

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 (TROTU), 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 TROTU establece que “El contenido de las Directrices de Ordenación Territorial servirá de marco territorial de referencia para la elab-

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.);

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

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

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 irrepetibles 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 mane-

nístico 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: 900).

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;

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).

9. Vaquer (2022:90).

10. Por todos, Fera (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

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 urbana 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 contemplen 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 sostenibilista, 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