

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA

Andreas Hildenbrand Scheid

Dr. por la Universidad de Sevilla,
Licenciado en Geografía y Ciencias Políticas
(Universidad de Heidelberg),
Profesor Asociado de Urbanística y Ordenación
del Territorio, Universidad de Sevilla,
Asesor Senior, Consejería de Economía
(IECA) Junta de Andalucía.

Resumen: Con motivo del aniversario de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, y a partir de una reflexión sobre el especial significado del contexto europeo en los países del Sur de Europa, este texto ofrece un análisis y valoración del desarrollo y estado de la ordenación del territorio como política pública en España e Italia. Ambos países se encuentran entre los de mayor progreso en el campo de la ordenación territorial entre los estados del sur de Europa. Para ambos casos y con una perspectiva comparada, primero delineamos los elementos clave del sistema de ordenación territorial y destacamos los hitos de su implementación durante las últimas cuatro décadas. Luego ponemos el foco en la influencia directa de la Carta Europea en la política de ordenación del territorio en ambos países y, sobre todo, en las iniciativas tomadas por las instituciones europeas en el ámbito de la ordenación del territorio en coherencia con la Carta. Entre otros aspectos, se trata de la aplicación en España e Italia del Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa y, en lo que respecta a la Unión Europea, de la aplicación de la Estrategia Territorial Europea y de la política europea de cohesión, que, a través de diferentes instrumentos (programas operativos regionales del FEDER, proyectos europeos de cooperación transfronteriza, etc.), implementa objetivos y líneas de acción previstos en los planes espaciales a nivel regional y subregional. El artículo se cierra con cinco conclusiones extraídas de las prácticas de la ordenación del territorio en España e Italia, y una reflexión y sugerencias para una futura Carta Europea de Desarrollo Espacial renovada.

Palabras clave: *Ordenación del Territorio, Política de Desarrollo Regional, Italia, España, Unión Europea, Consejo de Europa*

Abstract: On the occasion of the anniversary of the European Regional/Spatial Planning Charter and based on a reflection on the special significance of the European context in the countries of Southern Europe, this text offers an analysis and assessment of the development and state of arts of spatial planning (SP) as a public policy in Spain and Italy. They represent the greatest progress in the field of SP among the Southern European states. For both cases and with a comparative perspective, we first outline the key elements of the spatial planning system and highlight the milestones of its implementation over the last four

decades. Then we put the focus on the direct influence of the European Charter on SP policy in both countries and, above all, the initiatives taken by the European institutions in the field of SP in coherence with the Charter. Among other aspects, it deals with the application in Spain and Italy of the European Landscape Convention of the Council of Europe and, as far as the European Union is concerned, the application of the European Territorial Strategy and the European cohesion policy, which, through different instruments (regional operational programmes for the ERDF, European cross-border cooperation projects, etc.), implements objectives and lines of action envisaged in the spatial plans at regional and subregional level. The paper closes with five conclusions drawn from SP practices in Spain and Italy and a reflection and suggestions for a future renewed European Spatial Development Charter.

Key words: *Spatial Planning, Regional Development Policy, Italy, Spain, European Union, Council of Europe*

1. INTRODUCCIÓN

Entre las 17 reuniones realizadas hasta la fecha por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) del Consejo de Europa (Déjeant-Pons, 2010)¹, - la primera en 1970 en Bonn (la entonces capital alemana) - la sexta reunión se celebró el 20 de mayo de 1983 en España en la ciudad de Torremolinos. Esta reunión culminó con un resultado de especial relevancia: la adopción de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (en adelante, la Carta). Esta Carta marcó un importante referente para el trayecto futuro y la consolidación de la ordenación del territorio (en adelante OT) como política pública en los países europeos.

Con ya algo más de 40 años de vigencia de esta Carta, ha llegado un momento oportuno, para acometer un análisis y balance sobre la influencia de la Carta en la práctica de la OT en los países europeos. El presente trabajo ofrece este análisis y balance, poniendo el foco en los países del Sur de Europa. Entre ellos destacan Italia y España. En comparación con los demás países del Sur europeo, son estos dos, donde la OT como política pública, ha alcanzado un mayor grado de desarrollo. En ambos casos tiene raíces históricas, que se remontan a fechas anteriores a la aprobación de la Carta. También se produjeron avances considerables en la OT en Portugal² y más modestos en Grecia³.

1. <https://www.coe.int/fr/web/conference-ministers-spatial-planning/ministerial-conferences>

2. En Portugal, la OT se desarrolla en el marco de un Estado sin descentralización política. No existen Gobiernos regionales elegidos, excepto en las islas de Azores y Madeira. El instrumento principal son los PROT (Planes Regionales de OT). Los PROT se elaboran para las cinco regiones de planificación continentales por Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR), que son órganos de la Administración periférica del Estado. Gozan de una autonomía administrativa y financiera y tienen asignadas funciones en materia de medio ambiente, OT, desarrollo regional y apoyo a los gobiernos locales. Los Presidentes de cada CCDR no se eligen por los ciudadanos sino por los Alcaldes. En la escala subregional existen Planes Intermunicipales de OT, elaborados por Comisiones Intermunicipales y las instituciones de las dos áreas metropolitanas, Lisboa y Oporto, creadas en 1991. El primer PROT se aprobó en 1990 para el Algarve, con el asesoramiento de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ). Los rasgos esenciales de este plan pueden consultarse en Hildenbrand (1996^a, pp. 128-129, pp. 477-480). Sobre la evolución histórica y situación actual del sistema de planificación de Portugal pueden verse Campos y Ferrao (2018), Medeiros (2021) y Cavaco y otros (2021).

3. Grecia se estructura en trece regiones, 325 municipios y siete unidades administrativas descentralizadas,

El análisis y balance para España e Italia se realiza desde una perspectiva comparada con un esquema común, que facilita la comparación de las experiencias obtenidas en la práctica de la OT como política pública.

En primer lugar, se esbozan los elementos clave del sistema de planificación territorial, la organización territorial del Estado, el marco legal, los diferentes niveles de planificación y los planes y otros instrumentos de la OT. En segundo lugar, se aborda la práctica planificadora, ofreciendo un panorama sintético y crítico de sus hitos, que permiten conocer el desarrollo y el estado de cuestión de la OT como política pública en ambos países. En tercer lugar, se intenta dar una respuesta a la cuestión, en qué medida han tenido influencia en la política de OT en España e Italia las iniciativas en el ámbito de la OT de las instituciones europeas, el Consejo de Europa y la Unión Europea (en adelante UE).

En lo que respecta al Consejo de Europa, se trata de hacer una mirada a la repercusión de la Carta y de otros documentos de la CEMAT. Además, procede considerar también el Convenio Europeo del Paisaje (en adelante, CEP), aprobado en 2000. El paisaje, una de las cuestiones clave de la OT, está presente en la Carta con varias referencias. Así, la Carta marcó un primer punto de partida para iniciar el proceso de elaboración del CEP, al que volveremos a referirnos más adelante. Por ello, indagar la influencia de la Carta en la política de OT en los países europeos, en nuestro caso España e Italia, implica también analizar en qué medida se ha aplicado el CEP en dicha política.

En cuanto a la UE, interesan, por un lado, las repercusiones de sus iniciativas estratégicas en el ámbito de la OT (entre ellas, sobre todo, la Estrategia Territorial Europea de 1999, en adelante ETE), que desarrollaron los cuatro objetivos fundamentales de la Carta, añadiendo nuevos conceptos y cuestiones que en el momento de la aprobación no estaban presentes en el discurso político y académico. Por otro lado, ha de estudiarse en ambos países la aplicación de la política de cohesión de la UE, porque aporta a las políticas de OT de sus Estados miembros importantes herramientas para la implementación efectiva de objetivos y líneas de actuación recogidos en los planes de OT: instrumentos de acción (por ejemplo, programas operativos, proyectos de cooperación territorial europea) y el acceso a recursos financieros (sobre todo los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en adelante FEDER).

Se termina el presente trabajo con consideraciones finales, que plantean conclusiones sintéticas sobre el papel que ha tenido la Carta para la política de OT en España e Italia, y se añade una breve reflexión sobre el futuro desarrollo de la Carta.

que constituyen unidades de la administración periférica del Estado. No existe ni una descentralización política (como en España e Italia) ni una descentralización administrativa (las Regiones en Francia).

Por tanto, el Estado es el actor principal en urbanismo y OT. Es el único legislador sobre urbanismo y OT y, dentro de un sistema complejo de 25 tipos diferentes de planes, 22 son aprobados por el gobierno nacional. Las regiones solo tienen funciones consultivas respecto a algunos planes. Las unidades administrativas descentralizadas son responsables de aprobar planes detallados de usos del suelo y los municipios desempeñan funciones consultivas en la aprobación de algunos planes urbanísticos (OECD, 2017). Como instrumentos de carácter estratégico existen la Estrategia Nacional de OT y Desarrollo Sostenible y Estrategias Regionales de OT y Desarrollo Sostenible. No obstante, la implementación de las Estrategias Regionales es aún insuficiente (Perperidou, 2021). Entre los aún menos frecuentes estudios para Grecia, pueden señalarse también los trabajos de, Papageorgiou (2017) y Asprogerakas/Tasopoulou (2021).

Por último, quisiera dejar constancia que varias de las reflexiones presentadas a continuación tienen una naturaleza personal. Son fruto de mi experiencia directa, tanto en mis responsabilidades en la gestión pública como funcionario de la Junta de Andalucía desde 1992 como en mi actividad investigadora y docente, desarrollada en las Universidades de Sevilla y de Heidelberg.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL CONTEXTO EUROPEO DE LA OT EN ESPAÑA E ITALIA

Para entender como influyeron en la política de OT en España e Italia las actividades de las instituciones europeas, es necesario iniciar el presente trabajo con una explicación de las características generales del contexto europeo, resaltando algunos aspectos que, comparado con otros países europeos, han tenido una relevancia especial para los países del Sur de Europa.

Con carácter previo a ello, procede efectuar unas breves consideraciones sobre el aspecto institucional y el concepto de la OT.

Tanto en Italia como en España, la práctica de la OT cuenta con experiencias anteriores a la aprobación de la Carta. Otro elemento común es que en ambos países, la OT se desarrolla en el marco de Estados políticamente descentralizados, siendo las regiones italianas y las Comunidades Autónomas (CC.AA.) españolas los protagonistas de la política de OT.

A esta importancia de las instituciones regionales ya ha hecho una referencia inequívoca la propia Carta, que señala de forma expresa el nivel regional como el nivel más apropiado para la OT, manifestando con ello, a su vez, que en las relaciones entre Estados y regiones ha de regir el principio de subsidiariedad (Zoido, 2007, p. 39). Este principio, que es uno de los principios rectores de los Estados federales y regulado en la Ley federal de OT en Alemania, se plasmó en el máximo nivel del Derecho comunitario en el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992. Posteriormente ha sido invocado en el documento de la Comisión Europea “Europa 2000+”, presentado en 1994, con la propuesta de que, dentro del respeto de dicho principio, podría efectuarse “un reconocimiento explícito de la OT en el TUE, cuando éste se revise en la Conferencia Intergubernamental de 1996”; una propuesta que contó con el respaldo del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas y del Parlamento Europeo (Hildenbrand, 1996b, p. 70-72).

La Carta refleja una ambigüedad conceptual respecto a la OT. En su texto usa continuamente el término *regional/spatial planning*. Esta ambigüedad es fruto de un compromiso político, de una flexibilidad deseada, ya que se tuvo que integrar en su texto los dos modelos diferentes de la OT (*planificación física, aménagement territoire*), que en el momento de la aprobación de la Carta estaban al uso en los países europeos representados en la CEMAT. Y, por supuesto, reflejaba también la diversidad e inseguridad que existía en aquel momento sobre el concepto de OT en el campo de las diferentes disciplinas, que dedicaron con sus paradigmas correspondientes su atención a un hecho transversal y pluridisciplinar como lo es la OT (geografía, arquitectura, economía regional, diseño de infraestructuras, sociología urbana y rural, ecología, etc.).

De todas formas, la Carta, al usar la expresión *regional/spatial planning*, da a entender que la OT (el enfoque de la planificación física, mayoritario en los países europeos) y la política económica regional (una de las piezas clave del entendimiento economicista de la OT en Francia)⁴, están especialmente interrelacionadas.

Hoy esta interrelación se está reavivando con la transición de la OT hacia una política de desarrollo territorial, con una concepción más amplia. Es cada vez más frecuente, tanto en el discurso académico pluridisciplinar como en la práctica administrativa de la OT, el empleo del concepto desarrollo territorial en lugar de ordenación del territorio. Por ejemplo, en Suiza y Alemania las Agencias federales de OT llevan hoy en su nombre el término *Raumentwicklung* (desarrollo territorial), varios Länder alemanes denominan *Landes- o Raumentwicklungsplan* a su plan regional de OT y la ARL, la Academia Alemana de OT, que reúne a los expertos que trabajan en el campo de urbanismo y OT en las administraciones públicas, universidades y centros de investigación o como profesionales libres, ha sustituido en su nombre el término ordenación del territorio por el de desarrollo territorial⁵. En la práctica de la OT en Italia se ha implantado incluso otro concepto, aún más amplio: el “gobierno del territorio”.

Esta interrelación entre la OT y la política económica regional también queda patente en el hecho de que es la política de cohesión (antes política regional) de la UE, la que aporta a los Estados miembros de la UE instrumentos y recursos financieros (a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional/FEDER), para la implementación de objetivos previstos en sus planes de OT correspondientes. Otro signo de esta interrelación es que las iniciativas estratégicas de la propia UE (no tiene competencia para la OT como una política comunitaria), por ejemplo, la Estrategia Territorial Europea (en adelante, ETE) y las posteriores Agendas Territoriales, precisan para su puesta en práctica los recursos financieros de la política de cohesión.

El interés para estudiar, a través de los casos de Italia y España, la práctica de la OT acontecida en los países del Sur de Europa, tiene mucho que ver con dos aspectos ligados a la dimensión europea: las disparidades de desarrollo regional entre las regiones europeas y la decisión política de la UE de ampliar su territorio hacia el Sur.

Italia y España, como otros Estados del Sur de Europa (entre ellos, Portugal y Grecia), son países que padecen de mayores desequilibrios regionales de desarrollo que los países del Norte y Centro de Europa. Gran parte de su territorio pertenece a regiones de menor desarrollo relativo (regiones del Objetivo Nº 1), es decir, con un PIB bruto inferior al 75 % de la media comunitaria. Por ello, es en los países del Sur, donde la OT y otras políticas públicas suelen prestar una atención especial al objetivo de superar las disparidades regionales y lograr un desarrollo equilibrado territorialmente, que según la ETE es uno de los elementos configuradores del desarrollo sostenible.

4. Hoy esta dicotomía entre estos dos enfoques se ha diluido y no hay delimitaciones nítidas, más bien se observa un proceso de una aproximación o, hasta cierto punto, convergencia. Por ejemplo, en Alemania, se está prestando una atención creciente a la dimensión económica de la OT, mientras en Francia, especialmente a nivel de los planes subregionales (los Esquemas de Coherencia Territorial/SCOT), la presencia de los aspectos medioambientales de la OT es cada vez mayor.

5. <https://www.arl-net.de/>

El segundo aspecto es una condición específica de España. A diferencia de Italia (fue en 1957 uno de los Estado fundadores de la UE), llegó a incorporarse más tarde a la UE. Es uno de los países, cuya integración en la UE tuvo lugar en el marco de su ampliación hacia el Sur (Grecia 1981, España y Portugal 1985). Esto significa, que la entrada de estos países en la UE se produjo en un contexto temporal cercana a la fecha de aprobación de la Carta.

Con una visión temporal más amplia, su adhesión ocurrió también dentro de una década y media (1980-1995) en la que las instituciones europeas (UE, Consejo de Europa) miraron con atención hacia el Sur de Europa. Uno de los grandes objetivos políticos fue en aquel momento la ampliación de la UE hacia el Sur. Además, empezaron a mostrar un interés incipiente por el desarrollo y la OT en la escala europea. En cuanto al Consejo de Europa, en 1983 se aprobó la Carta y en 1991 la CEMAT adoptó el *Esquema de Ordenación del Territorio Europeo*. Por parte de la Comisión Europea, en 1991 se presentó el documento *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, al que siguió en 1994 *Europa 2000+*.

Obviamente, este claro mensaje “el territorio importa” (*territory does matter*) de estas iniciativas de las instituciones europeas recibieron los gobiernos y administraciones en todos los Estados miembros de la UE en dicho período. No obstante, como se expondrá a continuación existen evidencias empíricas de que España, Portugal y Grecia (y también el “veterano comunitario” Italia), han sido especialmente interesados y atentos a este mensaje, por sus desequilibrios de desarrollo regional acusados. En este interés, probablemente, también influyó la idea de visibilizar y demostrar, que como Estados miembros “recién llegados” a la UE, tenían la voluntad política y la capacidad institucional-administrativa de cumplir desde el primer momento los requerimientos jurídicos y de calidad técnica de la UE⁶.

Entendieron, en mayor o menor grado, que su acción pública ha de alinearse con los objetivos de la UE, entre ellos también el objetivo del “desarrollo territorial equilibrado y sostenible” propugnado tanto por el Consejo de Europa como la Comisión Europea.

Además, posteriormente el mensaje desde las instituciones europeas de que el territorio importa fue potenciado por la Estrategia Territorial Europea de 1999 (ETE).

La ETE aportó a los Estados miembros un marco de referencia estratégico para la realización de actuaciones relevantes para la OT (creación de redes transeuropeas de transporte, desarrollo de infraestructuras, proyectos medioambientales) o la participación en programas europeos de cooperación territorial (transfronteriza, transnacional e interregional). Pero, y esto es muy importante, también, abrió la posibilidad de obtener para ello un apoyo financiero de la UE en el marco de la política de cohesión. Fundamentalmente, se trataba

6. En el caso de Portugal, la interrelación entre la OT y la política de desarrollo regional es más intensa que en España. El sistema de planificación territorial en Portugal ha recibido importantes impulsos con el ingreso de este país en la UE. Sus contenidos temáticos (sobre todo la Estrategia Nacional de OT/PNPOT) se encuentran muy alineadas con las prioridades de la política de cohesión de la UE y de las iniciativas estrategias de OT de la UE (especialmente la ETE). Asimismo, hubo una participación activa de Portugal en el programa ESPON (Medeiros, 2014 y 2021; Cavaco y otros, 2021).

de obtener para la realización de objetivos de la OT el acceso a recursos financieros, en forma de las nada desdeñables ayudas del FEDER y del Fondo de Cohesión (entre 1994-99 centrado de forma exclusiva en Grecia, Portugal, España e Irlanda).

En este contexto, también cabe señalar que la Comisión Europea, en su valoración de propuestas de desarrollo territorial impulsadas desde los Estados miembros para acceder a las ayudas comunitarias, utilizó, entre otros criterios de decisión, su coherencia con la ETE. Esta verificación de coherencia se aplicó, por un lado, a las actuaciones previstas por las instancias locales, regionales y nacionales y recogidas de forma coordinada dentro de Programas de Desarrollo Regional (Programas Operativos) y, por otro, a la hora de valorar proyectos de cooperación transfronteriza, transnacional o interregional presentados, especialmente por las regiones, a la cooperación territorial europea (INTERREG).

3. ESPAÑA

3.1. Elementos clave del sistema de planificación territorial

En España, la política de OT se desarrolla en el contexto de un Estado con una descentralización política a nivel regional. Desde 1983 la organización territorial del Estado está caracterizada por 17 CC.AA., que configuran el Estado de las Autonomías, nombre con el que los expertos de Derecho Constitucional y Ciencias Políticas se refieren a España como Estado compuesto, que por varios elementos y su funcionamiento real se encuentra como un satélite en la órbita de un Estado federal, como señaló con acierto Pedro Cruz Villalón (1988, p. 240), Presidente del Tribunal Constitucional entre 1988 y 2001.

Todas las CC.AA. tienen sus propios gobiernos y parlamentos y cuentan, sobre la base de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) y sus Estatutos de Autonomía, con competencias legislativas en un amplio catálogo de materias. Las materias de OT territorio y urbanismo constituyen una competencia exclusiva de las CC.AA. A diferencia de lo que ocurre en Italia y Alemania, son ellas los únicos legisladores en ambas materias. Por tanto, son los protagonistas de la política de OT.

El Estado, no tiene competencias sobre la OT. No obstante, es legislador sobre muchas materias con incidencia territorial (entre ellas, suelo, aguas, costas, transportes terrestres) que fundamentan políticas y planificaciones del Estado. Éstas condicionan la acción de las CC.AA. en el ámbito del urbanismo y de la OT. Rige una situación de supremacía de las leyes y planes sectoriales del Estado sobre las de OT de las CC.AA. Por tanto, los planes de OT de las CC.AA. y también los planes urbanísticos de los municipios tienen que recoger en sus planes las afecciones territoriales establecidas por la planificación estatal (por ejemplo, la Zona Marítimo-Terrestre/ZMT, la Zona de policía de las márgenes de los cauces).

A diferencia de Italia, en España, las Provincias no tienen competencias en planificación territorial. Casos excepcionales de que entes locales de nivel superior realizan la OT, existen en las CC.AA. insulares, Baleares y Canarias, donde los gobiernos insulares son respon-

sables del Plan Insular de OT. Por regla general, son las CC.AA. las que realizan la planificación territorial subregional. Si bien los municipios participan en la elaboración de los planes subregionales, se está lejos de fórmulas como, por ejemplo, las Mancomunidades de Planificación Territorial de los Länder alemanes, que involucran con mayores niveles de corresponsabilidad los municipios como actores activos en la planificación subregional (Hildenbrand, 2006, pp. 132-135)

Los municipios son responsables, en coherencia con la normativa y planificación territorial de las CC.AA., del planeamiento urbanístico, tanto general (PGOU: Plan General de Ordenación Urbanístico) como de desarrollo (por ejemplo, Planes Parciales, Planes Especiales). No es muy frecuente la elaboración de un plan urbanístico intermunicipal conjunto entre municipios colindantes. Puede señalarse como ejemplo el muy escaso desarrollo que ha tenido en Andalucía la figura del Plan de Ordenación Intermunicipal (POI). La mayoría de estos planes fueron por iniciativa de la Junta de Andalucía, lo cual es un indicador de un nivel bajo de voluntad y capacidad de cooperación intermunicipal, en la cuestión sensible de urbanismo que contrasta con la cooperación entre municipios que sí existe en otros ámbitos (por ejemplo, desarrollo rural, promoción turística).

Además de los planes de OT, son otros instrumentos de la política autonómica de OT la evaluación de impacto territorial de proyectos, en Andalucía, Murcia, Asturias y Aragón (Hildenbrand y Mora, 2022, pp. 336-340), similar al procedimiento de este tipo en Alemania (Hildenbrand, 1992), proyectos considerados de especial interés (por ejemplo las Actuaciones de Interés Autonómico en Andalucía o los Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible en Valencia) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), que existen en Cataluña y en el País Vasco como instrumentos propios de la OT, previstos en las leyes de OT de ambas CC.AA. (Hildenbrand y Mora, 2022, pp. 327-331).

En Cataluña están aprobados 10 PTS, que se centran en las áreas temáticas de la movilidad, del medioambiente, de la energía y de los equipamientos. En el País Vasco son 9 PTS, pudiéndose destacar los PTS para la ordenación de los márgenes de ríos y arroyos, las carreteras, la red ferroviaria, la energía eólica y la creación pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales. La idea básica de los PTS es conseguir por esta vía de la integración de planificación territorial con la sectorial desde el primer momento una coordinación y coherencia óptima de los planes sectoriales de incidencia territorial con los objetivos y criterios marcados por la OT. Por ello, los PTS se formulan en el País Vasco conjuntamente por los departamentos competentes en materia sectorial y de OT.

3.2. Hitos destacables de la práctica planificadora

La práctica de la OT en España es anterior a la Carta Europea de OT. Sus raíces están sobre todo en el urbanismo, pero también se propugnó su conexión con la política económica regional durante el régimen de Franco en el marco de los Planes Nacionales de Desarrollo durante los años del desarrollismo (1960-1975), siguiendo el modelo de OT de Francia (*aménagement du territoire*), centrado en los objetivos del desarrollo económico.

Ya desde principios del siglo XX surgieron en Madrid, Barcelona y Bilbao planes urbanísticos, que, además del término municipal de cada ciudad, consideraban también el territorio de su entorno. Además, hubo incluso intentos de planificación territorial en la escala regional, como lo pone de manifiesto el Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán de 1932 (Terán 1996, Benabent, 2006)

Luego la legislación urbanística (Ley del Suelo de 1956 y de 1975 con su texto refundido por el Real Decreto 1346/1976) estableció el Plan Nacional de Urbanismo/Plan Nacional de OT, que nunca fue realizado. Igualmente apenas se hizo uso de las figuras previstas para la escala subnacional, los Planes Provinciales y los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), inspirados en la práctica italiana. En 1976 se acordó la realización de cuatro PDTC (Andalucía, Galicia, Aragón y Asturias), pero se avanzó algo solo en dos (Andalucía y Galicia), que, no obstante, no pasaron de la fase de avance.



En cuanto a la OT como elemento dentro de la planificación económica, el III Plan Nacional de Desarrollo (1972-1975) apostó por la “vertebración del territorio” y la promoción de un sistema urbano jerarquizado y la aplicación de un amplio abanico de incentivos económicos regionales, por ejemplo. Polos de Desarrollo Industrial, Zonas de Preferente Localización Industrial o Grandes Áreas de Expansión Industrial (Richardson, 1975).

Con el fin de la dictadura con la muerte de Franco (1975) en España se produjo un profundo cambio político, caracterizado por la transición hacia la democracia, la aprobación de la Constitución de 1978 y, sobre la base de la misma, un proceso de descentralización política del Estado entre 1979 y 1983, que culminó en la aparición de 17 CC.AA., como nuevos actores institucionales (Nohlen y Hildenbrand, 1992 y 2005).

Ya antes de aprobarse la Constitución de 1978, se acometió en ese mismo año una remodelación de las estructuras administrativas del Gobierno nacional, que supuso la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), de la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio (CIOT) y de un Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA). Pero el hecho más relevante fue que con la descentralización política del Estado las 17 CC.AA. llegaron a ser los nuevos actores de una nueva política de OT en España.

Ésta se caracteriza por los siguientes elementos: 1) la incorporación de la OT en los Estatutos de Autonomía, como una materia exclusiva (es decir, con potestades plenas: legislativa,

reglamentaria y de ejecución), 2) la configuración de la OT como una función pública propia y diferenciada de la del urbanismo (aunque interrelacionada con el mismo), 3) el entendimiento por las CC.AA. de la OT como una planificación física (modelo de Italia y de los Estados europeos federales: Alemania, Austria, Suiza y Bélgica) en las escalas intermedias entre el municipio y el Estado, y, en consecuencia, 4) la desvinculación de la OT de la política económica regional, que se practicaba con el nombre de acción territorial, llevando a cabo la política de incentivos económicos regionales, y 5) la retirada del Estado de la política de OT.

El Estado ya no puede hacer un Plan Nacional de OT, sería inconstitucional. De todas formas es titular de la competencia legislativa sobre el suelo (R.D. Legislativo 7/2015), que establece las bases del régimen del suelo e incluye un artículo sobre la evaluación y el seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, es responsable de la Agenda Urbana Española de 2019 y el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana publica la revista más importante sobre la OT en España: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales (CyTET). Por otra parte, el Estado es titular de la competencia legislativa sobre los incentivos económicos regionales, que con la Ley 50/1985 se reformaron profundamente, reduciendo el excesivo número de figuras de incentivación y poniendo fin a la dispersión de su gestión por varios Ministerios mediante su concentración en un único Ministerio, el de Economía. En el contexto del presente texto, con una atención especial a la dimensión europea de la OT, cabe señalar que esta reforma fue en gran parte una consecuencia de la exigencia de la Comisión Europea de racionalizar el sistema de incentivos regionales como condición previa al acceso de España a los recursos del FEDER desde el primer momento de su ingreso en la UE. La ley se elaboró contra reloj y llegó a aprobarse el 23 de diciembre de 1985, pocos días antes de la fecha de inicio (1 de enero de 1986) de la pertenencia de España a la UE como nuevo Estado miembro (Hildenbrand, 1988)⁷.

Tras el cierre del proceso autonómico en 1983 con la institucionalización de las 17 CC.AA. en la totalidad del territorio de España, éstas no tardaron en ejercer su competencia legislativa para la OT. Todas llegaron a aprobar entre 1983 (primero Cataluña) y 2001 (por último, Extremadura) su primera ley de OT. Posteriormente y con la excepción de Cataluña, todas aprobaron también nuevas leyes que reformaron su ley inicial en la materia. En algunas CC.AA. se mantiene la vía de leyes separadas para la OT y el urbanismo (por ejemplo Cataluña, País Vasco, Castilla-León, Galicia), sin embargo, la tendencia creciente es el modelo de integrar ambas funciones en un único texto legal. Ya son nueve CC.AA. que optaron por este camino, ofreciendo (Andalucía (2021), Valencia (2021) y Extremadura (2018) los casos más recientes.

En cuanto a la producción de planes de OT (Benabent, 2006, Farinós, García y Aldrey, 2018), se observa un rendimiento institucional regular de las CC.AA. Se está lejos de la cobertura total del territorio nacional por planes regionales de OT, que se consiguió en otros países europeos por la capacidad de las instituciones regionales (Regiones italianas, Länder alemanes, Cantones suizos) de aprobar e implementar el plan regional de OT. A

7. El autor del presente trabajo vivió de cerca esta reforma, realizando en 1985 en Madrid el estudio de documentos y entrevistas con responsables del Ministerio de Economía, del MOPU y del ITUR (Instituto del Territorio y Urbanismo), en el marco de un trabajo de investigación del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg apoyado por la Fundación Volkswagen.

la fecha de hoy (2024), solo en 11 de las 17 CC. AA, está aprobado el plan regional de OT: Asturias (1991), Cataluña 1995), País Vasco (1997), Baleares (1999); Canarias 2003), Andalucía (2006) Navarra (2005), Valencia (2011), Galicia (2011); Aragón (2014), Castilla y León (2008).

Un rendimiento ya deficiente se detecta en la escala intermedia, la de los planes territoriales subregionales, interfaz directo de la OT con el planeamiento urbanístico municipal y, por tanto, cruciales para que en la práctica urbanística se plasmen, en hechos concretos y de forma efectiva, los objetivos y estrategias establecidos por normas y directrices en los planes o estrategias regionales de OT para conseguir un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible. En 2020 solo un 42,09 % del territorio nacional contó con un plan territorial subregional aprobado (Farinós et al., 2021). En siete CC.AA. no existen planes subregionales aprobados, siendo por el tamaño de su territorio y peso poblacional el caso más preocupante la Comunidad Valenciana.

Considerando la cobertura total del territorio por planes de OT como un primer indicador (no el único) de la calidad planificadora, se perfilan en España como buenas prácticas de OT las siguientes CC.AA., que cuentan para su territorio entero con un plan regional y los planes subregionales correspondientes: País Vasco, Cataluña (93,73%) Navarra, Baleares y Canarias. Considerable ha sido también el resultado logrado en Andalucía, con una cobertura de 59,13 %, conseguido por la aprobación de un total de 17 planes subregionales. Ha de tenerse presente, que esta región, por su gran tamaño (superficie casi como Portugal, entre las 242 regiones de la UE la cuarta en extensión), tiene que afrontar un esfuerzo de planificación territorial especialmente intenso. Es un resultado respetable que ocho de sus diez espacios metropolitanos y casi todo el borde costero, las zonas donde existe la mayor presión sobre el suelo, cuentan con un plan territorial subregional aprobado.

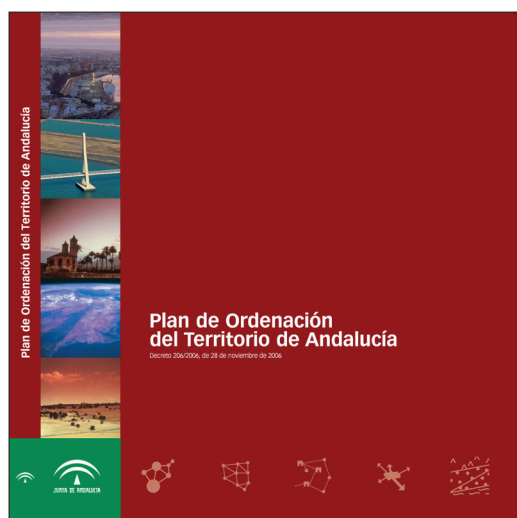
Desde la perspectiva de la calidad técnica de los contenidos de los planes de OT, pueden destacarse como buenas prácticas en la escala regional las Directrices de Ordenación Territorial/DOT del País Vasco (las DOT de 1997 y de 2019) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía/POTA de 2006.

Las DOT de 1997 (Erquicia, 2003) aportaron sobre todo un sistema claro y manejable de ordenación completa del medio físico, consistente en el establecimiento de siete categorías de ordenación, que se correlacionan en forma de una matriz con diferentes tipos de usos, para determinar en cada caso el uso propiciado, admisible o prohibido. Las nuevas DOT de 2019, se alinean expresamente con el objetivo del *zero net land take* de la UE para 2050 y establecen para la ocupación razonable y sostenible del territorio, por un lado, la delimitación (en los planes urbanísticos y subregionales) del perímetro de la mancha urbana máxima (*urban growth boundaries* como límite de la expansión de las áreas urbanizadas) y, por otro, la cuantificación de los suelos residenciales y para actividades económicas, estimando las capacidades en función de las necesidades reales y las características de cada municipio (valores concretos en planes subregionales, regla general en los DOT).

El POTA de 2006, significó una apuesta decidida por el modelo de ciudad compacta, para cuya consecución fijó, entre otras cosas, con carácter de norma parámetros cuantitativos

máximos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable. Asimismo, completó la visión jerárquica del sistema de ciudades con un enfoque de cooperación en red entre ciudades, previendo agendas de cooperación para redes entre centros regionales, redes de ciudades medias y redes de asentamientos rurales.

En la escala subregional, el Plan Territorial Insular de Menorca de 2003 representa un ejemplo de buena práctica para un plan centrado en la preservación de los valores naturales y culturales del paisaje. Clasifica suelos rústicos de especial protección por sus altos valores ecológicos y paisajísticos y buen estado de conservación. Además, incluye un Plan de Ordenación de la Oferta Turística que contiene determinaciones para abordar los impactos del turismo de masa en la zona costera. Se dirigen, por un lado, al producto turístico, para racionalizar y controlar el crecimiento residencial y turístico, tanto en el espacio como en el tiempo (por ejemplo mediante techos de crecimiento de plazas turísticas o la ordenación de los aprovechamientos en las Zonas Turísticas declaradas), en función de la calidad de su oferta turística y también bajo el criterio de de la conservación de los recursos paisajísticos. Por otro lado, abordan la “planificación de los requerimientos de suelo y urbanísticos de dicha actividad y de su integración en el modelo territorial previsto” (Mata, 2009, p. 476).



Un segundo ejemplo, es el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) de 2009. Supuso fortalecer en la planificación territorial andaluza una mayor atención al desarrollo económico. Similar a las *Opportunity Areas* en la *Spatial Development Strategy for Greater London* (2004, versión actual 2021) recogió un conjunto de Áreas de Oportunidad metropolitana (de carácter tecnológico, logístico, empresarial, residencial y terciario), indicando con carácter vinculante su localización, debiendo el planeamiento urbanístico municipal delimitar con precisión el suelo afectado.

España es un país con unos 7.500 km de costas. Por ello la OT en España ha tratado con una atención creciente y de forma específica la planificación del litoral en varias de las CC.AA. costeras. (Hildenbrand, 2021a, p. 51).

Asturias aprobó en 2005 el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA), Cantabria en 2004 el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (modificado en 2013), Galicia en 2011 el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y Andalucía en 2015 el Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía, que puso límites a las construcciones en la franja de 500 metros de anchura desde el dominio público marítimo-terrestre de las costas andaluzas. En 2017 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía anuló este plan por un error formal⁸. El POLA se redactó en sintonía con las directrices de la UE sobre

8. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía anuló este plan con el argumento de que el Gobierno de la Junta de Andalucía, entonces en funciones, no tenía competencia para la aprobación de este instrumento de planificación territorial.

gestión integral de zonas costeras y el Consejo Europeo de Urbanistas concedió a este plan el prestigioso Premio Europeo de Urbanismo en su edición 2006.

Otros avances se han producido en la consideración de los riesgos naturales y tecnológicos en los planes de OT. (Hildenbrand, 2021a, p. 51).

Destacan en la escala subregional los Planes Territoriales Parciales (PTP) en el País Vasco y varios de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS) en Andalucía, que desarrollan las detalladas previsiones recogidas en el POTA de 2006 respecto al riesgo de inundación, los procesos erosivos, los riesgos geológicos, los incendios forestales y los riesgos tecnológicos (actividades explosivas o contaminantes, tráfico de mercancías peligrosas, etc.). Además, en ambas CC.AA. el riesgo de inundaciones se ha abordado en el marco de planificaciones específicas impulsadas desde los órganos autonómicos responsables en materia de OT y urbanismo; por ejemplo, en Andalucía, el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos de 1982 y, en el País Vasco, los PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos -Vertientes Cantábrica y Mediterránea (de 1998 y 1999).

Con el cambio climático determinados riesgos se incrementan, por lo que en algunas CC.AA. están en marcha procesos de adaptación del planeamiento urbanístico y territorial. Un ejemplo lo ofrece el Plan Territorial Sectorial (PTS) de Protección y Ordenación del Litoral de 2007, que en 2021 ha su revisión para su adaptación al reto del cambio climático, conforme a las nuevas Directrices de Ordenación Territorial (DOT) del País Vasco de 2019, que establecen la necesidad de adecuar este PTS a los efectos adversos de dicho cambio (subida del nivel del mar, más oleaje extremo).

El paisaje ha sido un objeto siempre presente en la planificación territorial de las CC.AA. Con la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa en 2000 en Florencia y su ratificación por España en 2008, se produjo un salto cualitativo. España empezó a perfilarse, junto a Francia, Suiza e Italia, como uno de los países más activos en la implementación de dicho Convenio y se incrementó la atención al paisaje en la política de OT de las CC.AA. y también se desarrollaron iniciativas para la aplicación del CEP por la Administración General del Estado (por ejemplo el Atlas de los Paisajes de España de 2003) y de los Entes locales (Bases para una Estrategia de Paisaje de Mallorca de 2009). El CEP es uno de los ejemplos más claros como las iniciativas de las instituciones europeas en el ámbito de la OT han ejercido su influencia en la práctica española de la OT (ver con más detalle el punto 3.3.).

La importante cuestión de la evaluación de los planes de OT sigue sin estar en la agenda, como ya constató hace 12 años Benabent (2012, p. 21). Subsiste como rasgo general de la política de OT en España la casi total ausencia de la evaluación de los planes de OT (Farinós y Garrido, 2021, pp. 58-61). Si bien las leyes y planes en materia de OT suelen prever Informes de seguimiento y evaluación, la tónica general es que estos informes o no se realizan o, en caso de existir, no reflejan un proceso de evaluación de rigor, basado en indicadores, sino efectúan consideraciones genéricas, constatando meras obviedades.

Como excepción – que confirma la regla – se registra en España hasta la fecha como práctica evaluadora consolidada de un instrumento de OT tan solo el caso de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN). Desde que se aprobó en 2005 la ETN se ha prestado una atención continua a su evaluación (Segura y Berezi, 2022 pp: 712-713). Desde 2007 se han presentado Memorias (cada 4 años) e Informes (anuales) de seguimiento y evaluación de la ETN, que, como corresponde al principio de transparencia, están accesibles online⁹. Otros elementos centrales del sistema de evaluación son la rendición de cuentas en sede parlamentaria (por ley se exige que se remita la Memoria al Parlamento de Navarra) y la aplicación del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN), que comprende un conjunto de 138 indicadores.

Es un hecho alentador que recientemente también en el País Vasco se ha emprendido el camino de la evaluación. Durante el año 2020 se han redactado las Memorias de Seguimiento de seis de los 15 planes subregionales (los Planes Territoriales/PTP). Estas Memorias emplean los seis indicadores que componen el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad Territorial Urbana que se usan también para el seguimiento y la evaluación de las DOT del País Vasco de 2019.

Así, acometer el seguimiento y la evaluación de los planes de OT en cuanto a su implementación y el grado de consecución de sus objetivos, ha de convertirse en una tarea ineludible y continua de la Administración responsable en esta materia. Es uno de los retos pendientes en España, pero también en otros países como, por ejemplo, Alemania (Hildenbrand, 2021a, pp. 79-81).

Otro factor crítico de la OT en España es el “abandono” de la cuestión metropolitana, tanto en la planificación territorial como en lo que respecta a la gobernanza metropolitana (Hildenbrand, 2017a y 2017b). Como se ha insistido en la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas de 2015, la existencia y aplicación efectiva de planes/estrategias territoriales y de fórmulas adecuadas para la gobernanza metropolitana son dos pilares imprescindibles para un desarrollo urbano-territorial sostenible de estas áreas. Aún queda mucho por hacer para que en esta cuestión España se encauce en un camino de convergencia con Europa.

Actualmente, en tan solo 14 de las 46 áreas metropolitana españolas¹⁰ (está aprobado el correspondiente plan territorial. El dato más llamativo es el hecho de que ni en la primera ni en la tercera de las áreas metropolitanas más grandes, Madrid y Valencia, existe actualmente un plan de este tipo. Asimismo, para la gobernanza metropolitana está funcionando en España actualmente tan solo un área metropolitana creada por ley autonómica sobre la base de la legislación estatal sobre régimen local (la LRBRL de 1985): el Área metropolitana de Barcelona (Ley 31/2010, Tomás, 2023, Pérdigó Solá, 2023)¹¹. La ausencia de

9. <https://etn.nasuvinsa.es/>

10. Este número de 46 áreas metropolitanas en España se basa en el estudio de (Feria 2011, p. 132), que usó como criterio de delimitación la movilidad residencia-trabajo. Es una delimitación casi idéntica a las Áreas Urbanas Funcionales grandes (ciudad central con más de 100.000 habitantes) utilizadas por Eurostat y el INE.

11. El Área Metropolitana de Vigo creado por la Ley4/2012 no está funcionando, ya que en 2017 fue suspendido judicialmente.

gobierno metropolitano en España supone, como advirtió Nel-lo (1995), grandes costes de eficiencia, democráticos, administrativos, sociales e institucionales.

Lo que ocurre en España contrasta con los progresos en la cuestión metropolitana en Italia, Francia (15 Metrópolis como instituciones metropolitanas, y 25 Polos Metropolitanos, como formas de gobernanza blanda) y también Alemania, país, donde todas las áreas metropolitanas cuentan con un plan territorial aprobado (en la mayoría de los casos ya varias generaciones de este tipo de plan) y cuatro (Stuttgart, Hannover, Aachen y Saarbrücken) de las más de 20 instituciones metropolitanas existentes, cuentan con una legitimación política directa (Hildenbrand, 2017a; Hildenbrand 2019).

Por último, aunque el Estado no tiene competencias en materia de OT (plantear un Plan Nacional sería inconstitucional), no obstante, no puede quedar completamente al margen. Es preciso que el desarrollo del territorio de España se piense no solo desde la perspectiva específica de cada una de las CC.AA, sino también en su conjunto de forma unitaria, estratégica y prospectiva¹², por muchas razones, entre ellas, la existencia de planes estatales de incidencia territorial y problemas que afectan al territorio de varias CC.AA., como la despoblación o el reparto de los recursos hídricos, en el que con frecuencia impera el conflicto y no el principio de la solidaridad interterritorial, consagrado en los art.2 y 138 de la CE.

Perfectamente, se podría elaborar como instrumento informal una Estrategia de Desarrollo Territorial de España, como fruto de la cooperación entre la Administración General de España y las CC.AA. Ciertos ejercicios de visionar el territorio de España en su conjunto existían en el pasado, cuando se tuvo que definir la posición de España respecto a las iniciativas de OT de la UE o en relación al Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. A tal efecto, durante la segunda presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero (2008-2011), se reunió un Grupo de Trabajo Estado-CC.AA., que luego desapareció. Fue un cauce de cooperación a nivel inferior (Secretario de Estado, que fue Antonio Serrano, Directores Generales y Jefes de Servicio), no de máximo nivel (ministerial) como una Conferencia Sectorial de OT. Una Conferencia de este tipo, que en Alemania está funcionando ya desde hace más de 50 años, podría ser un referente, siempre y cuando se quiere emprender el futuro desarrollo del Estado de Autonomías con una lógica de federalismo cooperativo.

Parece que aún no estamos en este momento. El Gobierno de España publicó en 2021 el estudio “España 2050” Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”. Fue, sin duda, un loable esfuerzo de ejercicio de prospectiva, pero no aportó ninguna visión sobre posibles escenarios del desarrollo territorial de España. Además, en su capítulo 6, dedicado al desafío “Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible” no se hizo referencia alguna a la OT como política pública y, sobre todo, no fue

12. El último ejercicio de pensar el desarrollo del territorio de España en su conjunto se realizó en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007. Recogió con la visión integral característica de la OT una visión de las infraestructuras de transporte desde la perspectiva de un modelo territorial de España, más allá de los habituales y dominantes planteamientos reduccionistas desde la perspectiva sectorial. Ver sobre este plan (Serrano, 2006, pp. 83-94).

un ejercicio de cooperación intergubernamental (en el texto no consta una participación de las CC.AA.).

Por último, cabe señalar la influencia que ha tenido en algunas CC.AA. la política de OT de los gobiernos autonómicos en la planificación económico regional ligada estrechamente a la aplicación de los Fondos Europeos en España.

Un claro ejemplo para ello es Andalucía. En esta Comunidad Autónoma, se han elaborado desde el primer momento de su existencia y sin interrupción, Planes o Estrategias de Desarrollo Económico, que son el marco de referencia estratégico de las planificaciones y políticas del gobierno autonómico, la Junta de Andalucía y un requerimiento para la programación regional (los Programas Operativos), que instrumenta el acceso de Andalucía a los recursos financieros de los Fondos Europeos. En la Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013 se incorporó uno de los Programas de Actuación previstos en el POTA, el Programa Coordinado para el Desarrollo de las Zonas del Interior. Se eligió como ámbito de acción un espacio ubicado en el centro del interior de la región, que abarca partes de cinco de las ocho provincias andaluzas. Alberga un conjunto de ciudades medias en las que se encuentran localizados sistemas productivos locales configurados por clúster industriales. El objetivo estratégico de las acciones (mejora de la accesibilidad mediante infraestructuras de transporte, apoyo a la innovación y al emprendimiento, etc.) fue convertir este espacio en una bisagra articulador de los dos ejes tradicionales de crecimiento de Andalucía, el Valle del Guadalquivir y el corredor litoral.

En la Agenda por el Empleo vigente durante 2014-2020, figuró un capítulo específico sobre el capital territorial de Andalucía, en el que se resaltaron las ventajas de transporte y logística marítima que se derivan de la posición geoestratégica de Andalucía, el sistema urbano equilibrado, que propicia la cohesión territorial en términos de acceso a equipamientos y servicios y el desarrollo económico en las áreas de influencia de las ciudades así como su potencial de recursos naturales y agrarios para el desarrollo de energías renovables y la producción de biomasa.

La Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía/ETEA 2021-2027 recoge el “Territorio” como uno de los seis bloques temáticos que estructuran este documento¹³. Respecto al territorio se incorporaron las propuestas de la Consejería competente en materia de OT (reforma del POTA, impulsar nuevos POTS), que se combinaron con las propuestas de la propia Consejería de Economía. Son, en primer lugar, Estrategias de desarrollo local y regional integrado, con las miras puestas en la consecución de cofinanciación comunitaria en el marco del Objetivo político 5 (“Una Europa más próxima a sus ciudadanos”) establecido en el art.5 del Reglamento de Disposiciones Comunes para los Fondos Europeos (Reglamento UE 2021/1060), que se refiere a la “promoción del desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, rurales y costeras y de las iniciativas locales”. En segundo lugar, se propuso impulsar una política de ciudades, con especial atención a las áreas metropolitanas¹⁴.

13. Los seis bloques temáticos son competitividad, sostenibilidad, conectividad, bienestar, territorio y gobernanza.

14. Para los planes económicos señalados tuve como Asesor en la Secretaría General de Economía y la Dirección General de Planificación Económica el papel del *policy advice*, elaborando estudios e informes encaminados a preparar y fomentar la integración de la OT en la planificación económica de la Junta de Andalucía.

3.3. Influencia de las iniciativas de OT de las instituciones europeas

Como primer signo de esta influencia, puede señalarse que la carta recibió una atención inmediata y amplia en la política de OT de las CC.AA. Probablemente, en ello jugó un papel que esta Carta fue para las CC.AA. un hecho cercano y conocido, por su aprobación en España.

Referencia expresa a la Carta hicieron siete leyes autonómicas de OT de la primera generación: las leyes de Baleares, Galicia, Valencia, Cantabria, Andalucía, Aragón y Murcia.

La Ley 8/1987 de Islas de Baleares ofreció en su exposición de motivos, la referencia más extensa. Reproduce de forma completa el texto literal de la Carta sobre la definición de la OT, sus cuatro objetivos fundamentales y destaca también que la OT ha de tener una naturaleza democrática, coordinadora, funcional y prospectiva. Igualmente, el texto de la Ley 10/1995 de Galicia recogió de forma completa la definición y dichos objetivos. La Ley 7/1990 de Cantabria contiene en su exposición de motivos también una referencia amplia el texto de la Carta.

En la Ley 8/1997 de la Comunitat Valenciana, la Carta recibió un lugar destacado. Es objeto de la primera frase de esta ley. Arranca ya en la primera frase de su preámbulo con una referencia expresa a la Carta, centrada en la definición del concepto de OT y en sus cuatro objetivos fundamentales.

Las leyes de OT que hicieron menciones más escuetas a la Carta han sido las de Andalucía (exposición de motivos, Ley 1/1994), Aragón (preámbulo, Ley 11/1992) y de Murcia (Ley4/1992, con una única frase, la más breve).

A partir de 1995 la legislación autonómica en OT ya no suele hacer mención de la Carta, siendo una excepción la segunda ley en esta materia de Madrid (Ley 9/1995, recoge en su preámbulo la definición de la OT de la Carta). Un ejemplo es la Ley 4/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje de Valencia. En su preámbulo los referentes europeos son ahora la Estrategia Territorial Europea (ETE) de la UE y el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa.

En cuanto a la presencia de la Carta en los documentos de planificación, también se registra su presencia inicial y luego, a lo largo de tiempo, su paulatina desaparición. Un ejemplo para ello aporta el caso de Andalucía. Las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobadas en 1990, contenían en el texto de su presentación una referencia expresa a la Carta. Las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio, aprobadas en 1999 ya no mencionan la Carta sino la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), fruto de las reuniones informales desde 1989 de los ministros responsables de OT de la UE, que poco después de la aprobación de las Bases se aprobó como ETE en mayo de 1999, en la reunión informal de Ministros responsables de OT celebrada en la ciudad alemana de Potsdam.

Posteriormente, el Plan de OT de Andalucía (POTA), aprobado en 2006, ya no conectó con la Carta sino se refirió a tres documentos estratégicos de la UE: la Estrategia de Lisboa,

la ETE y la Agenda Territorial Europea de 2007¹⁵. Por su parte, las DOT del País Vasco de 1997 tampoco mencionan ya la Carta sino tomaron como referente europeo la Declaración de Cork “Un Medio Rural Vivo”, aprobada en 1996 en la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, como lo reflejan las Resoluciones del Parlamento Vasco aprobados en relación con las DOT. En Cataluña, el Plan General Territorial, aprobado por la Ley1/1995, tampoco habla de la Carta, sino hace referencia al documento “Europa 2000. Perspectivas para el desarrollo del territorio comunitario”, publicado en 1992 por la Comisión Europea.

Un segundo ejemplo para la influencia de la Carta en la política de OT en España representa la aplicación que ha recibido el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) de 2000 del Consejo de Europa en la política de OT de las CC.AA.

La Carta marcó un primer punto de partida para la posterior decisión del Consejo de Europa para impulsar el CEP, sin perjuicio de que el antecedente principal de este Convenio ha sido la Carta del Paisaje Mediterráneo (la Carta de Sevilla) aprobada en 1992 (Zoido, 2021). En la Carta el paisaje está presente en el tercero de sus objetivos fundamentales (“gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente”), mencionando la “especial atención a las áreas de belleza natural” y en sus objetivos particulares para las “regiones rurales”, señalando la necesidad de realizar “medidas de conservación y ordenación del paisaje”. Una visión del paisaje con aún poca precisión conceptual centrada en aspectos parciales, que en el CEP aprobado en 2000 llegó a superarse con un entendimiento integrado y completo del paisaje, estableciendo una definición clara de este concepto, que puso fin a la consideración del paisaje como un concepto indeterminado jurídicamente.

El CEP no solo reafirma a la Carta en considerar el paisaje una cuestión relevante de la OT, sino también menciona en su art. 5d la OT, en la enumeración de todas las políticas que han de contribuir a la protección, ordenación y gestión del paisaje, en primera posición. Con ello el CEP toma en cuenta el hecho de que la OT tradicionalmente ha sido la política más activa en relación con el paisaje.

Así lo corroboran las experiencias europeas, que reflejan especialmente la integración de la acción sobre el paisaje en la OT como un elemento central de la misma (Hildenbrand, 1995 y 2002; Zoido, 2002 y 2016). Esta integración existe tanto en el marco regulador normativo (leyes de ordenación del territorio y paisaje, por ejemplo en la Comunitat Valenciana) como en la integración de la planificación paisajística en los planes de OT (por ejemplo en Italia, Alemania y Cataluña). Por todo ello, el paisaje y la política de OT constituyen un binomio inseparable y una alianza de acción imprescindible (Hildenbrand, 2021). Como resaltó Zoido (2014), entre la OT y la política de paisaje existen múltiples complementariedades y sinergias. Concretamente (Zoido, 2002: 24), el paisaje es un componente objetivo del territorio y un recurso útil para su ordenación. Contribuye a la correcta localización y disposición de los elementos y usos del territorio, así como de las estructuras o sistemas que lo conforman. Por otro lado, ayuda a realizar el diagnóstico territorial, revelando en sus formas los aciertos y disfunciones en el uso del territorio. Por ello, el paisaje siempre ha sido un objeto clásico de la política de OT.

15. El POTA, aprobada en fecha anterior, la cita en su texto publicado, que se presentó en 2007.

La influencia (indirecta) de la Carta en España a través del CEP ha sido considerable. España es, junto a Francia, Suiza e Italia, uno de los países más activos en la implementación del CEP (Hildenbrand, 2011, 2021a). Muchas de las CC.AA. y también la Administración General del Estado (por ejemplo, el Atlas de los Paisajes de España publicado en 2003) y varios entes locales (por ejemplo, las Bases para una Estrategia de Paisaje de Mallorca presentada en 2009 por el Consejo Insular de Mallorca) han dado aplicación al CEP. Las CC.AA. que más han avanzado en España en esta aplicación son Cataluña, el País Vasco, Valencia, Galicia, Andalucía, Baleares, Canarias y Murcia. En tres de ellas el paisaje es objeto de una ley propia o de una ley que trata el paisaje dentro de la ley de OT. Estas leyes, que regulan los instrumentos de intervención sobre el paisaje (catálogos de paisaje, directrices paisajísticas, informes o estudios de impacto e integración paisajística, cartas de paisaje, etc.), se aprobaron hasta la fecha en Cataluña (Ley 8/2005, de protección, gestión y ordenación del paisaje), Valencia (Ley 4/2004, de ordenación del territorio y protección del paisaje y sus posteriores reformas, Ley 5/2014, Decreto Legislativo 1/2021), Galicia (Ley 7/2008, de Protección del Paisaje de Galicia). En el País Vasco, el Decreto 90/2014 refleja también la integración de los instrumentos de intervención sobre el paisaje en la OT.

Otras CC. AA, prefirieron emprender como camino alternativo a la vía normativa las Estrategias de Paisaje como instrumentos informales anclados en el paradigma de la gobernanza. Pionero en estas estrategias fue en 2009 el Consejo Insular de Mallorca y en 2012 se aprobó mediante un Acuerdo del Consejo de Gobierno la Estrategia de Paisaje de Andalucía (en adelante EPA¹⁶). En 2011 se presentó la Estrategia de Paisaje de la Región de Murcia, no obstante, es un documento que carece de una aprobación formal por el Gobierno de Murcia.

La EPA se elaboró entre 2009 y 2012 en el seno de un Grupo de Trabajo Interdepartamental, coordinado por el autor del presente texto (entonces dentro de la Junta de Andalucía Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje) y con el apoyo y asesoramiento científico del Centro de Estudio Paisaje y Territorio (CEPT), fundado y dirigido durante muchos años por Florencio Zoido Naranjo y hoy su Presidente honorífico. Tiene su anclaje en la previsión del POTA de un Programa Coordinado sobre el Paisaje de carácter interdepartamental, haciendo una referencia explícita a la elaboración de una Estrategia sobre el tratamiento de los paisajes en las políticas públicas en desarrollo y aplicación del CEP (Hildenbrand y Priore, 2013)

La EPA representa un amplio consenso interdepartamental de todas las Consejerías de la Junta de Andalucía responsables de actuaciones con relevancia para el paisaje. Uno de sus rasgos sobresalientes es haber logrado no solo la participación en la EPA de las Consejerías competentes en OT, medio ambiente y patrimonio histórico, habitualmente interesados en el paisaje, sino también el compromiso con el paisaje de Consejerías, que no suelen tener el paisaje entre sus objetos prioritarios: la Consejería de Salud (el paisaje como factor de la salud del hombre), la Consejería de Educación (la necesidad de integrar

16. La EPA puede consultarse en la página web de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/paisaje/paginas/epa-andalucia.html>

el paisaje en la educación) y las Consejerías de Economía y de Empleo, que en el reparto competencial existente en aquel momento tuvieron asignadas las competencias en materia de investigación, industria, minería e infraestructuras energéticas (el reto de la integración paisajística de los parques eólicos y solares). En suma, con la EPA se estableció un marco de referencia estratégico para integrar, coordinar y armonizar todas las actuaciones de la Junta de Andalucía con incidencia en el paisaje, a fin de propiciar la coherencia, complementariedad y sinergia de las mismas.

Un tercer ejemplo para la influencia de la Carta en la política de OT en España es la cooperación territorial europea, que se desarrolla a través de proyectos de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional apoyados por la cofinanciación comunitaria procedente del FEDER. Desde 2007 esta cooperación, que antes fue una simple Iniciativa Comunitaria (INTERREG), empezó a operar de forma reforzada, por convertirse la cooperación territorial en el marco financiero 2017-2013 de la UE en uno de los objetivos centrales (el nuevo objetivo 3) de la política comunitaria de cohesión (Hildenbrand, 2009, p. 123).

La cooperación, uno de los principios rectores de la gobernanza (Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya, 2002), recibe en la Carta una gran atención.

En su apartado dedicado a la implementación de los objetivos de la OT no solo señala la contribución de la agencias públicas y privadas y la necesidad de la participación pública y de la integración y coordinación interdisciplinar, sino también, y con más detalle, insiste en la coordinación entre sectores y en la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de decisión política (local, regional, nacional, UE), es decir, en términos de las ciencias políticas, en la cooperación intergubernamental multinivel. Dentro de esta cooperación incluye también expresamente la cooperación transfronteriza.

Por tanto, el desarrollo de la cooperación territorial europea de la UE a través de proyectos de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional constituye una conexión directa con la insistencia de la Carta en la importancia de la cooperación. Ejemplos para este tipo de proyectos aportan ANDALBAGUA y PAYS.MED.URBAN., que se realizaron con la participación de la Junta de Andalucía. Su diseño se inspiró tanto en la ETE como en el CEP y también pudieron apoyarse en los trabajos preparatorios de la EPA (Hildenbrand, 2021b).

ANDALBAGUA fue un proyecto de cooperación territorial transfronteriza entre Andalucía y sus regiones vecinas (Algarve, Alentejo) en Portugal, cofinanciado por la UE, en el marco del Programa Operativo de Cooperación Territorial Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 (POCTEP). Su ámbito territorial de aplicación fue el Bajo Guadiana, espacio geográfico compartido por ambos países de alto valor paisajístico y atravesado por el río Guadiana. El proyecto, llevado a cabo entre 2009 y 2012, fue liderado por la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía (*lead partner*), siendo socios otras Consejerías, la Diputación provincial de Huelva y, por parte de Portugal, las regiones del Algarve y Alentejo y varios municipios portugueses. La Consejería competente en materia de OT jugó un papel muy activo en este proyecto. Su colaboración se plasmó en tres resultados: 1) la Estrategia Transfronteriza de Desarrollo Territorial para el Bajo Guadiana, 2) el Manual de Buenas Prácticas Paisajísticas para el Planeamiento Urbanístico del Bajo Guadiana y 3) la

Propuesta de Estrategia para el Paisaje Transfronterizo Fluvial del Bajo Guadiana. Esta última Estrategia supuso un caso de aplicación del art. 9 del CEP (Paisajes transfronterizos), que contempla la posibilidad de emprender la cooperación transfronteriza a nivel local y regional para llevar a cabo programas comunes en materia de paisajes¹⁷.

PAYS.MED.URBAN fue un proyecto de cooperación transnacional inscrito en el Programa Operativo MED 2007-2013 (Hildenbrand y Pasleau, 2012). Este proyecto, liderado por la Consejería competente en materia de OT de la Junta de Andalucía (*lead partner*) y desarrollado de 2009 hasta 2011, contó con la participación de 15 socios pertenecientes a regiones de cuatro países europeos (España, Italia, Portugal y Grecia). Asimismo, participó como miembro asociado RECEP-ENELC (la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Implementación del CEP), vinculado al Consejo de Europa.

La premisa del proyecto fue que un paisaje de alta calidad constituye un factor clave para la sostenibilidad y competitividad de las áreas urbanas. No solo es relevante para la calidad de vida de los ciudadanos, sino también es un elemento para atraer a las ciudades, empresas, turistas y nuevos residentes, tomando en cuenta que especialmente las empresas de los sectores económicos más avanzados y los profesionales altamente cualificados (los talentos), a la hora de tomar sus decisiones de localización, muestran claras preferencias por ciudades atractivas desde el punto de vista paisajístico y ambiental.

Así, este proyecto centró su atención en los paisajes urbanos y periurbanos bajo el prisma de la sostenibilidad y del capital territorial (el paisaje como parte del capital de imagen o “marca” de un lugar). Se desarrollaron seis líneas de actuación: 1) Observatorio Virtual de Paisajes Urbanos Mediterráneos, 2) Catálogo de Buenas Prácticas para el Paisaje en Áreas Urbanas y celebración de la tercera edición del Premio Mediterráneo del Paisaje, 3) Líneas-Guía paisajísticas para actores locales responsables de la gobernanza territorial, 4) Actividades de sensibilización en paisaje, 5) Acciones piloto conforme al art. 6 del CEP y 6) el Portal de los Paisajes Mediterráneos.

Un cuarto ejemplo para la influencia de la Carta en la política de OT en España, de forma indirecta a través de la ETE de 1999, aporta la ya comentada Estrategia Territorial de Navarra (ETN), aprobada en 2005.

La ETN representa el ejemplo más claro del desarrollo en España de las visiones estratégicas de la UE para el desarrollo territorial a escala europea. Se ha diseñado en cuanto a su estructura y contenidos conforme a los objetivos y principios de la ETE para el desarrollo territorial sostenible: la competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad, el policentrismo, el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y la gestión inteligente del patrimonio natural y cultural. Ha sido objeto de numerosos estudios, entre ellos Collado (2004), Segurea y Elorrieta (2022) y Munárriz y Goñi (2022), a los que se remite.

17. Estos tres documentos pueden consultarse en la página web de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/actuaciones-supramunicipales/paginas/andalbagua.html>

4. Italia

4.1. Elementos clave del sistema de planificación territorial

En Italia, la política de OT se desarrolla en el contexto de un Estado con una descentralización política a nivel regional. Así, en la organización territorial del Estado existen desde 1970 veinte Regiones. Cinco de ellas, con Estatutos especiales por sus singularidades, ya se habían constituido antes de esta fecha: Sicilia, Sardeña, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta y Friuli-Venezia Giulia. Todas las Regiones disfrutan de una autonomía política, es decir, la capacidad de sus órganos representativos de aprobar normas jurídicas con rango de ley en un amplio espectro de materias. En Trentino-Alto Adige la competencia legislativa de la Región es ejercida en casi todas las materias por sus dos Provincias, la Provincia Autónoma de Bolzano-Alto Adigio/Tirol del Sur (con un 70 % de población de habla alemán) y la Provincia Autónoma de Trento (prácticamente en su totalidad de lengua italiana). Esta peculiaridad se refleja claramente en el hecho de que ambas provincias aprueban las leyes y planes para la OT de su territorio.

Conforme al art. 117 de la Constitución Italiana (1947, revisada posteriormente), el poder legislativo es compartido por el Estado y por las Regiones. El Estado ejerce como competencia exclusiva la legislación en materia de protección del medio ambiente, del ecosistema y del patrimonio cultural. Como competencias concurrentes comparte la legislación con las Regiones, por ejemplo, en materia de OT (la Constitución usa el término “gobierno del territorio”), que incluye el urbanismo y la OT, grandes redes de transporte, energía y aprovechamiento de los bienes culturales y medioambientales. Las Regiones tienen transferidas las competencias legislativas en materia de OT y urbanismo. Esta naturaleza de la OT como competencia legislativa concurrente, marca una clara diferencia de Italia respecto a España, donde las CC.AA. tienen atribuidas el urbanismo y la OT como una competencia exclusiva.

El Estado aprobó en 1942 la ley urbanística nacional (Ley 1150/1042). Igual que en España, también es titular de competencias legislativas sobre políticas sectoriales de incidencia territorial. De todas formas, los protagonistas de la OT son en Italia las Regiones, similar a la situación en los Estados federales (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica) o descentralizados políticamente (España), donde las instituciones de nivel regional son los actores más relevantes de esta política pública. Durante las últimas décadas, las Regiones italianas han desarrollada su competencia en OT, aprobando leyes regionales en materia de urbanismo y OT y también su plan regional de OT, el Plan Territorial Regional (PTR, ver el apartado 4.2.).

En la escala subregional, las instituciones responsables de la OT son las 93 Provincias y las 14 Ciudades Metropolitanas (CM). Las CM, tras haber sido reconocidas como posibles entes territoriales por la reforma de la Constitución (art. 114) en 2001, se implementaron en 2015. El impulso vino desde arriba, concretamente la ley estatal (Ley n.º 56/2014). Iniciativas desde abajo para crear instituciones metropolitanas fueron la excepción¹⁸, siendo la tónica general el rechazo por parte de los municipios, provincias y gobiernos regionales

18. En 1994 llegó a firmarse un Acuerdo para una CM de Bologna entre la Provincia de Bologna, la ciudad de Bologna y los municipios colindantes.

de la creación de nuevos competidores político-administrativos, como puso de manifiesto especialmente el caso de Milán (Gualini, 2003, Targetti, 2016).

Desde 2015 operan como nuevas instituciones metropolitanas (Fedeli, 2017, Donati, 2023) las siguientes CM: Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina y Palermo. Supusieron la supresión de las anteriores provincias del mismo nombre. Coinciden con el ámbito territorial de las mismas, asumieron sus competencias y ejercen, como funciones fundamentales propias (Parlamento Italiano, 2022), para el ámbito metropolitano la planificación estratégica, la planificación territorial general y la prestación de servicios públicos de interés general (entre ellos, la movilidad, el desarrollo económico y social y la digitalización).

Sus órganos son el Alcalde Metropolitano (es el alcalde del municipio principal), el Consejo Metropolitano, compuesto por el Alcalde metropolitano y Concejales de los municipios miembros de la CM, de número variable (mínimo de 14 y máximo de 24), en función del correspondiente tamaño de población residente. Similar al caso del Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), se trata de un órgano elegido de segundo grado mediante un sistema proporcional. El tercer órgano, de carácter consultivo, es la Conferencia Metropolitana, que reúne a todos los Alcaldes de la CM.



Entre las competencias de las CM heredadas de las provincias se encuentra la aprobación del plan territorial subregional, el Plan Territorial Metropolitano (PTM), anteriormente llamado Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP), figura que subsiste en las 93 Provincias. Varias de las CM han elaborado ya su PTM, el Plan Urbano de Movilidad Sostenible Metropolitana (PUMS) y el Plan Estratégico Metropolitano (PSM). El PSM, que para las CM es, tras sus Estatuto metropolitanos, el acto más importante (Donati, 2023), es la pieza central de la actividad planificadora, ya que el PTM y el PUMS tienen que estar en coherencia con el PSM.

En suma, en Italia los responsables de la planificación territorial subregional son los Entes locales del escalón superior. Este hecho constituye otra importante diferencia respecto a España, donde las Provincias no tienen competencias en

planificación territorial, siendo, por regla general, las CC.AA. las que realizan la planificación territorial subregional. Cabe retener también, que con la existencia de las 14 CM Italia se posiciona dentro de la experiencia comparada europea, junto a Alemania y Francia, entre los países, que más avanzan en la implementación de la gobernanza y planificación territorial en la escala metropolitana; lo cual contrasta con el escenario de abandono de la cuestión metropolitana en España, tanto por el legislador estatal como por las CC.AA.

En cuanto al nivel inferior de la Administración local, éste está configurado por los Municipios. Actualmente (2023) su número se eleva a 7.900. Son responsables del planeamiento urbanístico, cuyo instrumento principal es el Plan Regulador General Comunal (PRGC). Existe también la posibilidad de que agrupaciones de municipios elaboren un PRGC intermunicipal. El planeamiento urbanístico municipal ha de desarrollarse en coherencia con los instrumentos de planificación territorial de las Regiones (PTR, en adelante) Provincias (PTCP) y de las CM (PTM), que son los responsables de la coordinación de la actividad planificadora municipal.

4.2. Hitos destacables de la práctica planificadora

Al igual que en España, las raíces históricas de la OT son anteriores a la Carta Europea de OT. Principalmente se encuentran en el urbanismo, pero también existe la conexión con la política económica regional. La Ley estatal de urbanismo de 1942 no solo introdujo los instrumentos de planeamiento municipal sino también la figura del Plan Territorial de Coordinación (PTC). Se aplicó tanto a nivel regional como para agrupaciones de municipios. En el marco de la programación económica nacional, que tenía su gran época durante la política del reformismo de los gobiernos de centro-izquierda a partir de la década de los 60, se elaboró para el Programa Económico Nacional (PEN, 1971-75) el *Progetto 80*. Previó una planificación económica y territorial omnicomprensiva con una zonificación del territorio nacional a escala comarcal (*comprensori*) en tres categorías de áreas, en función de sus posibilidades de desarrollo y, además, por primera vez se consideraban en la planificación italiana los aspectos medioambientales. No obstante, sus resultados fueron escasos.

La acción del Estado en materia de OT no se efectúa mediante instrumentos de planificación sino a través de directrices generales y bajo la responsabilidad del Ministerio de Infraestructuras y Transportes. En cuanto a las políticas sectoriales de incidencia territorial, este mismo ministerio ha promovido el Plan General de Transporte y Logística y el Plan Nacional de Vivienda. Otros ministerios aprobaron estrategias sectoriales, entre ellas, según Cotelo (2021), las “relacionadas con la protección del medio ambiente, la biodiversidad, el agua, la energía, etc.”, que se tenían que tomar en cuenta por las instituciones responsables de la OT a nivel regional y local. Asimismo, mediante la Ley 183/1989, el Estado legisló sobre la protección y gestión de las cuencas hidrográficas, estableciendo planes de cuencas.

La actividad de las Regiones para aprobar su PTR y de las Provincias y CM para aprobar los PTCP y PTM a nivel subregional ha sido intensa. El resultado es que se ha logrado una cobertura total del territorio italiano por planes de OT. Como en otras materias de la acción pública, también en la OT se refleja la diferencia entre el Norte y el Sur de Italia en cuanto al rendimiento institucional para la producción de planes y políticas públicas. Por regla general, suelen ser las Regiones del Norte y Centro de Italia, donde la aprobación e implementación de planes de OT se ha iniciado más rápida y ha tenido mayores niveles de intensidad y dinámica. Así, como mejores prácticas de la OT en la escala regional destacan las Regiones de Emilia-Romagna, Lombardía, Piamonte, Toscana y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano-Alto Adigio. Ejemplos para la primera generación de PTR ofrecen el Plan Territorial Regional de Coordinación del Veneto 1992, el PTR de Emilia-Romagna de 1990 y el Plan Urbanístico Provincial de la Provincia Autónoma de Trento de 1987 (Hildenbrand, 1996).

En cuanto a los PTR (o figuras equivalentes de otro nombre) actuales, las experiencias más avanzadas se sitúan en la Emilia-Romagna (PTR de 2010), Piemonte (PTR de 2011), Toscana (PIT de 2015: *Piano di Indirizzi Territoriale*) y la Provincia Autónoma Bolzano-Alto Adige, que opera con el *Piano Strategico Provinciale* (PSP), establecido por la Ley Provincial Territorio y Paisaje (Ley 9/2018). Este PSP, que se encuentra en elaboración y se aprobará por ley, se concibe como “el instrumento de planificación con el que la Provincia define, en línea con las estrategias europeas y nacionales, los objetivos para: a) asegurar el desarrollo y la cohesión territorial, b) garantizar la reproducibilidad, cualificación y valorización de los recursos paisajísticos, territoriales, medioambientales, sociales, culturales, económicos, agrícolas y forestales, c) proporcionar viviendas asequibles y d) aumentar la competitividad del sistema territorial provincial”. Este plan representa un ejemplo claro para el cambio acontecido en la OT italiana, tradicionalmente muy arraigada a un enfoque urbanístico, hacia un entendimiento mucho más amplio que se refleja en el concepto *governo del territorio*.

Los elementos que caracterizan este cambio son, como constató Cotella (2021, p. 1) el reconocimiento de la relevancia de las escalas supramunicipal y regional, 2) la integración de políticas sectoriales con incidencia territorial, 3) la búsqueda de la cooperación pública-privada y, especialmente, 4) la creciente aplicación de una planificación territorial de carácter estratégico.

Esta apuesta por un enfoque estratégico se refleja también en el planeamiento urbanístico, mediante la división del PRGC en dos instrumentos: uno de naturaleza estratégica (plan estructural) y otro centrado en la regulación de los usos del suelo (plan operativo). Este nuevo modelo implantado por las leyes regionales sobre urbanismo y OT se sigue en una parte de las Regiones (por ejemplo Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Abruzzi, Calabria), mientras otras practican el modelo tradicional de la Ley nacional 1150/1942 (por ejemplo Piamonte, Sicilia y Umbría). Como tercera vía existe un modelo de planificación no jerárquica y colaborativa, en el que, según el citado Cotella (2021) “cada nivel institucional aprueba sus propios instrumentos tras activar procesos contractuales con las demás instituciones y partes interesadas implicadas (por ejemplo, Toscana) y con una fuerte interacción con las partes interesadas privadas (por ejemplo, Lombardía)”. Además de elaborar planes urbanísticos, muchos municipios (por ejemplo Turín, Roma o Génova) han dado el paso a dotarse de planes estratégicos, como instrumentos informales de carácter voluntario.

En Italia existe un sistema de planificación paisajística que, similar al sistema de este tipo al uso en Alemania, se desarrolla en coordinación o, en su caso, integración en los planes de OT (Hildenbrand Scheid, 2002). Nació con la Ley estatal n. 431 de 1985 (*Legge Galasso*), que supuso para las Regiones la obligación de instrumentar una planificación paisajística, utilizando una de las dos siguientes alternativas: la elaboración de un Plan Paisajístico Regional (PPR) coordinado con el respectivo PTR o de un PTR que, a su vez, asume las funciones del PPR. El primer modelo se aplicó en la mayoría de las Regiones (por ejemplo Abruzzi, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardía, Liguria, Marche), mientras otras (Veneto, Umbría, Piemonte y las dos Provincias Autónomas) siguieron, el modelo de la unificación de la planificación paisajística y territorial en un único instrumento (el PTR), parecida a la práctica existente en determinados Länder alemanes. Como ejemplos de planes paisajísticos pueden señalarse el Plan Paisajístico Ambiental Regional de 1989 de la Región de Marche y el Plan

Territorial Paisajístico Regional de la Región de Sicilia de 1999. Sin perjuicio de que estos documentos abordan el conjunto de los factores del medio físico y antrópicos que configuran el paisaje, prestan especial atención a los valores visuales del paisaje y los elementos del patrimonio histórico que lo caracterizan, conforme a la tradición en Italia de integrar el paisaje en la legislación y en la organización administrativa en el campo de los bienes culturales.

En cuanto a la escala subregional de la OT, entre las provincias italianas destaca como la mejor práctica de planificación territorial el PTCP de 2004 de la Provincia de Bologna y el PTM de Bologna aprobado en 2021 por la CM de Bologna, que como nuevo ente territorial sustituyó a dicha provincia. El PTCP representó un ejemplo de una nueva generación de planes de OT elaborados en consonancia con el paradigma de la gobernanza. Contiene tres tipos de normas con distintos grados de vinculación, pero también un instrumento informal, los acuerdos voluntarios entre municipios que desean elaborar de forma conjunta un Esquema Director Supramunicipal como marco de referencia de sus respectivos planes urbanísticos. Además, en la elaboración del PTCP hubo una participación, desde el primer momento, muy amplia y activa, por parte de los agentes públicos y los agentes económicos y sociales, que ha sido fruto de la voluntad de la Provincia de superar la clásica planificación en cascada, y apostar por el principio de la *copianificazione*.

Entre los PTM de los CM los primeros en aprobarse han sido los de Milano (2020), Bologna (2021) y Firenze (2024). El PTM de la CM de Bologna marca como los cinco grandes retos a afrontar: 1) tutelar el suelo, 2) garantizar la seguridad frente a los riesgos, 3) asegurar la inclusión y habitabilidad, 4) atraer inversiones sostenibles y 5) Appennino, Vía Emilia y Llanura: un solo territorio, referido a los tres grandes dominios territoriales que estructuran el espacio metropolitano.

Otros aspectos novedosos destacables en la práctica italiana de OT son:

- 1) el creciente uso de acuerdos contractuales entre administraciones para la coordinación y cooperación vertical (intergubernamental) y horizontal (interdepartamental),
- 2) la aplicación de mecanismos de compensación (o perecuación) financiera intermunicipal, cuya finalidad es lograr una distribución justa de las cargas y beneficio entre los municipios, que pueden derivarse de forma diferenciada para cada uno de ellos de las determinaciones establecidos en los planes urbanístico-territoriales, y
- 3) la creciente atención al reto de encauzar hacia la sostenibilidad el incesante consumo de suelo - un recurso no renovable -, por la artificialización de terrenos (edificación, construcción de carreteras y otras infraestructuras), que causa múltiples impactos negativos (pérdida de terreno agrícola y de espacios para el recreo; impermeabilización, que impide la recarga de acuíferos y propicia encharcamientos e inundaciones; incremento de las islas de calor en las ciudades).

El consumo de suelo, es uno de los temas que reciben una creciente atención en la OT italiana. Es un tema emergente en la legislación sobre urbanismo y OT de varias Regiones: 1) Emilia-Romagna: Ley 24/2017, para la Tutela y el Uso del Territorio, 2) Lombardia: Ley

Regional 31/ 2014 para la reducción del consumo de suelo y la recualificación del suelo degradado, que modifica la Ley Regional 12/2005 sobre el gobierno del territorio; 3) Veneto: Ley Regional 14/2017, para la contención del consumo de suelo, que modifica la Ley Regional 11/2004 sobre normas para el gobierno del territorio y en materia de paisaje y 4) la Provincia Autónoma Bolzano-Alto Adigio: Ley Provincial 9/ 2018 sobre territorio y paisaje. Por su parte, el Gobierno nacional, a través del Sistema Nacional de Protección del Medio Ambiente (SNPA) está publicando de forma periódica el Informe sobre el Consumo de Suelo en Italia, que se elabora por el equipo (Munafò, 2021) del ISPRA, la sede italiana del *Joint Research Centre de la Comisión Europea* (JRC) ubicada en la localidad de Ispra en las afueras de Milán. Según el último Informe publicado en 2023, en el año 2022 el proceso de consumo de suelo ha alcanzado la velocidad de 2,4 metros cuadrados por segundo, avanzando, en tan solo doce meses, en otros 77 kilómetros cuadrados, más de un 10% más que en 2021. Asimismo, se resalta como consecuencia de este proceso que las ciudades italianas son cada vez más calurosas, subiendo en ellas la temperatura en función del aumento de las superficies artificializadas hasta alcanzar valores de entre 43 y 46 °C en los días más calurosos en las zonas más saturadas.

Como práctica más avanzada para hacer frente al consumo de suelo destaca la Región de Emilia-Romagna. Por un lado, se aborda el consumo de suelo por la vía normativa, es decir el art. 6 de la Ley regulador del urbanismo y de la OT (la ya señalada Ley 24/2017), que establece como obligación legal una cuota máxima general de consumo hasta el 3% del suelo urbanizado existente. Asimismo, en relación con este objetivo se han puesto en marcha instrumentos de acción, como la obligación de los municipios de realizar un *monitoring* continuo del consumo de suelo en su término municipal, habiéndose realizado ya los primeros Informes de seguimiento.

Por otro lado, y esto es relevante para fomentar la consecución efectiva del objetivo obligatorio respecto al consumo de suelo, el PTM de la CM de Bologna combina para los municipios dentro del ámbito territorial metropolitana la vía normativa con la aplicación de un instrumento financiero: un mecanismo de perecuación financiera intermunicipal.

Conforme al art. 41 de la ley citada, que regula el PTM de Bologna, se permite para el caso específico del área metropolitana de Bologna modular los porcentajes concretos asignados a los municipios (siempre dentro de la cuota máxima general de 3%). Esta previsión normativa opera en combinación con un Fondo de Perecuación Metropolitano, que actúa como mecanismo de solidaridad financiera intermunicipal. Asegura que también aquellos municipios a los que el PTM solo reconoce una capacidad edificatoria inferior a la cuota máxima, se ven beneficiados por los ingresos provenientes de la actividad urbanística desarrollada en el territorio de los municipios con capacidades edificatorias admisibles superiores (dentro del límite del 3%). En aplicación de este principio general existen tres tipos de destinatarios del reparto de los recursos de este Fondo (Hildenbrand, 2022a, p. 628): “1) municipios a los que se ha asignado una capacidad edificatoria total menor, 2) municipios que por las determinaciones del PTM, están sujetos a restricciones paisajísticas y ambientales y, por tanto, proporcionan al área metropolitana importantes servicios ecosistémicos, y 3) municipios que sufren impactos negativos significativos debido a la realización de nuevas urbanizaciones en el territorio de otros municipios.”

Por último, cabe señalar que la planificación estratégica se ha desarrollado también en Italia en forma de planes estratégicos de ciudades. El primero ha sido el Plan Estratégico de la ciudad Torino de 1988. Otros planes estratégicos, que se adoptaron por ciudades grandes y medias o por agrupaciones temporales de municipios, han sido Bari, Bolonia, Cagliari, Florencia, Milán, Trento y Venezia (Donati 2023, p. 201).

Actualmente este tipo de planes recibe un impulso y fortalecimiento por los planes estratégicos metropolitanos que han aprobado ya varias de las CM (por ejemplo Bologna, Torino, Milano, Roma, y Firenze). Sus objetivos y contenidos se mueven en la línea de la Agenda Urbana Europea de 2016.

4.3. Influencia de las iniciativas de OT de las instituciones europeas

Además de esta influencia de la Agenda Urbana Europea en las agendas urbanas de las ciudades italianas, se registra la influencia de la Carta y de la ETE en muchos de los planes regionales de OT. Un ejemplo para ello es el PTR de la Región de Emilia-Romagna, aprobado en 2010.

Este plan constituye, de acuerdo con la ley regional de OT (Ley20/2000), el instrumento de planificación con el que la Región define los objetivos para asegurar el desarrollo y la cohesión social, aumentar la competitividad del sistema territorial regional y garantizar la reproducibilidad, cualificación y valorización de los recursos sociales y medioambientales. Se concibe como un plan no inmediatamente regulador, sino centrado en favorecer la innovación de la gobernanza, en colaboración abierta y compartida con las instituciones territoriales.

En su capítulo “El sistema regional: el capital territorial y las redes”, acomete el análisis del sistema regional de ciudades, titulado “las ciudades reales”, sobre la base de las Áreas Urbanas Funcionales (FUA), delimitadas conjuntamente por la Comisión Europea y la OECD. Asimismo, destacan en el plan su capítulo “Un nuevo paradigma de desarrollo: *green economy*, innovación y promoción de la empresa” y, dentro de su capítulo (arquitectura de las redes) su atención a las redes ecosistémicas y paisajísticas, marcando aquí como una de las prioridades “gobernar el interfaz urbano-rural y el espacio agrícola periurbano”. Se refleja un claro alineamiento con lo que estaba presente ya en la ETE (una nueva relación ciudad-campo) y también, de forma más rudimentaria en la Carta, que en sus objetivos específicos para las áreas rurales hizo también una mención expresa a las áreas rurales cercanas a las grandes conurbaciones.

Otra clara influencia tanto de la Carta del Consejo de Europa como de las estrategias de la UE se pone de manifiesto en la creciente atención de la OT en Italia a la contención del consumo de suelo. Significa un desarrollo de los objetivos de la Carta, en cuyo texto el suelo figura expresamente en dos de sus cuatro objetivos fundamentales; el objetivo de una gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y en el objetivo del uso racional del suelo. A su vez, representa una conexión directa con La Estrategia de Suelo de la UE para 2030 presentada en 2021, que reafirma el objetivo, lanzado ya en 2011 por la Comisión Europea, de reducir el consumo de suelo por nuevos procesos

de urbanización, previendo para 2050 un consumo neto cero (*zero net land take*)¹⁹. Cabe destacar que la Ley 24/2017, para la Tutela y el Uso del Territorio de la Región de Emilia Romagna en su art. 5 asumió expresamente el objetivo marcado por la UE de conseguir hasta 2050 un consumo de suelo a saldo cero, disponiendo que para ello “los instrumentos de planificación territorial y urbanística perseguirán la limitación del consumo de suelo , a través de la reutilización y la regeneración del territorio urbanizado”.

Otra influencia de las instancias europeas sobre la OT en Italia se refleja en el fortalecimiento y la renovación de la planificación paisajística, alineándola con el enfoque de protección, ordenación y gestión de los paisajes del CEP). Este Convenio, que en su texto entiende el paisaje como un hecho a considerar en diferentes políticas públicas, mencionando la OT en primer lugar, fue ratificada por Italia mediante la Ley 14/2006. En consecuencia se modificó el Código de los Bienes Culturales y del Paisaje (Decreto Legislativo 42/2004) por dos Decretos Legislativos (157/2006 y 63/2008).

Entre otros aspectos, supusieron modificaciones en la elaboración y los contenidos de los planes paisajísticos y un nuevo entendimiento del concepto de paisaje, pasando de la visión primordialmente estética del paisaje al planteamiento integrado del CEP, que concibe el carácter del paisaje como el resultado de la interacción de factores naturales y humanos. Nació una nueva generación de PPR, que recogen medidas jurídicamente vinculantes, directrices y recomendaciones para los planes de OT subregionales y los planes sectoriales. Como ejemplos pueden mencionarse el PPR de la Región de Piamonte de 2017 y el plan de OT de la Región de Toscana (el *Piano di Indirizzo Territoriale/PIT*) de 2015, que asume como parte de su contenido la función de un plan paisajístico regional.

La influencia de la UE sobre la política de OT se muestra también en el hecho de que las previsiones del Marco Estratégico Nacional de Referencia, documento de carácter financiero y estratégico imprescindible a presentar por los Estados miembros para poder recibir el apoyo de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión), han sido tomados en cuenta en los contenidos de los PTR de varias regiones italianas: Valle de Aosta, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria y Puglia, que revisaron sus planes, para alinearlos con los objetivos de la política de cohesión europea (Prezioso, 2018, p. 516-518).

Los objetivos de la UE para la competitividad, el desarrollo económico y la cohesión territorial contribuyeron también a un cambio de la política nacional para superar el histórico problema del dualismo entre una Italia del Norte próspera y una Italia del Sur subdesarrollada. En este caso se detecta, al igual que ocurrió en España, una clara influencia desde la UE sobre la política económica regional italiana.

19. Simplificado y de acuerdo con la Comisión Europea (European Commission, 2016, p.6), el consumo neto cero de suelo significa, cuando se ocupen terrenos, la aspiración es garantizar que no sean más de los que se compensen en otro lugar. Así, este consumo neto cero sigue el principio de una economía circular del suelo y, por tanto, significa que el uso de nuevos suelos vírgenes (terrenos agrícolas, espacios libres) solo es posible, si en otros lugares los suelos ya artificializados (zonas destinadas a asentamientos e infraestructuras de transporte o de otro tipo) se reducen simultáneamente en la misma medida y se convierten en zonas agrícolas y forestales, espacios abiertos o zonas casi naturales, como resultado de medidas de renaturalización, de restauración o de recuperación para el cultivo.

Durante muchos años los Gobiernos nacionales desplegaron una política específica de desarrollo regional para superar el atraso del Sur de Italia (*Mezzogiorno*). Movilizaron a través de un ente financiero público específico, la Cassa per il Mezzogiorno (existente entre 1950 y 1992), grandes inversiones públicas, especialmente para la mejora de las infraestructuras y la implantación de polos de desarrollo industrial (petroquímica, siderúrgica, etc.), que fue el enfoque imperante de la política económica regional en Italia, España y Francia durante las décadas de los 60 y 70 (Hildenbrand, 1983). Por su escaso éxito (continuidad de la emigración desde el Sur, efectos débiles sobre el empleo y la economía regional, impactos ambientales), se introdujeron cambios en la política específica para el Sur.

Como señala Cotella (2021), estos cambios se efectuaron también a la vista de los requerimientos de la política de cohesión de la UE; “la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 contribuyó finalmente a poner fin a la Cassa y a reorientar la lógica de la política regional italiana hacia los principios y mecanismos de gobernanza, que introdujo por primera vez la nueva política de cohesión. La distribución incondicional y sin control de recursos a las autoridades regionales y locales del Sur tuvo que adaptarse a las condiciones exógenas que la Comisión Europea había impuesto a la distribución y el uso de los Fondos Estructurales”. Para poder beneficiarse de la política de cohesión de la UE, el Gobierno italiano tenía que adaptarse a las reglas de juego exigidas por la misma: “marco plurianual, objetivos de subvencionabilidad, cofinanciación y auditoría continua”.

Como consecuencia de este nuevo contexto europeo, se aprobó la Ley nº 488/1992, que supuso el fin de la intervención “extraordinaria” en favor del Mezzogiorno y abrió la puerta para una nueva política regional del Gobierno italiano destinada a atender los desequilibrios territoriales en todo el país. Uno de sus instrumentos fue la Estrategia Nacional para las Zonas Interiores, realizada durante el periodo de programación europea 2014-2020. El apoyo financiero del Gobierno italiano al desarrollo de las regiones italianas se gestiona en coherencia con los Fondos de la UE por el Ministerio para el Sur de Italia y la Cohesión Territorial, siendo sus destinatarios principales las Regiones y las CM.

Durante la década de los 90 también en Italia quedó patente la influencia del paradigma de la UE del desarrollo urbano sostenible e integrado. Cotella (2019) señala, que se produjeron reformas legislativas en el campo de la renovación urbana, entre ellas las leyes 179/1991 y 493/1993, que “introdujeron programas integrados y programas de regeneración urbana como un intento de complementar la zonificación y las normativas rígidas con herramientas más flexibles, basadas en la colaboración público-privada”. Asimismo, muchas ciudades italianas participaron, al igual que las ciudades españolas, en las sucesivas iniciativas comunitarias para el desarrollo urbano (URBAN I y II, Iniciativa Urbana y EDUSI). Como ejemplos pueden señalarse los SISUS (nombre italiano de las EDUSI) de los municipios de Modena, Padova, Bari y Catania.

A diferencia de España, el gobierno nacional no ha aprobado ninguna Agenda Urbana de Italia. Son el Programa Nacional para las ciudades (PN Metro Plus y Ciudades Medias del Sur 2021-2027), aprobado en 2022, y los 38 Programas Regionales 2021-2027 cofinanciados por el FEDER, aprobados por las Regiones, que aportan el marco de referencia y operativo para implementar durante el periodo de programación para el marco financiero comunitario

2021-2027 una política para las ciudades (iFEL/Fondazione ANZI, 2022). Desarrollan el Objetivo político 5 de los Fondos Europeos durante 2021-2027, ya comentado en el apartado sobre España.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusiones, se pueden retener como respuesta sintética a la pregunta - ¿" De qué manera ha influido la Carta en la práctica de la política de OT en los países del Sur de Europa"? - varios elementos. En mayor o menor grado, éstos también tienen validez para otros países europeos.

1) La Carta ha tenido un valor fundacional y un papel pionero.

Tuvo el mérito de ser el primer documento de referencia a nivel europeo e internacional, que señaló la relevancia y necesidad de acometer una política de OT a diferentes niveles políticos-administrativos, considerando clave el nivel regional.

2) La Carta supuso, hasta cierto punto, una clarificación conceptual de la OT.

Aportó una primera aproximación (no desde el mundo académico, sino desde el ámbito institucional) para generar un entendimiento compartido y lenguaje común sobre este concepto en cuanto a sus grandes campos temáticos de acción, reflejados en sus cuatro objetivos fundamentales. De todas formas, dejó abierto que la OT puede practicarse con dos enfoques (planificación física o *aménagement du territoire*), una visión dualista, que hoy, ya algo más de 40 años después del nacimiento de la Carta, ha quedado superado por la convergencia de ambos enfoques en el nuevo paradigma integrador, el de desarrollo territorial, que renueva los cuatro campos de acción de la Carta y los amplía por otros, para atender las nuevas problemáticas de impacto territorial de nuestra época (por ejemplo el cambio climático).

3) La Carta dio un importante impulso para la posterior acción de la UE en materia de OT a través de iniciativas estratégicas (no política comunitaria, por carecer de competencia en dicha materia).

Su texto y otros documentos generados en el seno de la CEMAT contribuyeron a colocar la OT en la agenda política de la UE como una cuestión (*issue*), a la que había prestar atención, para conseguir un desarrollo sostenible y competitivo del territorio europeo. Aportaron ideas que alimentaron la reflexión en las reuniones de los Consejos Informales de los Ministros responsables de la OT, que tras diez años de reuniones (1989-1999) culminaron en la aprobación de la Estrategia Territorial Europeo (ETE).

4) La Carta simbolizó que a una institución supranacional europea preocupa la OT

Esto significó un mensaje político "de alto nivel" dirigido a los Estados europeos para avanzar en la OT como política pública.

La mera existencia de la Carta operaba como un estímulo adicional para elevar en los Estados europeos la atención a la OT como política pública, aportando un valor añadido al discurso político (por ejemplo en los preámbulos de leyes y en planes de OT), para justificar la necesidad de la OT como una política propia.

En países con una política de OT de larga tradición y consolidada (Alemania, Francia, Suiza, Holanda, Reino Unido) la Carta proporcionó un argumento de apoyo más a las sólidas justificaciones internas de la OT. En otros países, especialmente los del Sur de Europa, que, en el momento de la aprobación de la Carta, aún no contaban, a pesar de ciertas preexistencias históricas, con una práctica significativa de la OT como una de las políticas características del Estado de bienestar (Hildenbrand, 1996, p. 29), el “respaldo desde Europa” a través de la Carta, supuso un apoyo importante para la implantación, el desarrollo y la paulatina consolidación de la política de OT.

5) La UE se ha convertido en la institución supranacional que ejerce hoy el liderazgo en la atención europea a la OT.

Hoy el mensaje europeo “el territorio importa” (*territory does matter*), proviene principalmente desde la UE. Cogió en el ámbito de la OT el testigo del Consejo de Europa y tiene hoy el liderazgo en este campo.

Este liderazgo de la UE lo corroboran los siguientes hechos:

- (1) La UE puso en camino sucesivas iniciativas estratégicas para la OT, para las que la Carta había echado la primera semilla, desarrollando y completando el planteamiento de la Carta como primer referente conceptual europeo: Europa 2000 (1992), Europa 2000+ (1994), la ETE (1999) y las posteriores Agendas Territoriales (2007, 2011 y 2020), y en el campo del desarrollo urbano sostenible, las Cartas de Leipzig (2007 y 2020) y la Agenda Urbana Europea (2016). Además, creó en 2002 el Observatorio ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), un programa cofinanciado por la UE a través del FEDER en el marco de la cooperación territorial europea (Interreg)²⁰.

El papel creciente de la UE en el ámbito de la OT se desarrolló también en conexión con la actividad del Consejo de Europa. Así lo demuestra la aprobación de la primera Agenda Territorial Europea el 25 de mayo de 2007 en el Consejo informal de los Ministros responsables de la ordenación del territorio celebrado en la ciudad de Leipzig. En este documento se tomaron en consideración los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, aprobados en el año 2000 en Hannover por la CEMAT (Hildenbrand 2009, p. 122)

- (2) Pero, sobre todo, la UE aportó algo muy importante de lo que careció la Carta: instrumentos operativos y dinero, para apoyar una implementación real y efectiva de los objetivos y líneas de acción recogidos en la ETE y las Agendas señaladas.

20. ESPON asesora la toma de decisiones de las instituciones de la UE y de sus Estados miembros sobre cuestiones de incidencia territorial. Suministra mapas, datos, indicadores y herramientas de análisis, *monitoring* y prospectiva, así como estudios (*policy paper*, *policy brief*) sobre retos de especial relevancia cara al futuro. En 2018 presentó un estudio comparado sobre la OT en Europa (*Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*).

Ha puesto al servicio de la OT los recursos financieros de la política de cohesión (especialmente los provenientes del FEDER). Con este Fondo Europeo pueden cofinanciarse elementos recogidos en los planes de OT de los Estados miembros, que se encuentren en coherencia con las iniciativas estratégicas para la OT de la UE y hayan sido integrados en la programación regional/nacional para el FEDER a través de Programas Operativos. Asimismo, financia instrumentos de acción ligados al desarrollo urbano: Urbact (integrado en la cooperación territorial europea), las EDUSI y las Agendas Urbanas. Finalmente, también es la herramienta de apoyo financiero para la pieza central de la cooperación territorial europea, los proyectos presentados, sobre todo por las regiones, en el marco de Programas Operativos de cooperación transfronteriza, transnacional o interregional.

En suma, con todo ello, la UE se convirtió en el “primer interpretador e implementador” de los objetivos y principios de la Carta en el plano conceptual, estratégico, instrumental y financiero, y los Estados miembros, al desarrollar las crecientes iniciativas de OT de la UE en el “segundo implementador” de la Carta en el plano operativo, es decir poniendo en práctica programas, proyectos y medidas concretas.

Por otra parte, existen evidencias empíricas que apuntan a que la OT ya no figura entre los temas prioritarios del Consejo de Europa. Sin poder profundizar más aquí, un indicio de la pasividad actual del Consejo de Europa en el ámbito de la OT es el hecho de que la CEMAT lleva ya siete años sin reunirse. Su, hasta la fecha, última reunión tuvo lugar en Bucarest el 3 de noviembre de 2017. Por regla general, la CEMAT celebra sus reuniones periódicas cada 3 años.

A pesar de este detalle que infunda escepticismo, pienso que la Carta sigue teniendo un futuro. Por ello quisiera cerrar mi contribución con una consideración personal sobre esta cuestión, abogando por una Carta renovada denominada *European Spatial Development Charter*.

Para que la Carta tenga un futuro como un marco de referencia, útil para inspirar la política de OT y las políticas sectoriales con incidencia territorial, no solo en los países del Sur de Europa sino, con carácter general, en todo el territorio europeo, es necesario acometer la redacción de una nueva Carta, que proceda a un *aggiornamento* del texto actual en al menos tres aspectos.

En primer lugar, es preciso establecer la conexión de la Carta, con otros marcos de referencia políticos, entre ellos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (2015), la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (2016), la Agenda Urbana para la UE (2016), la Nueva Carta de Leipzig (2020), el documento de reflexión de la Comisión Europea «Hacia una Europa sostenible en 2030 (2019), el Pacto Verde Europeo (2019), los principios de la OCDE sobre política urbana y política rural (2019), la Estrategia de Suelo de la UE para 2030 (2021) y, especialmente, el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa (2000).

En segundo lugar, es imprescindible la renovación de la Carta en cuanto a sus bases conceptuales y contenidos temáticos, para atender los problemas actuales y los retos emergentes en el presente, que marcarán el futuro desarrollo territorial de Europa. En este

ámbito es necesario reflejar en su texto referido a los objetivos varios elementos, que están – cuatro décadas después de la aprobación de la Carta - presentes en los planteamientos actuales sobre el desarrollo territorial.

Entre estos elementos figuran, a efectos de ejemplo: cohesión territorial, desarrollo sostenible, el policentrismo, inclusividad social, pobreza urbana, envejecimiento, despoblación, cambio climático, biodiversidad, infraestructuras verdes, conectividad física y digital, resiliencia, circularidad (economía circular), descarbonización de la economía, transición energética, pérdida de biodiversidad, paisaje (en el sentido amplio del CEP) y la contención y reducción del consumo de suelo por nuevos procesos de urbanización. En cuanto a este último aspecto, la nueva Carta debería incluir el objetivo de lograr para 2050 el *zero net land take*, lanzado en 2011 por la Comisión Europea y recogido en la Estrategia de Suelo de la UE para 2030 presentada en 2021.

En tercer lugar, una nueva Carta tiene que venir acompañada de un sistema de gobernanza, para asegurar y verificar la puesta en práctica efectiva de los objetivos y prioridades de la Carta por las acciones de todos los agentes comprometidos con la misma. Algunos puntos centrales de este sistema de gobernanza podrían ser: 1) la participación (pública, institucional), 2) la coordinación y cooperación (intergubernamental, interdepartamental, pública-privada) y 3) el seguimiento y la evaluación de la implementación de la Carta (observatorio, indicadores, informes periódicos) con cumplimiento del principio de la transparencia (disponibilidad y trazabilidad de la información online en una página web específica de la Carta).

En lo que respecta a la cooperación, se podría avanzar hacia una futura Carta conjunta de OT del Consejo de Europa y de la UE, aunque parezca ser una idea muy atrevida, ya que es muy difícil generar un consenso entre 46 Estados miembros del Consejo de Europa y 27 de la UE, además en un asunto que como la OT - no nos engañemos - ocupa un lugar casi insignificante en la agenda de las prioridades políticas.

Hasta ahora las instituciones europeas se han movido por separado en el campo de la OT, sin perjuicio de que hayan existido contactos e intercambios mutuos. Ha llegado el momento, dejando al lado cualquier amago de recelos o rivalidades mutuas, para iniciar una decidida apuesta por una cooperación mutua reforzada, sumando esfuerzos y “remar juntos”.

Se trata de aprovechar las ventajas que suele brindar la cooperación y visibilizar con un mensaje potente hacia los Estados miembros (sus diferentes niveles de gobierno, su sociedad civil y sus ciudadanos) la existencia de una voluntad común y unidad de acción de Europa, para seguir avanzando en el objetivo general del “desarrollo territorial equilibrado y sostenible”, compartido por ambas instituciones europeas. Un mensaje unido desde Europa podría fomentar una mayor atención hacia la OT (“el arte del uso inteligente del territorio”) por los responsables político-administrativos de dicha política en los Estados miembros a nivel regional o, en su caso, también local o nacional.

Para que esto ocurra, las Regiones, existentes como instituciones políticas en muchos de los Estados europeos, podrían movilizarse, “desde abajo” y guiado por la idea de la Europa de las Regiones dentro de un futuro federal de Europa, tanto individualmente como colec-

tivamente. Podrían formar redes de alianza entre sí o haciéndose oír en las instituciones europeas, concretamente, en la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) del Consejo de Europa y dentro del Comité Europeo de las Regiones de la UE. Con ello, se daría un desarrollo pleno a la Carta, que reconoció de forma expresa el nivel regional como el más apropiado para la OT. Y también se tendría ocasión para reactivar el espíritu y la voluntad de acción que estaban presentes en la Declaración de Valencia adoptada en la primera Conferencia Europea de Responsables Regionales de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional, celebrada por iniciativa del CPLRE del 28 al 30 de abril de 1987 en la ciudad de Valencia.

Bibliografía

- Asprogerakas, E y Tasopoulou, A (2021). *Climate change and green networks. Spatial planning provisions at the Greek metropolitan areas*, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 899 (2021) 012053. <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/899/1/012053/pdf>
- Benabent, M. (2006). *La ordenación del territorio en España*, Colección Kora, Universidad de Sevilla/Junta de Andalucía (Consejería de Obras Públicas y Transportes),
- Benabent, M. (2012). 30 años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías. En Castañer, M. (Ed.), *El planjeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Societat Catalana d'Ordenació del Territorio, (pp. 140-165).
- Boscolo, E. 2020. La limitazione del consumo di suolo. *Rivista Giuridica di Urbanistica, Diritto e Territorio*, n. 2/2020 (Numero monografico Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella legge regionale n. 24 del 2017), pp. 297-319.
- Cavaco, C., Mourato, J. y Costa, J. (2021). *Spatial Planning and Regional Development in Portugal*. Lisboa: Direção-Geral do Território. https://www.researchgate.net/publication/360463808_Spatial_Planning_and_Regional_Development_in_Portugal
- Cavaco, C. y Costa, J. P. (2019). Administrative Organisation and Spatial Planning in Portugal: A Push Towards Soft Planning Spaces in Europe? En Lingua, V. y Balz, V. (Eds.), *Shaping Regional Futures. Designing and Visioning in Governing Rescaling*. Cham: Springer, pp. 87–101, DOI.org/10.1007/978-3-030-23573-4.
- Collado J.C. (2004). La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea. En Farinós i Dasí, J./Romero González, J. (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa : tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, pp.. 289-312, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1019115>
- Cotella, G. (2021). *Italy* (ARL-International, Country-Profiles). <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/italy>

- CEC – Commission of the European Communities (2000). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. CEC. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/befa61a7-df67-4d59-9da5-c68213c0e280>
- Déjeant-Pons, M. (2010). Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT) Basic texts 1970-2010. *Territory and Landscape*, No. 3, Council of Europe Publishing, <https://rm.coe.int/16804895e4>
- Dionysia – Georgia Ch. Perperidou (2021). Spatial Planning in Greece: from the Past to the Economic Crisis & the Future. *FIG e-Working Week 2021, Smart Surveyors for Land and Water Management - Challenges in a New Reality Virtually in the Netherlands*, 21–25 June 2021. https://fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2021/papers/ts08.4/TS08.4_perperidou_11177.pdf
- Direção-Geral do Território (2021). Spatial planning and regional development in Portugal, https://www.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/publicacoes/spatial_planning_and_regional_development_in_portugal.pdf
- Donati, D. (2023). De ciudades a metrópolis en Italia: intenciones y realidad de una entidad con vocación estratégica. En Font, T. y Vilalta, M. (Dir.) y Gracia, R. (Coord.), *Anuario del Gobierno Local (AGL) 2022*, IDP (Institut de Dret Public) y Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 177-215.
- Erquicia, J.M. (2003). *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio. La necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Gobierno Vasco. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente,
- ESPON (2018). *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe (Espon-Compass)*. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief_Cross-fertilisation%20of%20cohesion%20policy%20and%20spatial%20planning.pdf
- European Commission (2016). No Net Land Take by 2050? *Science for Environment Policy-Future Brief*, abril 2016, Issue 14. https://catalogue.unccd.int/650_no_net_land_take_by_2050.pdf
- Fadigas, L. (2015). *Urbanismo e Território – As Políticas Públicas*. Edições Sílabo.
- Faludi, A. y Waterhout, B. (2002). *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*, RTP Library Series.
- Farinós, J.(Coord.) y Farinós, J. y Peiro. E.(Eds.)(2018). *Territorios y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Tirant humanidades,
- Farinós, J., García. M.J. y Aldrey, J.A. (2018). Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español. En Farinós, J. (Coord.) y Farinós. J. y

- Peiro, E. (Eds.), *Territorios y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Tirant humanidades, pp. 959-1059.
- Farinós, J. y Garrido, J. (Eds.) (2021). *Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la Ordenación del Territorio en España*. Universitat de Valencia. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/80482/9788491333999.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Farinós, J. et al. (2021). Resultados de la evaluación de procesos aplicada a la OT en España. A modo de conclusiones y algunas recomendaciones. En Farinos, J., Peiró, E. y Rando, E. (Eds.), *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación política e instrumentos de ordenación del territorio en España*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 407- 441.
- Farinós, J. y Olcina, J. (Eds. y Coord.) (2022). *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Tirant humanidades,
- Fedeli, V. (2017). Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation? *Raumforschung und Raumordnung* 75, pp.265–274. <https://link.springer.com/article/10.1007/s13147-016-0430-7>
- Feria, J.M. (2011). La ordenación territorial en las áreas metropolitanas españolas. En Jurado, J.M. (Coord.): *Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades*, UNIA, pp. 127-158.
- Ferrão, J. (2014). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. 2a Edição. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gualini, E.(2003). The region of Milan. En Salet, W., Thornley, A. y Kreukels, A.(Eds.), *Metropolitan governance and spatial planning*, Spon Press (Taylor&Francis), pp.264-283.
- Hildenbrand, A (1983). *Regionale Entwicklungspolitik und Planung in den peripheren Regionen Südeuropas . Eine vergleichende Analyse der Erfahrungen in Italien und Spanien* (Política de desarrollo regional y planificación en las regiones periféricas de Europa del Sur. Análisis comparado de las experiencias en Italia y España), Tesis de Licenciatura, presentada en 1983 en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, Trabajo inédito.
- Hildenbrand, A (1988). *Reform der Regionalförderung in Spanien (La reforma de los incentivos económicos regionales en España)*. *Raumforschung und Raumordnung*. n.º 5-6, pp. 270-276. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumplanung/ ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung). Hannover.
- Hildenbrand, A (1992). El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía. *Administración Andaluza / Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 10, 1992, pp. 27-53.

- Hildenbrand, A. (1995). *Paisaje y política de ordenación del territorio. Análisis de la experiencia internacional comparada*. Trabajo inédito, realizado por encargo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Este trabajo formó parte de la documentación usada por el Grupo de Trabajo encargado de la elaboración del CEP, compuesto por representantes políticos y seis científicos de diferentes países (entre ellos Florencio Zoido).
- Hildenbrand, A. (1996a). *Política de ordenación del territorio en Europa*, Colección KORA, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla
- Hildenbrand, A. (1996b). Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio. *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1 enero-abril 1996, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 65-88.
- Hildenbrand, A. (2002). Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional. En Zoido, F. y Venegas, C. (Coord.), *Paisaje y ordenación del territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Fundación Duques de Soria, pp. 21-32.
- Hildenbrand, A. (2003). La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro. En Porras, A. (Coord.), *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, XX Aniversario del Estatuto. Secretaría General del Parlamento de Andalucía, Editorial Comares, pp. 373-407.
- Hildenbrand, A. (2006). La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 230, pp. 79-139.
- Hildenbrand, A. (2009). La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea, ponencia principal del bloque temático "Territorio", presentada en el V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Málaga días 22 a 24 de noviembre de 2007, En FUNDICOT: V CIOT (*Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*). *Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada*, pp. 121-141.
- Hildenbrand, A. (2011). Balance del impacto del Convenio Europeo del Paisaje en las políticas de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas. En Cortina, A.y Simancas, R. (Coord.), *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias. Reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje*, Observatorio del Paisaje de Canarias/UIMP, pp. 119-144,
- Hildenbrand, A. y Pasleau, S.(2012). El paisaje: hilo conductor de la cooperación transnacional de Andalucía con otras regiones europeas. En Agudo, M.J. y Vázquez, E.(Coord.), I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad. Libro de Actas,

Consejería de Presidencia e Igualdad. Junta de Andalucía, pp.245-264. <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/13485731841491163805/libroactasOCTA.pdf>

Hildenbrand, A. y Priore, R. (2013). Through a new landscape strategy in Andalusia in the context of co-operation on landscape of European local and regional authorities. En Council of Europe: Ninth Council of Europe Meeting of the workshops for the implementation of the European Landscape Convention. III International Congress on Landscape and Infrastructures, Córdoba, Spain, 15 – 16 April 2010, *European Spatial Planning and Landscape* nº 95, pp. 55-66, <https://www.coe.int/en/web/landscape/publications>

Hildenbrand, A. (2017a). *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones: Desarrollo Territorial, 18. <https://roderic.uv.es/items/39b39d3a-d204-45cd-b98c-2c1275431f9e>

Hildenbrand, A. (2017b). El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, nº 13. pp. 25-46.

Hildenbrand, A. (2019). La gobernanza metropolitana y el reto del desarrollo urbano-territorial sostenible: las experiencias en Alemania. *Ciencia & Trópico*, Volumen 43 (2019), pp. 83-133. <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/issue/view/185>

Hildenbrand, A. (2021a). La política de ordenación del territorio en España. Análisis y balance a la vista de la experiencia comparada europea. En Delgadillo, J., Hildenbrand, A. y Garrido, R. (Coord.), *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, Fondo de Cultura Económica (Secc. de Obras de Política y Derecho). pp. 27- 89.

Hildenbrand, A. (2021b). Spatial planning and landscape: an inseparable binomial and an essential alliance for action—A reflection from Andalusia. En Council of Europe: *25th Council of Europe Meeting of the Workshops for the Implementation of the Council of Europe Landscape Convention: Landscape policies! Strategies, action plans and policy documents for landscape quality*, Palma de Mallorca, 6-8 October 2021, Proceedings / Actes, *European Spatial Planning and Landscape*, nº 122, pp. 33-46, <https://rm.coe.int/council-of-europe-european-landscape-convention-25th-meeting-of-the-wo/1680a43b75>

Hildenbrand, A. (2022a). La LISTA -Una reflexión crítica centrada en la ordenación del territorio, el paisaje y la gobernanza, En Martín, S.M. (Dir.), *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz. Análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía*, Thomson Reuters, pp. 603-652.

Hildenbrand, A.y Mora, J. (2022b). Relaciones de la ordenación del territorio con las políti-

- cas sectoriales. En Farinos, J. y Olcina, J. (Eds. Y Coord.), *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, tirant humanidades, Valencia, pp. 319-350.
- iFEL/Fondazione ANZI (2022). *Strategie Sviluppo Urbano nei Programmi Regionali 2021-2027*, a cura di Dipartimento Supporto ai Comuni e Studi politiche europee n. 3/2022. https://easy.fondazioneifel.it/contenuti-pub/DOCUMENTI/BecchiBGESTIONE_PUBBLICAZIONE24112022110939/n.3-2022_Svilup%20urbano%2021-27.pdf
- Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya (IIG) (2002)., *La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*, Generalitat de Catalunya (Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible), Documents de Recerca 5, http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Publicacions/n5_recerca_5_castella.pdf
- Junta de Andalucía (Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivenda:
- Estrategia de Paisaje de Andalucía* (2012). <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/paisaje/paginas/epa-andalucia.html>
- Proyecto Andalbagua*. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/actuaciones-supramunicipales/paginas/andalbagua.html>
- Lucia, L. (2017). Il contenimento di consumo di suolo in Veneto. *Rivista Giuridica di Urbanistica, Diritto e Territorio*, nº. 4/2017, pp. 597-613.
- Mata, R.(2009). Plan Territorial Insular de Menorca. En Busquets,J. y Cortina,A. (Coord.), *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Ariel, pp. 475-492
- Mata, R. y Rodríguez, J. (2022). Ordenación del territorio, patrimonio natural y cultural y cultural: una visión integradora desde la geografía. En Farinós, J. y Olcina, J. (Eds. y Coord.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Tirant humanidades, pp 173-208.
- Medeiros, E. (2014). The ‘europeanization of spatial planning processes in Portugal within the EU cohesion policy strategies (1989-2013). *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n.º 6, pp. 201-222.<https://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/177>
- Medeiros, E. (2021). *Portugal* (ARL-International, Country-Profiles). https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/portugal#spatial_planning
- Munafò, M. (Eds.) (2021). *Consumo di Suolo, Dinamiche Territoriali e Servizi Ecosistemici, Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente*, Report SNPA 22/2021, july 2021 (es un Informe elaborado por ISPRA, la sede del JRC en Italia). https://www.snпам-biente.it/wp-content/uploads/2021/11/Rapporto_consumo_di_suolo_2021.pdf

- Munárriz D. y Goñi, A. (2022): Caso de buena práctica. La revisión de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) e instrumentos asociados. En Farinós, J. y Olcina, J. (Eds. y Coord.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*, tirant humanidades, pp 645-676.
- Nel-lo, O. (1995). Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de la integración europea. *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales (CyTET)* n.º 106, pp. 783-792. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84091/62107>
- Nohlen, D. y Hildenbrand, A. (2005). *Spanien, Wirtschaft-Gesellschaft-Politik* (España. Economía-Sociedad- Sistema Político), VS. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. pp. 271-291.
- OECD (2017): *The Governance of Land Use, Country fact sheet Greece*. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-Greece.pdf>
- Papageorgiou, M. (2017). Spatial planning in transition in Greece: a critical overview. *European Planning Studies*, Volume 25, 2017 - Issue 10 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2017.1344194>
- Perdigó Solá, J. 2023: El Área Metropolitana de Barcelona a los doce años de su reconstitución, en: Font, T. y Vilalta, M. (Dir.) y Gracia, R. (Coord.), *Anuario del Gobierno Local (AGL) 2022*, IDP (Institut de Dret Public) y Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 43-60.
- Perperidou, D.G. (2021). Spatial Planning in Greece: from the Past to the Economic Crisis & the Future. https://fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2021/papers/ts08.4/TS08.4_perperidou_11177.pdf
- Prezioso, M. (2018). Rethinking planning in Italy. En Farinós, J (coord) y Farinós, J. Y Peiró, E. (Eds.), *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Tirant humanidades, pp.499-527,
- Parlamento Italiano. Camara dei Deputati - Documentazione Parlamentaria (2022). *Studi – Istituzioni. Autonomie territoriali e finanza locale: Città metropolitane e province*, 22 settembre 2022. https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_province-1.html
- Richardson, H.W. (1975). *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Alianza.
- Segura, S, y Elorrieta, B. (2022). Seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación territorial. En Farinós, J. y Olcina J. (Eds. y Coord.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Tirant humanidades, pp 703-722.
- Serrano, A.(2006). La aplicación de los principios de la ETE en la ordenación del territorio en España. ¿Hacia un modelo policéntrico y sostenible?. En Tarroja, A./Camagni, R.(coord.), *Una nueva cultura del territorio*, Diputación de Barcelona Xarxa de municipis, pp. 69-106.

- Targetti, U. (2016). La Città Metropolitana: una storia di potere. En periódico *Arcipelago Milano*, 3 de mayo de 2016. <https://www.arcipelagomilano.org/archives/42910>
- Terán, F. (1996). Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *Ciudad y Territorio/ Estudios Territoriales (CyTET)* nº 107-108, pp. 167-184. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84124/62134>
- Tomás, M. (2023). Tendencias y modelos de gobernanza metropolitana en España. En Font, T. y Vilalta Reixach, M. (Dir.) y Gracia R. (Coord.), *Anuario del Gobierno Local (AGL) 2022*, IDP (Institut de Dret Public) y Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 43-60.
- Zoido, F. (2002). El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio. En Zoido, F. y Venegas, C. (Coord.), *Paisaje y ordenación del territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Fundación Duques de Soria, pp. 21-32. <http://paisajeyterritorio.es/assets/el-paisaje-y-su-utilidad-para-la-ordenacion-del-territorio.-zoido-naranjo%2c-f.pdf>
- Zoido, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En Farinós, J. y Romero, J. (Eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, p. 19-48. IIDL/PUV,
- Zoido, F. (2008). El Convenio Europeo del Paisaje. En Busquets, J., y Cortina, A. (Coords.), *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Ariel, pp. 300-215. <http://paisajeyterritorio.es/assets/el-convenio-europeo-del-paisaje.-por-zoido-naranjo%2C-f.pdf>
- Zoido, F. (2014). Ordenación del territorio y política de paisaje en tiempos de crisis. En Council of Europe: 16th Council of Europe International CEMAT Symposium and 12th Council of Europe Meeting of the Workshops for the Implementation of the European Landscape Convention, Thessalonica, Greece, 2-3 October 2012. Proceedings / Actes, *European Spatial Planning and Landscape*, Nº 99, pp. 95-109, <http://paisajeyterritorio.es/assets/ordenacion-del-territorio-y-politica-de-paisaje-en-tiempos-de-crisis.-zoido-naranjo.-f..pdf>
- Zoido, F. (2016). El paisaje fundamento de un buen gobierno del territorio. *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, n.º 102-103, pp. 41-60. <http://paisajeyterritorio.es/assets/el-paisaje.-fundamento-de-un-buen-gobierno-del-territorio.-zoido-naranjo%2c-f.pdf>
- Zoido, F. (2021). De la Carta de Sevilla al Convenio de Florencia. *Patrimonio cultural de España*, n.º. 12, pp. 39-56. http://paisajeyterritorio.es/wp-content/uploads/2021/01/DelaCartadeSevillaalCEP_FZN.pdf