apoyo de la Generalitat de Catalunya (2017SGR1344, Grup de Recerca Ambiental Mediterrània). En concreto, la comunicación que se presenta es consecuencia del estudio Vadri Fortuny, M.T 2018. “Ordenació del territori i paisatge” en L’articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana, Joan Tort Donada y Ramon Galindo Caldés (dirs.). Estudis de Recerca Digitals. 18. Escola d’Administració pública. Generalitat de Catalunya: 222-226.

² Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

Consejo de Europa³ y que deben, por tanto, ser asumidas de modo ineludible por los poderes públicos con responsabilidades en este ámbito.

Si bien la Constitución de 1978 –por ser anterior a la Carta Europea- no contempla explícitamente, en el Capítulo tercero relativo a los principios rectores de la política social y económica (arts. 39 y ss.), un claro mandato de intervención en estos términos⁴, los Estatutos de Autonomía sí han ido introduciendo -aunque no con el mismo grado de concreción y alcance- la exigencia de actuación en aras a una corrección de los desequilibrios territoriales⁵. Además, y a partir de la previsión constitucional de que las Comunidades Autónomas pudieran asumir competencias en materia de ordenación del territorio (art. 148.1.3), los

³ En este sentido debe tenerse en cuenta, en el ámbito del Consejo de Europa (en el marco de las Conferencias CEMAT, Conferencias Europeas de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio) -además de la Carta de 1983 como documento inicial-, la Declaración de Lisboa de 2006: “Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa”. En la Unión Europea, han sido, y son, documentos de referencia imprescindible en el desarrollo de las políticas territoriales, el Libro Verde de 2008 sobre la cohesión territorial (recogido más tarde en el Tratado de Lisboa), la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999, cuya revisión concluyó con la adopción de la Agenda Territorial Europea de 2007, y, finalmente la evaluación y actualización de esta que finalizó con la adopción en 2011 de la Agenda Territorial Europea 2020 “Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas” (ATE 2020). Sobre la evolución de la política europea de ordenación del territorio, vid. entre otros el trabajo de Camacho Ballesta, J.A. y Melikhova, Y. 2010-2. “Perspectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial”, Cuadernos Geográficos. 47: 162-188.

⁴ La Constitución de 1978 se refiere sólo implícitamente, en el art. 131.1CE, a la posibilidad de que el Estado desarrolle políticas territoriales mediante el ejercicio de la planificación económica: “*El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*”.

No obstante, sin referirse expresamente a una competencia en materia de ordenación del territorio, el texto constitucional sí otorga al Estado amplias posibilidades de incidir en el desarrollo territorial al prever numerosos títulos competenciales, a los que más tarde nos referiremos, en los que se atribuye la competencia exclusiva en materias que de modo directo o indirecto tienen efectos sobre el territorio (art. 149.1CE). Sobre estos aspectos vid., entre otros, López Ramón, F. 1987. “Planificación territorial”. Revista de Administración Pública. 114: 127-177.

La Constitución sólo se refiere explícitamente a la “ordenación del territorio” al establecer las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas. Art. 148.1.3 CE: “*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (...)*”.

⁵ Así, como ejemplos: en Cataluña, el Estatuto de 2006 explicita como uno de los principios rectores la obligación de los poderes públicos de “*velar por la cohesión económica y territorial aplicando políticas que aseguren un tratamiento especial de las zonas de montaña, la protección del paisaje, la defensa del litoral, el fomento de las actividades agrarias, ganaderas y silvícolas y una distribución equilibrada en el territorio de los diferentes sectores productivos, los servicios de interés general y las redes de comunicación*” (art. 46). A su vez, el Estatuto de Autonomía de Valencia de 2006, establece que en el ámbito de sus competencias, la Generalitat “*impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo. La Generalitat promoverá políticas de equilibrio territorial entre las zonas costeras y las del interior*”.

Estatutos de Autonomía han atribuido competencias exclusivas sobre la materia⁶. No obstante, deben tenerse en cuenta, los títulos competenciales atribuidos con carácter exclusivo al Estado (art. 149.1 CE), a los que nos referíamos en una nota anterior, y que pueden incidir en el desarrollo de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio⁷.

En cualquier caso y, a partir de la distribución competencial establecida, corresponden a las Comunidades Autónomas tanto la función legislativa como la función de desarrollo reglamentario y la función ejecutiva en este ámbito. Por consiguiente, es indudable la posibilidad de desarrollar políticas territoriales plenas, pudiendo contar con todos los mecanismos necesarios para conformar modelos territoriales propios que se atengan a las particularidades de cada Comunidad Autónoma.

Por una parte, por tanto, se contempla un mandato, una exigencia legal de intervención que constituye la función pública de ordenación del territorio y, por otra parte, se dispone de las competencias necesarias para poder concretar el contenido y las consecuencias de esa misión que deber ser desarrollada por los poderes públicos responsables.

Un aspecto clave en el desarrollo de esta función pública será precisamente el de la necesaria toma en consideración de las particulares condiciones administrativas y geográficas, atendiendo a las necesidades de los ciudadanos del territorio concernido por la ordenación que pretenda llevarse a cabo. En esta línea, es destacable que la Agenda Territorial 2020 (ATE 2020) introduce, para favorecer el cumplimiento de los objetivos previstos, un criterio denominado “*place-based approach*” que implica aplicar un enfoque basado en la esencia y las características de cada lugar como elemento que permitirá el desarrollo endógeno. A su vez, este enfoque favorece, por una parte, el impulso de procesos de cohesión territorial tanto en la escala local, como en la regional y la nacional, y, por otra, permite al mismo tiempo

⁶ Así, por ejemplo, el art. 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que “*corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: 8.ª Ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental*”; y el art. 149 Estatuto de Autonomía de Cataluña, con un mayor grado de concreción “*1. Corresponde a la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del paisaje la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos. b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación. (...)*”

⁷ Este sería el caso, entre otras, de las competencias en materia de defensa (art. 149.1.4ª); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. (art. 149.1.13ª); puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20ª); ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21ª); la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22ª); legislación básica sobre protección del medio ambiente (...), la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23ª); obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24ª); bases de régimen minero y energético (art. 149.1.25ª), y la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación (...) (art. 149.1.28ª).

responder a los impactos, geográficamente diversos, del cambio global⁸. Se trata de poder afrontar los problemas de forma conjunta e integrada partiendo del conocimiento de las características específicas de cada territorio.

En relación con este enfoque la ATE 2020 destaca los paisajes europeos –por su diversidad y alto valor- como elementos a tomar en especial consideración⁹. El Convenio de Florencia (2000)¹⁰ define el paisaje como “una área, tal como la perciba la gente, el carácter de la cual es resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”¹¹. y considera la política del paisaje como “la expresión por parte de las autoridades públicas competentes de los principios generales y las estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas orientadas a la protección, gestión y planificación de paisajes”¹². Se configura así una nueva función pública “paisajística” que forma parte del interés público que deben satisfacer los poderes públicos. Tanto por su objeto como por sus finalidades, resulta evidente e insoslayable la estrecha interrelación entre la función de ordenar el territorio y la de intervenir sobre el paisaje¹³. En este sentido, a partir de las competencias asumidas en esta materia¹⁴, las Comunidades Autónomas han incluido progresivamente en la normativa vigente la necesidad de integrar el paisaje en el desarrollo de políticas sectoriales y, especialmente, en el ejercicio de la función pública de ordenación del territorio¹⁵.

⁸ Al respecto vid. Esparcia Pérez, J. y Escribano Pizarro, J. (2012). “La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER”, *Anales de Geografía*, 32: 227-252, en especial, pp. 232-234.

⁹ Vid en la Agenda Territorial Europea 2020 “Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas” (ATE 2020), especialmente pp. 8-9 y 11.

¹⁰ Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, octubre 2000). Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, 6 de noviembre de 2007 (BOE núm. 31, 5 de febrero de 2008).

¹¹ Art. 1 del Convenio del Paisaje. La definición ha sido integrada también en la normativa autonómica sobre la materia.

¹² También en el Art. 1 del Convenio.

¹³ En relación a la noción de paisaje como territorio percibido, a la proximidad entre territorio y paisaje, y a las consecuencias que ello tiene en la toma de decisiones en esta materia vid. Mata Olmo, R. 2008. “El paisaje, percepción y carácter del territorio. Conocimiento y acción pública” en *Paisaje vivido, paisaje estudiado: miradas complementarias desde el cine, la literatura, el arte y la ciencia*. Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente. Universidad de Córdoba. Servicio de Publicaciones: 43-71. Sobre la interrelación entre paisaje y ordenación del territorio, vid. Vadrí Fortuny, M. T. 2018. “Aspectos jurídicos del paisaje patrimonial” en *Paisajes patrimoniales de España*. F. Molinero y J. Tort (coords.). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación- Ministerio para la transición ecológica, UAM ediciones: 39-66.

¹⁴ Así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Catalunya atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de paisaje (art. 149.1); el Estatuto de Aragón otorga la competencia exclusiva circunscribiéndola a las “normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y paisaje (...)” –Art. 71.22ª-; y el Estatuto de la Comunidad valenciana no contempla ninguna referencia explícita a la materia del paisaje, integrándose, en este caso, el desarrollo legislativo sobre el paisaje en la materia ordenación del territorio vinculándola al desarrollo de las exigencias del Convenio Europeo del Paisaje.

¹⁵ Vid. entre otros, el art. 3 del Decreto legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Aragón; el art. 5 de la Ley catalana 8/2005, de protección, gestión y ordenación del paisaje; el art. 10 de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia; y, los art. 6 y 8 de la Ley valenciana 5/2014, de Ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Sobre la necesidad de integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio, vid. Frolova, M. (2009). “La evolución reciente de las políticas de paisaje en España y el convenio europeo del paisaje”. *Proyección*. 6.

El paisaje, como uno de los elementos especialmente relevantes que es, deberá considerarse pues, necesariamente, al diseñar los instrumentos de ordenación territorial, tanto por el valor que tiene en sí mismo como por las consecuencias e implicaciones que tiene con relación a otras variables (económicas, sociales, culturales, patrimoniales y medioambientales).

La ordenación del territorio, como función pública que debe servir a la ordenación del espacio físico interviniendo en relación con los desequilibrios que se producen en cada ámbito, implica una exigencia de intervención dirigida a la ordenación del espacio físico y a la corrección de los posibles desequilibrios que se producen en un territorio. Se trata por tanto de una actuación pública que es compleja y que debe ser horizontal e integradora. En este sentido, su relación con otras funciones públicas, como la paisajística a la que nos acabamos de referir -pero también con otras, como la urbanística o la de medioambiental-, es evidente y debe ser tomada en consideración si se quiere ejercer con eficacia.

Resulta hoy ya indiscutible que uno de los fundamentos básicos en el ejercicio de esta función pública es el principio de cohesión territorial. Se trata de un criterio de actuación e interpretación amplio y complejo que exige tener en cuenta todas las variables en presencia (económica y sociales, pero también las culturales, patrimoniales, medioambientales y paisajísticas), en el momento de determinar el modelo de ordenación corrigiendo los desequilibrios que se produzcan en cada territorio concreto. Después de una evolución no exenta de dificultades, la Unión Europea lo integra como uno de sus principales objetivos en su derecho originario¹⁶ y, más recientemente, la Agenda Territorial Europea 2020 atribuye a la cohesión territorial una posición central en el desarrollo de las políticas europeas, subrayando la necesaria integración de la dimensión territorial en las diversas políticas y niveles de gobernanza¹⁷. Desde esta perspectiva, será fundamental, por tanto, que los poderes públicos responsables tomen sus decisiones a partir de un correcto diagnóstico que proporcione una adecuada información en relación a las características y a la diversidad del territorio sobre el que se quiere intervenir “ordenándolo”.

El carácter complejo, global, integrador y horizontal que se predica de una adecuada ordenación del territorio, en los términos hasta ahora expuestos, la configura como una función pública especialmente idónea para la satisfacción de la sostenibilidad –del principio de desarrollo sostenible-, entendida como objetivo y criterio que debe guiar todas las políticas y actuaciones públicas que se desarrollan actualmente en el marco del Estado social que garantiza nuestro ordenamiento. Se trata de un concepto complejo, integrador y transversal que tiene hoy como punto de referencia necesario la Agenda 2030¹⁸ adoptada en septiembre

¹⁶ Art. 3 del Tratado de la Unión Europea y arts. 174 i 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁷ Agenda Territorial Europea 2020 “Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas” (ATE 2020), especialmente pp. 3-5 y pp. 13-15. Al respecto, vid. también, Esparcia Pérez, J. y Escribano Pizarro, J. (2012). “La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER”, *Anales de Geografía*, 32:227-252, en especial, pp. 232-234.

En el ámbito de las políticas europeas, debe destacarse también como un nuevo instrumento de impulso a la cohesión territorial la Agenda Urbana UE (Pacto de Amsterdam, 2016).

¹⁸ “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Precisamente por la relación que

de 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas por los 193 Estados miembros. La Agenda se concibe como un plan de acción integral y multidimensional, de modo que se refiere a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental¹⁹. En concreto, son los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que contiene la Agenda los que deben servir como parámetro ineludible en el proceso de determinación de las estrategias y programas de gobierno tanto en el nivel nacional, como en el regional y el local. Además de los 17 objetivos que establecen grandes retos a nivel global, la Agenda concreta 169 metas que deberán contribuir al cumplimiento de los objetivos. Como mecanismo de garantía del cumplimiento de los objetivos y metas previstos, el documento prevé procesos de seguimiento y examen basados en indicadores mundiales que se complementaran con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados miembros.

Se trata de unos ambiciosos y amplios objetivos –incluidos en el Plan de Acción que es la Agenda 2030– cuyo cumplimiento efectivo depende de la voluntariedad de los Estados firmantes del documento. En sentido, la naturaleza jurídica de la Agenda 2030, como plan de acción, no debería ir en detrimento del compromiso político efectivo adquirido en su momento por los Estados²⁰. Es imprescindible que las diferentes Administraciones públicas, en los diferentes niveles de intervención se impliquen efectivamente en la concreción de mecanismos que permitan una actuación eficaz para su consecución.

En nuestro caso, tanto el Gobierno del Estado como las Comunidades Autónomas han iniciado actuaciones dirigidas a integrar los ODS en los distintos ámbitos de intervención de los que son responsables. El Congreso de los Diputados adoptó en diciembre de 2017 una Proposición no de Ley en la que instaba al gobierno a “elaborar, aprobar y poner en marcha una Estrategia de Desarrollo Sostenible para implementar en España la Agenda de Desarrollo 2030”, posteriormente, y como paso previo a la elaboración de esa Estrategia, en julio de 2018 el Consejo de Ministros aprobó el Plan para la Implementación de la Agenda 2030 “Hacia una estrategia de desarrollo sostenible”²¹. El documento parte de la necesaria visión

persigue entre sostenibilidad y desarrollo urbano, debemos mencionar aquí, además, la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (2016).

¹⁹ Respecto a la naturaleza de los ODS y su relación con el concepto de desarrollo sostenible, vid. el interesante trabajo de Díaz Barrado, C. M. (2016). “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”. *Anuario Español de Derecho Internacional*. 32. 9-48.

²⁰ Vid. en este sentido como Díaz Barrado, C.M. en “Los objetivos de desarrollo sostenible (...)”, p. 48, concluye que “*La Agenda 2030 supone el reconocimiento de compromisos políticos, la definición de guías de conducta, el establecimiento de pautas de comportamiento y la aceptación por lograr el desarrollo sostenible en todas sus manifestaciones. Pero, al final, corresponderá a los Estados el cumplimiento de todas estas indicaciones*”. En este sentido el autor de modo muy acertado señala que si bien los ODS refuerzan la noción de desarrollo sostenible existe el peligro que debiliten su significado si no se reconoce en el ámbito del Derecho internacional un principio esencial que imponga obligaciones y pueda suponer, en su caso, la responsabilidad internacional de los Estados.

²¹ Además de la aprobación del Plan, el Gobierno ha llevado a cabo diversas medidas organizativas para articular las acciones que se pretenden desarrollar en relación a la aplicación de los compromisos de la Agenda 2030. Es un ejemplo de ello la creación del Alto Comisionado para la Agenda 2030 a través del Real Decreto 419/2018,

integral e integrada de las políticas y actores implicados, de acuerdo con el compromiso que suponen los diferentes ODS y tomando en consideración la situación actual. Se establecen un conjunto de áreas prioritarias de actuación y se concretan las medidas que servirán de base para el cumplimiento de los ODS. Es especialmente destacable, a nuestros efectos, que el Plan considere la cohesión territorial como una condición esencial para alcanzar los compromisos de la Agenda 2030²². En este sentido se explicita la necesidad de considerar todas las variables en presencia –y no sólo la económica- en aras a la corrección de las desigualdades existentes en nuestro territorio. En concreto, y entre otras, se señala la ordenación del territorio y las políticas de conexión de territorios como elementos básicos. En los términos de la Agenda 2030, el Plan prevé, a partir del establecimiento de indicadores, diversos mecanismos de seguimiento, rendición de cuentas y evaluación del cumplimiento de lo previsto en el documento.

En relación con las Comunidades Autónomas como actores especialmente implicados, el Plan del Gobierno señala las distintas actuaciones desarrolladas para dar efectivo cumplimiento a los ODS²³. El panorama autonómico es diverso. Algunas Comunidades Autónomas cuentan ya con planes de acción o estrategias cuyo objetivo específico es el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad, o están en proceso de elaboración de documentos con esta naturaleza. Otras Comunidades han aplicado medidas organizativas teniendo en cuenta el carácter transversal de los compromisos asumidos. Y otras, se han limitado a señalar cuál es la incidencia de los ODS en el desarrollo de las distintas líneas políticas previstas en sus planes de gobierno. En este sentido, será imprescindible aplicar y analizar los resultados de los mecanismos de seguimiento y evaluación previstos. En relación con la importancia del factor territorial, el Plan dedica un apartado al importante papel de los gobiernos locales para garantizar la aplicación efectiva de los ODS²⁴. El documento relaciona un buen número de compromisos dirigidos a hacer efectivo el “rol clave” que, como se afirma, tienen los actores locales en este ámbito. El desarrollo de instrumentos de cooperación será, en este sentido, fundamental.

La función de ordenación territorial, y los instrumentos jurídicos con los que se concrete su ejercicio deberán, pues, dar respuesta a las exigencias actuales del desarrollo territorial sostenible y, por tanto, ser una herramienta al servicio de la consecución de los ODS.

No es suficiente, no obstante, con lo que hasta aquí se ha expuesto para poder considerar la ordenación del territorio como una función pública adecuada a las necesidades que se suscitan en el contexto actual en el que se desarrolla la actuación de las Administraciones públicas. Es imprescindible que la ordenación del territorio se lleve a cabo en un marco de buena gobernanza. La toma de la decisión en este ámbito debe responder a nuevas formas de actuar –nuevas formas de gestionar los asuntos públicos- que permitan mejorar las formas de gobierno tradicionales que no han sido, en general, verdaderamente efectivas en ámbitos

de 18 de junio, y, también, la creación de un Grupo de Trabajo Interministerial, de carácter técnico, presidido por la Alta Comisionada para la Agenda 2030.

²² Plan para la Implementación de la Agenda 2030 “Hacia una estrategia de desarrollo sostenible”, p. 143.

²³ Plan para la Implementación de la Agenda 2030 “Hacia una estrategia de desarrollo sostenible”, pp. 82-117.

²⁴ Plan para la Implementación de la Agenda 2030 (...), pp. 118 y ss.

complejos como el que nos ocupa. Agentes públicos y privados deben participar y cooperar en la conformación de los modelos de ordenación territorial²⁵.

Los principios de responsabilidad, transparencia, eficacia, coordinación, cooperación y coherencia deberán integrarse de modo efectivo en el diseño de los instrumentos de ordenación territorial²⁶. Además, una correcta y adecuada aplicación del principio de participación deberá permitir la concertación con los diversos actores públicos y privados implicados de modo que se obtengan resultados eficaces y se eviten o se solventen, en su caso, los conflictos territoriales que, a menudo y por la confluencia de diversos factores, se producen durante el proceso de toma de la decisión o en el momento de su aplicación. La transparencia (o apertura) en la actuación de las Administraciones y de los responsables públicos, desarrollando prácticas de comunicación más activa con los ciudadanos y mejorando los mecanismos de acceso e intercambio de información son aspectos imprescindibles para una adecuada gobernanza en ámbitos complejos como la ordenación del territorio²⁷.

La asunción de la responsabilidad por parte de los órganos competentes y, previamente, una adecuada y clara distribución de responsabilidades, son elementos clave para el diseño de las políticas públicas –también las de ordenación del territorio- y para su correcta ejecución posterior. La actuación de los órganos responsables debe ser eficaz obedeciendo a unos objetivos previos y claramente determinados, tomando en consideración su impacto, su proporcionalidad y el nivel más adecuado en el que deberán aplicarse (subsidiariedad). La coordinación entre administraciones implicadas en las políticas territoriales será otro elemento imprescindible en el momento elaborar los instrumentos de ordenación territorial, de modo que se facilite el intercambio de información necesaria para una buena toma de la decisión evitando contradicciones y disfunciones en la aplicación posterior de esos instrumentos. La coordinación será también imprescindible en la fase de aplicación de los instrumentos de ordenación para evitar conflictos y facilitar una correcta y eficaz aplicación. Nuestro ordenamiento ofrece mecanismos de naturaleza organizativa y procedimental que hacen posible esta necesaria relación entre Administraciones públicas, que debe producirse tanto entre distintas Administraciones (por ejemplo, entre la Administración autonómica y la local) como en el seno de una misma Administración (por ejemplo, entre los departamentos que integran una misma Administración autonómica).

La cooperación es un factor decisivo en la ordenación del territorio. La diversidad y complejidad del ámbito en el que se opera hacen imprescindible que se concreten mecanismos efectivos que faciliten una ágil y eficaz cooperación entre territorios

²⁵ En relación con el concepto de gobernanza, vid. Cerrillo i Martínez, A. 2005. “La gobernanza hoy”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Cerrillo i Martínez, A. (coord.), INAP: 11-36. En concreto, en relación al concepto y consecuencias de la gobernanza territorial, vid. el trabajo de Farinós Dasi, J. 2008. “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la AGE*. 46, especialmente, pp. 12- 15.

²⁶ Sobre los principios de buena gobernanza, vid. COMISIÓN EUROPEA (CE). 2001. “La Gobernanza europea – un libro blanco”, COM (2001), DOCE C-287, de 12.10.2001.

²⁷ En este sentido contamos en nuestro marco jurídico con una regulación que establece obligaciones y claras previsiones. Así, Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, además de la legislación aprobada por las de las distintas Comunidades Autónomas.

(especialmente, en nuestro caso, entre Comunidades Autónomas y, entre estas y municipios). En este sentido, los instrumentos de ordenación del territorio deberían favorecer esta necesaria cooperación. Finalmente, el principio de coherencia -especialmente importante en ámbitos complejos como el que nos ocupa- supone que las políticas sean fácilmente comprensibles, de modo que no pueden ser eficaces si se pretenden aplicar separadamente. La ordenación del territorio como función pública que precisamente debe concebirse como una herramienta integradora y horizontal debe permitir paliar los problemas y déficits de excesiva sectorialización y fragmentación de la actividad pública²⁸. Es evidente que determinados problemas y necesidades sólo se pueden resolver desde una visión sectorial o especializada, pero es necesaria una perspectiva de coherencia y visión de conjunto que hará posible una adecuada política de desarrollo territorial que, a su vez, supondrá una aplicación eficaz y efectiva de la función pública de ordenación del territorio atribuida por el ordenamiento jurídico.

2. La presencia de la ordenación del territorio: algunas consideraciones en relación con el marco legal, la organización administrativa y los instrumentos jurídicos aplicables.

Con respecto al desarrollo legislativo, el ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, ofrece hoy un marco jurídico completo. No obstante, el criterio aplicado a la hora de legislar sobre la materia no siempre es coincidente, de modo que en algunos casos se han aprobado leyes cuyo único objeto es la ordenación del territorio, en otros casos se agrupa en una misma ley la regulación sobre el urbanismo y la ordenación territorial, y, aún en otras, se incluyen en su objeto otros ámbitos materiales como pueden ser los espacios naturales o el paisaje. Esta diversidad de criterios que apunta –en unos casos más que en otros- a una cierta confusión con relación a cuál es el contenido y los objetivos que se vinculan a la ordenación del territorio, se traslada también a menudo, a la organización y a la estructura departamental de los distintos gobiernos autonómicos.

El panorama en este sentido es variado. Al configurar los organigramas de gobierno, la ordenación del territorio o política territorial se asocia, en la mayor parte de los casos, a distintos ámbitos de actuación, atendiendo –en la mayoría de los casos, pero no en todos de manera clara- a un cierto criterio de interrelación y proximidad entre funciones públicas (sostenibilidad, medio ambiente, urbanismo, movilidad, infraestructuras, seguridad, acción exterior, etc.). En algunas Comunidades no se encuentra, sin embargo, ninguna referencia expresa a la política de ordenación territorial en el diseño de las consejerías autonómicas. Así, al examinar la distribución de las carteras en los ejecutivos autonómicos no queda claro en muchos casos cuál es la posición que ocupa la función de ordenación territorial en el conjunto de las políticas de gobierno. Aspecto que no es baladí considerando la importancia progresiva que ha adquirido este ámbito de intervención pública por su significado y

²⁸ Sobre la necesidad de superar la sectorialización y la fragmentación en la actividad administrativa sobre el territorio, vid., entre otros, Escribano Collado, P. 1991. “La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución” en Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al prof. E. García de Enterría. S. Martín-Retortillo (coord.), Civitas, Madrid: 3705-3750.

consecuencias, no sólo en el nivel interno sino también desde un punto de vista de responsabilidad pública global.

Por lo que respecta a los mecanismos de intervención previstos en la legislación aplicable, un examen de la normativa autonómica, tanto en materia de ordenación del territorio como en materia de paisaje –que no detallamos en este momento dada la extensión de la comunicación-, nos muestra la configuración de un sistema de instrumentos de planificación bastante completo aunque desigual. La legislación autonómica determina objetivos, ámbitos de aplicación, contenidos y procedimientos de elaboración distintos, en función de los diversos tipos de planes previstos en el marco de los modelos de ordenación territorial que – en unos casos de un modo más claro y en otros menos- se diseñan. Una buena previsión legislativa –en términos de calidad normativa- de las herramientas necesarias es fundamental para poder desarrollar adecuadamente la función pública de ordenación del territorio. En este sentido, constatamos la necesidad de renovar y mejorar el marco legislativo aplicable de acuerdo con las necesidades del ámbito objeto de intervención para contar así con los mecanismos idóneos. No obstante, la regulación no es suficiente. Será imprescindible en su aplicación poner en práctica las conductas necesarias para poder elaborar unos instrumentos de planificación que respondan, entre otros, a los principios de buena gobernanza y a los criterios de sostenibilidad y cohesión territorial a los que nos hemos referido con anterioridad. Considerando que la principal forma de actuación prevista para desarrollar las políticas de ordenación del territorio y del paisaje es la planificación administrativa, en aras a una efectiva consecución del interés general, será imprescindible que el documento de planificación definitivamente aprobado sea el resultado de un proceso adecuado de toma de la decisión.

3. A modo de breve conclusión.

Por lo expuesto hasta aquí podemos afirmar que la ordenación del territorio, tal como se ha venido configurando, es una función pública particularmente adecuada, y entendemos que imprescindible, en relación con las exigencias de la gobernanza sostenible del desarrollo territorial. La legislación autonómica aprobada hasta el momento ofrece, con carácter general, mecanismos que permiten cumplir eficazmente esa función atribuida. No obstante, es necesario, en primer lugar, renovar y mejorar el marco legislativo aplicable, adaptando los instrumentos jurídicos previstos para poder ejercer la función pública de acuerdo con las exigencias de la cohesión territorial, la sostenibilidad y la gobernanza adecuada. Sin embargo, es una premisa previa que exista voluntad por parte de los poderes públicos de dar a esta función pública el contenido que le corresponde. Ese contenido es el que ha de hacer posible la aplicación de políticas de desarrollo territorial adaptadas a las exigencias actuales.

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, es imprescindible adecuar, y modificar en su caso, las prácticas de gobierno –la conducta de los gestores públicos- al aplicar los modelos y estrategias de ordenación territorial. Tanto en las fases de preparación y elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, como en las fases de ejecución, revisión y evaluación de tales instrumentos, debe ejercerse la responsabilidad pública que previamente se ha atribuido para la satisfacción del interés general. Interés que exige, en el caso de la función pública de ordenación territorial, una ordenación del espacio físico que, considerando los distintos factores en presencia, alcance la cohesión territorial y el desarrollo sostenible hoy indispensables.