

CIUDAD Y TERRITORIO EN EL SIGLO XXI:
REFLEXIONES DESDE EL DERECHO PÚBLICO

COLECCIÓN INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Chinchilla Marín, Carmen. Universidad de Alcalá de Henares.

Escribano Collado, Pedro. Universidad de Sevilla.

Fernández Valverde, Rafael. Magistrado del Tribunal Supremo.

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. Universidad Politécnica de Madrid.

Martínez-Vares García, Santiago. Magistrado del Tribunal Constitucional.

Medina Guerrero, Manuel. Universidad de Sevilla.

Menéndez Rexach, Ángel. Universidad Autónoma de Madrid.

Montoro Chiner, M^a Jesús. Universidad central de Barcelona.

Parejo Alfonso, Luciano. Universidad Carlos III de Madrid.

Pérez Moreno, Alfonso. Universidad de Sevilla.

Pielow Johann-Christian. Ruhr Universität Bochum.

Rivero Ysern, José Luis. Universidad de Sevilla.

Suay Rincón, José. Magistrado del Tribunal Supremo.

Vandelli, Luciano. Università di Bologna.

Vieira Andrade, José Carlos. Universidad de Coimbra.

COMITÉ TÉCNICO

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Castillo Blanco, Federico. Universidad de Granada.

Fernández Ramos, Severiano. Universidad de Cádiz

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Gamero Casado, Eduardo. Universidad Pablo de Olavide.

Guichot Reina, Emilio. Universidad de Sevilla.

Horgué Baena, Concepción. Universidad de Sevilla.

Jordano Fraga, Jesús. Universidad de Sevilla.

Montoya Martín, Encarnación. Universidad de Sevilla.

Rebollo Puig, Manuel. Universidad de Córdoba.

Vera Jurado, Diego. Universidad de Málaga.

DIEGO J. VERA JURADO
(director)

MANUEL MORENO LINDE
(coordinador)

CIUDAD Y TERRITORIO EN EL SIGLO XXI: REFLEXIONES DESDE EL DERECHO PÚBLICO




Instituto = García = Oviedo

Sevilla 2020

Colección: Instituto García Oviedo
Núm.: 7

Comité editorial:

José Beltrán Fortes
(Director de la Editorial Universidad de Sevilla)

Araceli López Serena
(Subdirectora)

Concepción Barrero Rodríguez
Rafael Fernández Chacón
María Gracia García Martín
Ana Ilundáin Larrañeta
María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado
Manuel Padilla Cruz
Marta Palenque Sánchez
María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda
José-Leonardo Ruiz Sánchez
Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

© Editorial Universidad de Sevilla, 2020
Porvenir, 27 - 41013 Sevilla.
Tlfs.: 954 487 447; 954 487 451; Fax: 954 487 443
Correo electrónico: eus4@us.es
Web: <https://editorial.us.es>

© Instituto García Oviedo, 2020

© Diego J. Vera Jurado (director), 2020

© Manuel Moreno Linde (coordinador), 2020

© De los textos, los autores, 2020

Impreso en papel ecológico
Impreso en España-Printed in Spain

ISBN: 978-84-472-2941-3
Depósito Legal: SE 1920-2020

Maquetación: Archivos y Publicaciones Scriptorium, S.L.

Impresión: Podiprint

RELACIÓN DE AUTORES

Director: Diego J. Vera Jurado
Coordinador: Manuel Moreno Linde

Elsa Marina Álvarez González
Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Adriana Antúnez Sánchez
Área de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Roberto Galán Vioque
Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla

Yolanda García Calvente
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Málaga

Salvador Martín Valdivia
Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Jaén

Manuel Moreno Linde
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Esther Rando Burgos
Profesora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

M^a del Mar Soto Moya
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Financiero y Tributario,
Universidad de Málaga

José Antonio Rosa Ruiz
Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Claudia Tubertini
Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Bolonia

Diego J. Vera Jurado
Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

M^a Remedios Zamora Roselló
Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Índice

ABREVIATURAS.....	11
PRÓLOGO por Diego J. Vera Jurado	13

I. Nuevas perspectivas de la Ordenación del Territorio

Capítulo 1

Cooperación entre comunidades autónomas en políticas territoriales: problemática y propuestas	19
<i>Esther Rando Burgos</i>	

Capítulo 2

El derecho al litoral: gobernanza territorial y marítima.....	51
<i>Mª Remedios Zamora Roselló</i>	

Capítulo 3

Los proyectos de interés supramunicipal o autonómico. Una visión polémica de la Ordenación del Territorio	81
<i>Diego J. Vera Jurado</i>	

II. Repensar el Derecho Urbanístico

Capítulo 4

Radiografía de un Derecho Urbanístico en crisis.....	103
<i>Adriana Antúnez Sánchez</i>	

Capítulo 5

Entre disfunciones y paradojas. Retos del Urbanismo en Andalucía	125
<i>Salvador Martín Valdivia</i>	

Capítulo 6

Los instrumentos de planificación urbanística: a vueltas con su naturaleza jurídica y su eficacia	155
<i>Elsa Marina Álvarez González</i>	

III. Retos de las ciudades del siglo XXI

Capítulo 7

Ciudades inteligentes, calidad de vida y Derecho Urbanístico.....	181
<i>Manuel Moreno Linde</i>	

Capítulo 8

Movilidad urbana sostenible.

Especial referencia al transporte no motorizado207

*José Antonio Rosa Ruiz***Capítulo 9**

Un modelo energético sostenible para los entornos urbanos.....233

*Roberto Galán Vioque***Capítulo 10**

Gentrificación, economía colaborativa y sistema tributario.....255

*Yolanda García Calvente**M^a del Mar Soto Moya***Capítulo 11**

Las ciudades metropolitanas en Italia281

Claudia Tubertini

Abreviaturas

AECT	Agrupación Europea de Cooperación Territorial
AFO	Asimilado a fuera de ordenación
CCAA	Comunidades Autónomas
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio
EEMV	Estrategia Española de Movilidad Sostenible
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
ETE	Estrategia Territorial Europea
LGICA	Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental
LIC	Lugar de Importancia Comunitaria
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación urbanística de Andalucía
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LSE	Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector eléctrico
LUSA	Proyecto de Ley de Urbanismo Sostenible de Andalucía
NNSS	Normas Subsidiarias
PATIVEL	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral
PDSU	Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano
PEEB	Plan Estratégico Estatal de la Bicicleta
PEIT	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte
PGOU	Plan General de Ordenación Urbanística
PMUS	Planes de Movilidad Urbana Sostenible
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional

TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TRLS 1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS 1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS 2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
ZEPA	Zona de Especial Protección de Aves
ZIR	Zona de Interés Regional

PRÓLOGO

Ciudad y territorio en el siglo XXI: reflexiones desde el Derecho público, es resultado del proyecto de investigación sobre *Gobernanza y cohesión. Nuevas formas de gestión del desarrollo del territorio*, coordinado por la Universidad de Málaga y que cuenta con la participación de profesores de diferentes universidades españolas e italianas. Este proyecto, como otros anteriores, se incardina en la línea de investigación que el Área de Derecho administrativo de esta Universidad lleva desarrollando desde hace más de veinte años y que tiene como logro más reciente y destacado la puesta en funcionamiento del *Instituto Universitario de Investigación Jurídica de Gobierno y Territorio*. Este instituto, que nace con una clara vocación docente e investigadora, verá desarrollada su actividad en diferentes proyectos en España, Italia y Latinoamérica. Hacer notar, además, su estrecha vinculación con el máster oficial de *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente* de la Universidad de Málaga que, en su décima edición, ha tenido un protagonismo significativo durante todo este tiempo.

Por lo que se refiere al presente trabajo que tengo el placer de introducir, su hilo argumental viene determinado por diferentes reflexiones sobre la ciudad y el territorio desde la óptica del Derecho público. La diferencia respecto de otros trabajos radica, sin embargo, en el intento por parte de los autores de analizar situaciones, problemas y escenarios novedosos, excluyendo reflexiones ya clásicas sobre la materia.

Es innecesario en este momento abundar en el dato de que el Derecho público lleva aportando soluciones sobre la ciudad -como concepto integral- desde mediados del siglo pasado, y desde algunas décadas más tarde sobre el territorio. Pero es oportuno reconocer también que estas soluciones se producen casi siempre con retraso, o al menos con retraso respecto del momento vital en que surgen los problemas. Ello responde, probablemente, al binomio lentitud-prudencia que caracteriza a la maquinaria jurídica, permitiendo que fenómenos complejos se manifiesten y desarrollen al margen de reflexiones jurídicas sólidas. Añadir, por terminar con esta cuestión, la posibilidad de que la no aplicación o mala aplicación de las normas, obedezca a criterios selectivos

que, si desde un punto de vista abstracto, pueden parecer distorsionantes, son perfectamente explicables desde la perspectiva del sistema en que se integran, y que es el que impone dicho modo de actuar, con lo que todo ello significa. Cuestión que, aunque fue planteada por Alejandro Nieto en 1975, en su clarificador artículo *la vocación del Derecho administrativo en nuestro tiempo*, continúa teniendo plena actualidad.

Sean las causas que fueren, no estamos describiendo con nuestras palabras nada que no sea ya conocido: desajuste entre realidad e intervención del derecho. No obstante, lo que sí puede ser novedoso en estos momentos es la velocidad a la que se transforma la realidad y, por tanto, la velocidad a la que se plantean los problemas. Si hace unas décadas el ritmo de cambio podía ser relativamente asumible por la lentitud (o inactividad) de la maquinaria jurídica, hoy en día esta lentitud se hace insoportable. El incesante avance de la ciencia y de la tecnología, por una parte, y los fenómenos sociales que caracteriza a estas primeras décadas del siglo XXI y que no tiene parangón con etapas anteriores, por otra, ponen de manifiesto la dificultad de lo jurídico.

Advertir, en este sentido, que uno de los ámbitos de intervención donde los cambios se están produciendo de manera acelerada y donde la sensación de retraso es más llamativa es en el definido por los conceptos de ciudad (urbanismo) y territorio (ordenación del territorio), con directa vinculación a otros muchos como movilidad, sostenibilidad, recursos naturales, crecimiento, cambio climático o contaminación. Los acontecimientos en la ciudad y en el territorio se manifiestan a una velocidad vertiginosa, infinitamente más rápido que hace unas pocas décadas, y llegar tarde en este momento no tiene sentido ya que el escenario sobre el que intentemos intervenir ya se habrá transformado nuevamente.

De hecho, cuando redacto estas líneas el mundo entero se ha visto conmovido por la pandemia del coronavirus, lo que hace que todo lo expuesto tome mucho más sentido. La Covid-19 evidencia la necesidad de actualizar la forma en que se construyen las ciudades, recuperando el sentido de lo público y discutiendo lo privado. Se pasará de una ciudad real, a la que estábamos acostumbrados, a una virtual que ya la empezamos a vivir con la revolución tecnológica y su masificación; lo cual acarreará nuevas formas de convivencia y nuevas estrategias de enfrentar las desigualdades en cada territorio.

Es básico reclamar, por tanto, que el derecho en general y el Derecho público en particular deben de acelerar el tiempo de respuesta, o al menos el de reflexión. Y es justamente esta intención de reflexionar sobre los nuevos problemas de la ciudad y el territorio lo que justifica este trabajo colectivo y todos sus antecedentes.

Entrando en detalle, hay que indicar que el presente trabajo se divide en tres bloques principales: I) nuevas perspectivas de la ordenación del territorio, II) repensar el Derecho urbanístico y III) retos de las ciudades del siglo XXI.

En el primer bloque se analizan las políticas territoriales de las comunidades autónomas, el litoral y los proyectos de interés autonómico. El segundo bloque, por su parte, trata de la crisis y de las nuevas propuestas del Derecho urbanístico, con una especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por último, en el tercer apartado, se estudian algunos de los retos de la ciudad del Siglo XXI (energía, movilidad, calidad de vida, ciudades inteligentes, gentrificación, economía colaborativa o sistema tributario).

Se trata, en definitiva, de reflexionar y dar respuesta a los nuevos escenarios que el siglo XXI traerá a la ciudad y al territorio y, por tanto, a los ciudadanos y en los cuales el Derecho público tendrá algo que decir, esperemos que a tiempo.

Diego J. Vera Jurado
Catedrático de Derecho Administrativo
Málaga, abril, 2020

I. Nuevas perspectivas de la Ordenación del Territorio

Capítulo 1

COOPERACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN POLÍTICAS TERRITORIALES: PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS

Esther Rando Burgos
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

SUMARIO: I. Introducción. II. Las dificultades de una efectiva cooperación interautonómica en ordenación territorial: problemática de partida y necesidad de respuestas. III. La apuesta europea por la cooperación en políticas territoriales. 1. Contexto de partida. 2. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). IV. Propuestas para la implementación de la cooperación interautonómica en políticas territoriales. 1. La Conferencia Sectorial en Ordenación del Territorio como mecanismo para la cooperación. A. Marco normativo de referencia de las Conferencias Sectoriales: antecedentes y régimen jurídico vigente. B. Génesis y evolución de la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio. C. Hacia la efectiva puesta en marcha de la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio. 2. Comisiones Territoriales de Cooperación. 3. Observatorio del Territorio. A. Antecedentes, evolución y contexto actual de los Observatorios. B. Algunas razones para la creación de un Observatorio del Territorio estatal. **Bibliografía.**

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace décadas se viene apostando firmemente desde la Unión Europea por la necesidad de lograr un territorio más cohesionado, más vertebrado y

más sostenible. Los diferentes Estados vienen llevando a cabo distintas políticas públicas centradas en el logro de dichos objetivos. Ahora bien, las dinámicas territoriales, la globalización, los avances tecnológicos e incluso la mejora en las comunicaciones, son sólo algunos aspectos que evidencian la celeridad con que acaecen los cambios en nuestros territorios. A lo anterior, se une un elemento fundamental: el carácter unitario del territorio, la necesidad de su visión global y la apuesta por una perspectiva capaz de primar la realidad del territorio y sus dinámicas frente a los imperantes límites administrativos que, aun imaginarios, se han trazado sobre el mismo. Pero en este escenario, concurre un elemento clave que parece impedir el logro definitivo de los objetivos previstos por las políticas territoriales: su puesta en marcha. La realidad evidencia que continúan imperando las estructuras administrativas estáticas, lo que viene a chocar frontalmente con la realidad actual del territorio. Los Estados continúan partiendo de un elemento que parece inalterable: su propia organización territorial. En Estados como España en que las políticas territoriales son competencia de las Comunidades Autónomas, éstas actúan como "islas" y sin que exista la necesaria interconexión que requiere una adecuada interrelación y cooperación territorial, lo que choca con las relaciones que en la práctica se producen y que precisan una respuesta inmediata.

Es muy necesario plantear propuestas que posibiliten la puesta en marcha de manera efectiva de las interrelaciones que entre el territorio en su conjunto se produce. El territorio ha de ser entendido como un todo, su visión ha de superar las hoy "obsoletas" estructuras administrativas estáticas de los Estados, y favorecer unas efectivas y adecuadas interrelaciones capaces de capturar las sinergias que en el mismo tienen lugar.

El VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en el año 2017 en Fuerteventura (España), entre las diez conclusiones que destaca, señala la necesidad de un buen gobierno, entendido éste como "... una nueva relación de las Administraciones y de los Gobiernos con los ciudadanos. Lo que exige que en la planificación y gestión territorial, urbana y ambiental se aseguren mecanismos de concertación, colaboración, cooperación interadministrativa e interdepartamental, y de participación real y efectiva de la sociedad civil, lo que será posible con una renovada y potenciada cultura territorial"¹.

De poco sirve planificar, definir un modelo territorial, fijar unos objetivos para su consecución, sin su ulterior puesta en marcha. A lo anterior, se une una cuestión cada vez más creciente, la globalización. Las respuestas que el territorio precisa hoy y que han de instituirse en objetivo de las políticas territoriales,

¹ SERRANO RODRÍGUEZ, A. *Ordenación del Territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*, Cátedra de Cultura Territorial Valenciana y FUNDICOT, 2017, p. 29.

pasan por capturar y dar solución a las interrelaciones territoriales que se vienen produciendo e incrementando cada día, con el objetivo puesto en el desarrollo territorial del conjunto mediante la interrelación de las diferentes “unidades” o “niveles administrativos” forjados por los Estados. Es necesaria una visión de conjunto y buscar fórmulas que posibiliten la efectiva interrelación y formulación de objetivos comunes para trabajar en ellos de manera concertada y coordinada.

Las Comunidades Autónomas no pueden implementar sus políticas territoriales obviando qué o cómo se viene realizando esa misma política en los territorios vecinos. Además, subyacen problemas y oportunidades comunes que requieren soluciones conjuntas. Se está ante una cuestión compleja que aún no ha recibido la necesaria atención. Es muy preciso buscar una manera de lograr el trasvase de información y la retroalimentación, como paso previo al consenso y la búsqueda de objetivos comunes, de manera que del contexto actual en que las Comunidades Autónomas actúan como un conjunto de elementos separados e independientes, se alcance una correlativa y efectiva cooperación interadministrativa entre Comunidades Autónomas en el desarrollo e implementación de las políticas territoriales.

A partir de aquí, y en la búsqueda de soluciones, se plantean determinados mecanismos, cuya correcta articulación puede materializar y poner en marcha la cooperación entre Comunidades Autónomas en sus políticas territoriales, favoreciendo el intercambio de información mutua, fortaleciendo sinergias y fijando objetivos comunes para lograr un efectivo desarrollo territorial sustentado en la cohesión, la vertebración y la equidad.

II. LAS DIFICULTADES DE UNA EFECTIVA COOPERACIÓN INTERAUTONÓMICA EN ORDENACIÓN TERRITORIAL: PROBLEMÁTICA DE PARTIDA Y NECESIDAD DE RESPUESTAS

Expuesto cuanto antecede, la cuestión central pasa por tratar de dar respuesta a cuál es realmente el problema o qué obstaculiza el logro del objetivo pretendido. En países como España en que las diferentes competencias se encuentran repartidas entre las distintas Administraciones territoriales (en el caso de la ordenación territorial atribuida a las Comunidades Autónomas con carácter de competencia exclusiva), no se parte de un patrón común como puede ocurrir en otros países en que esta competencia se la reserva el propio Estado o, al menos, se reserva determinadas funciones que le posibilitan fijar un modelo común.

En España, cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas viene desarrollando, con mayor o menor ahínco, su competencia en ordenación

territorial². Precisamente por ese carácter de competencia exclusiva, la realidad nos muestra que, en el desarrollo de las políticas territoriales, las Comunidades Autónomas actúan, como decíamos, como auténticas “islas”, centradas y “fortificadas” en sus límites administrativos, obviando qué o cómo se desarrolla en otras Comunidades Autónomas, incluso con aquéllas con las que comparten un mismo territorio únicamente separado por un límite administrativo imaginario, nos referimos a las Comunidades Autónomas vecinas. Las dos consecuencias inmediatas que tienen lugar son, por un lado, la pérdida de sinergias y por otro, se obvia la realidad territorial de un ámbito que precisa respuestas conjuntas y consensuadas porque, insistimos, pese a los límites administrativos trazados que separan los territorios de dos o más Comunidades Autónomas, se está, en esencia y en lo que aquí importa, ante un mismo territorio, con idénticos caracteres, debilidades y oportunidades.

La cuestión se complica en la medida en que son tres las Administraciones (estatal, autonómica y local) las que, directa o indirectamente, tienen reconocida capacidad para tomar decisiones que inciden y configuran el territorio.

Es cierto que el ordenamiento jurídico español establece diferentes mecanismos dirigidos precisamente a favorecer y asegurar las relaciones interadministrativas. De manera particular, es preciso hacer mención a los principios de cooperación (de carácter voluntario) y coordinación (de carácter obligatorio) y su desarrollo a través de diferentes técnicas. Sin embargo, la realidad evidencia la dificultad que su puesta en práctica ha generado. Continúa primando la visión circunscrita a la competencia que se ostenta, tanto en sentido vertical como horizontal, y el entendimiento de aquélla como prevalente frente al carácter “secundario” de otras competencias que no vienen atribuidas.

Centrando el tema de la cuestión, el hecho de la atribución competencial de las políticas territoriales a las Comunidades Autónomas y la necesaria puesta en relación con las interrelaciones territoriales que tienen lugar (y que se incrementan cada día), precisan una urgente respuesta. Precisamente éste es el objetivo del presente trabajo. Las interrelaciones territoriales son una realidad. Cada vez es mayor el número de ciudades y Comunidades Autónomas con fuertes relaciones en áreas limítrofes. En este contexto, parece esencial fortalecer las capacidades de interrelación, formulando políticas comunes que posibiliten el desarrollo territorial de manera coordinada y superando los límites administrativos preestablecidos, ofreciendo con ello soluciones a las problemáticas territoriales actuales.

Aunque se está ante una cuestión que afecta por igual al conjunto de Comunidades Autónomas, en algunos ámbitos es, si cabe, más acusado. A modo de ejemplo, la Comunidad de Madrid y las interrelaciones con las

² RANDO BURGOS, E. *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Editorial Iustel, 2019.

Comunidades Autónomas vecinas de Castilla-La Mancha y Castilla y León. Se está ante relaciones cotidianas cuyo ámbito supera no ya el autonómico sino el interautonómico, carentes de respuestas³. En determinados escenarios se está, además, ante una cuestión mucho más amplia como es el fenómeno metropolitano, como ya dijéramos, realidad constatada desde hace años “la población en su día a día vive y se relaciona en un entorno que supera los límites administrativos de una ciudad o de un pueblo”⁴, incluso, de una Comunidad Autónoma.

Esta cuestión no ha pasado inadvertida. Autores como LORA-TAMAYO VALLVÉ⁵, aun reconociendo el avance, en aras a la armonización de intereses como los ambientales y urbanísticos, que supone la técnica empleada por buena parte de Comunidades Autónomas que han optado por promulgar conjuntamente leyes de urbanismo y ordenación del territorio, apunta algunas cuestiones que “se echan en falta... para poder alcanzar una verdadera y coherente Ordenación del Territorio a nivel nacional”. En este contexto, la autora señala aspectos concretos que, en síntesis, vienen a abogar por una posible solución: la promulgación de una ley de armonización en la materia⁶.

En suma, se está ante una cuestión que se acentúa con el paso del tiempo y que continúa sin tener una respuesta adecuada, más que desde el propio ordenamiento jurídico que, como veremos, habilita técnicas para ello, desde la propia voluntad político-administrativa.

³ El conocido como “incendio del cementerio de neumáticos de Seseña” fue un claro ejemplo de lo que aquí se expone. Dos municipios vecinos, Valdemoro y Seseña, pertenecientes a las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha, y cuyo incendio afectó a ambos (según las estimaciones, en un 30% al primero y un 70% al segundo). Pero más allá de cuestiones puntuales, estas Comunidades Autónomas son un claro ejemplo de las relaciones diarias de población entre las mismas. Un importante número de población trabaja en Madrid pero reside en Castilla-La Mancha o Castilla y León, o viceversa. Ello conlleva relaciones interautonómicas diarias de un cada vez más creciente número de población y que está preciso de una respuesta interadministrativa.

⁴ RANDO BURGOS, E. *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial*, Editorial Tirant lo Blanch, 2020.

⁵ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Editorial Dykinson, 2006, pp. 58-59.

⁶ Destaca así, por un lado “La regulación por una ley estatal de la posibilidad de existencia de Planes de Ordenación del Territorio que afecten a distintas Comunidades Autónomas. Pues: ¿No sería lógico que para llevar a cabo el futuro Plan General de la “conurbación” de Madrid o de Madrid-Area Metropolitana se tuvieran en cuenta los nuevos puntos que conectados por tren de alta velocidad se transforman automáticamente en “barrios periféricos” de la capital (Ciudad Real, Toledo, Guadalajara). Lo mismo ocurriría con Tarragona respecto de Barcelona, pero es que, esa segunda descentralización que es la de las entidades locales hacen muy difícil esta visión, tan real y tan armonizadora”. Pero también añade una segunda razón “Por otra parte se hace cada vez más necesario un mínimo común terminológico, que sin perturbar las tan ansiadas competencias autonómicas, garanticen, por lo menos la comprensión del concepto jurídico al que estamos haciendo referencia”.

III. LA APUESTA EUROPEA POR LA COOPERACIÓN EN POLÍTICAS TERRITORIALES

1. CONTEXTO DE PARTIDA

La apuesta europea por la cooperación territorial en la ordenación del territorio se remonta décadas atrás⁷. En general, las “recetas” dadas desde Europa para el logro de un territorio más cohesionado y vertebrado, tienen cada vez más protagonismo en nuestro ordenamiento interno, ello, a pesar de, como pone de manifiesto LORA-TAMAYO VALLVÉ, no ostentar como título propio o siquiera como política común, la ordenación del territorio. Estamos ante lo que, con acierto, la autora, ha venido en calificar como *Europeización del territorio*⁸.

Tomando como punto de partida, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (en adelante, CEOT)⁹, ya en su preámbulo, entre las primeras cuestiones que aborda destaca la importancia de la cooperación en la ordenación territorial, abogando por la necesidad de un análisis de las concepciones nacionales, regionales y locales de esta función pública como medio para adoptar principios comunes destinados a reducir las diferencias regionales y lograr una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, del reparto de las actividades, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida.

Pero no queda ahí. Cuando plantea los objetivos fundamentales que persigue la ordenación del territorio (desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; mejora de la calidad de vida; gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente; y utilización racional del territorio), como medios para su realización y partiendo de que “La ordenación del territorio es el reflejo de una voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinario y de cooperación entre las autoridades afectadas”, propone, entre otros, como “organiza la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución equitativa de los recursos financieros”. Para ello, incide en la importancia de que las diferentes autoridades que participan en las políticas territoriales dispongan de competencias para decidir y ejecutar

⁷ Sobre la importancia de la cooperación territorial en el contexto europeo, si bien centrado en el papel de las ciudades medias, vid. RANDO BURGOS, E. “El rol de la ciudad media en el marco de las políticas europeas de ordenación del territorio: su articulación en el modelo territorial andaluz”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 332, 2019, pp. 111-152.

⁸ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. *La Europeización del territorio*, Editorial Dykinson, 2019.

⁹ CONSEJO DE EUROPA. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en To-remolinos (España).

así como de medios económicos suficientes, teniendo presente en su actuación las medidas tomadas o previstas en los niveles inferior o superior y por consiguiente intercambiar información de manera regular, con el fin de asegurar una coordinación óptima entre el nivel local, regional, nacional y europeo, incluso en lo referente a la cooperación fronteriza. Para cada uno de estos cuatro niveles de decisión establece unas responsabilidades tendentes al logro pretendido. A nivel local, coordinación de los planes de ordenación de las autoridades locales, que deben tener en cuenta los intereses de la ordenación regional y nacional; a nivel regional, lo identifica como el marco más apropiado para la puesta en práctica de una política de ordenación del territorio: coordinación entre las mismas autoridades regionales, las autoridades locales, nacionales y entre regiones de países vecinos; a nivel nacional, coordinación de las distintas políticas de ordenación del territorio y de las ayudas a las regiones y concertación entre los objetivos nacionales y regionales; a nivel europeo, coordinación de las políticas de ordenación del territorio a fin de realizar los objetivos de importancia europea y un desarrollo general equilibrado.

De hecho, la CEOT, señala que el propio marco en el que tiene lugar (la Conferencia Europea de Ministros responsables en Ordenación del Territorio, CEMAT) es un instrumento político privilegiado de cooperación y de iniciativa a nivel de Europa. En coherencia con lo cual, plantea que además de la organización y la intensificación de la cooperación entre los Estados, es preciso promover la cooperación en los principales sectores técnicos de la ordenación del territorio, tales como la investigación prospectiva, las estadísticas regionales, la cartografía y la terminología.

Por su parte, la Estrategia Territorial Europea (en lo sucesivo, ETE)¹⁰ aboga por el territorio como una nueva dimensión de la política europea. Como propuestas plantea, entre otras, que los problemas de desarrollo territorial de la Unión Europea (UE) sólo podrán resolverse mediante la colaboración de los diferentes niveles de gobierno y administración. Estos mismos problemas son los que se reproducen en el marco de los diferentes Estados, máxime en países como España en que los niveles de decisión se encuentran repartidos entre las diferentes Administraciones territoriales. Precisamente por ello, la ETE plantea la posibilidad de superar la perspectiva de las políticas sectoriales para observar el territorio europeo desde una perspectiva global, teniendo en cuenta las oportunidades de desarrollo que presenta. Las formas de colaboración que propone tratan de contribuir a que las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, frente al arraigo de actuar de forma independiente, se lleven a cabo de forma cooperativa. Su logro pasa no sólo por la

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia Territorial Europea (ETE): Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Acordada en la Reunión Informal de Ministros responsable de Ordenación del Territorio en Potsdam, mayo de 1999.

cooperación activa de las políticas sectoriales nacionales, sino también las de las ciudades y regiones, de manera que se puedan poner los objetivos de la UE al alcance de los ciudadanos.

De hecho, para la aplicación de la ETE, el documento enfatiza en la necesidad de una política integrada de desarrollo territorial, para lo que resulta esencial que las instancias político-administrativas de los Estados miembros y las instituciones de la UE, tengan en cuenta desde el principio, en la aplicación de las opciones políticas, las superposiciones y conflictos de carácter material, temporal y territorial, con el fin de definir las prioridades adecuadas. Pero su consecución requiere, como bien establece la ETE, nuevas modalidades de cooperación sustentadas en un carácter voluntario, teniendo en cuenta que la aplicación de las opciones políticas se basa en el principio de subsidiariedad. En este escenario, insiste en la necesidad de una estrecha cooperación de las políticas sectoriales entre sí y con las autoridades competentes de ordenación del territorio (cooperación horizontal), por una parte, y entre las políticas a escala comunitaria, trasnacional, regional y local, por otra (cooperación vertical), concluyendo que la cooperación es la clave de una política integrada de desarrollo territorial y supone un valor añadido con relación a la aplicación de las políticas sectoriales de manera aislada. En suma, la ETE aboga por lo que parece una obviedad, la necesidad de reforzar mecanismos de cooperación que hagan factible (y posible) actuar de manera integrada, de forma que las propias fronteras nacionales o autonómicas, en el caso español, pero también otras dificultades administrativas dejen de representar obstáculos al desarrollo. Para la cooperación territorial, la ETE preconiza tres niveles: comunitario, trasnacional/nacional y regional/local.

En aras a facilitar la consecución de los objetivos que propugna, la ETE plantea, como herramienta para su aplicación a escala comunitaria, la institucionalización de un Observatorio en red del desarrollo territorial europeo. Como ya apuntáramos, en la práctica, este Observatorio se desarrolla a través de ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*), programa de investigación que compila y compara los datos sobre las tendencias del desarrollo y cohesión territorial en Europa. "ESPON constituye el primer observatorio territorial a nivel europeo, el programa ESPON 2020, dando continuidad a sus predecesores, los programas ESPON de 2006 y 2013, continúa la labor de consolidar una Red de Observación Europea para el desarrollo y la cohesión territorial y ampliar el suministro de datos e investigaciones sobre temas territoriales a escala europea"¹¹.

¹¹ RANDO BURGOS, E. *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial...* op. cit.

2. LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT)

La cooperación territorial europea es un instrumento de la política de cohesión en cuanto objetivo para solucionar los problemas transfronterizos y desarrollar de manera conjunta el potencial de los distintos territorios. En este sentido, las acciones de cooperación reciben del apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, fundamentalmente a través de tres componentes: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional. Su base jurídica se encuentra en el propio artículo 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el Reglamento UE 1299/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea¹².

Como mecanismo para facilitar y fomentar la cooperación territorial entre los Estados miembros, incluyendo uno o varios ejes de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y con el objetivo de reforzar la cohesión económica, social y territorial en la UE, el Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), crea esta figura, justificado por la necesidad de “superar los obstáculos a la cooperación territorial, es preciso instaurar un instrumento de cooperación a escala comunitaria para crear en el territorio de la Comunidad agrupaciones cooperativas dotadas de personalidad jurídica”. Como notas características, su carácter facultativo (esencial en el marco de la voluntariedad), su condición de entidades dotadas de personalidad jurídica, la concreción de las funciones y competencias de cada AECT en un convenio adoptado por unanimidad entre sus miembros o su composición multilateral. Como particularidad, cada AECT puede estar integrada por miembros pertenecientes al menos a dos Estados miembros y pertenecientes a una o más de las siguientes categorías: Estados miembros o autoridades de ámbito nacional; autoridades regionales; autoridades locales; empresas públicas u organismos de derecho público; empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general; autoridades nacionales, regionales o locales, u organismos o empresas de terceros países (sujetos a condiciones específicas); asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de las categorías anteriores¹³.

¹² Modificado por el Reglamento (UE) 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Europea (AECT), en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.

¹³ Sobre la cuestión, vid. GUILLERMO RAMÍREZ, M. “Instrumentos legales para la cooperación transfronteriza. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial”. *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, núm. 2, 2016-2017, pp. 263-290.

El interés de esta figura reside por un lado, en su carácter voluntario y por otro, por instituirse en medio con el que tratar de lograr lo que a priori no es más que un objetivo que se traza, la cooperación territorial a nivel europeo.

La implantación de las AECT ha sido acogida con éxito como lo muestran los datos publicados. Si a fecha 1 de julio de 2016¹⁴, el registro de las AECT, gestionado por el Comité de las Regiones contabilizaba 63 AECT, el Parlamento Europeo señala que en la actualidad se elevan hasta 68 las AECT constituidas¹⁵.

España ha aprobado el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones. Hasta el momento, se han constituido un total de 19 AECT en nuestro país¹⁶.

IV. PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERAUTONÓMICA EN POLÍTICAS TERRITORIALES

Expuesta la situación de partida y conocida la problemática existente, el objeto se centra en buscar mecanismos capaces de dotar las políticas territoriales, desde el punto de vista de su gestión, con estructuras organizativas flexibles y basadas en los principios de la gobernanza, con un objetivo: implementarlas de manera efectiva. Todo ello centrado en el marco que menor atención ha recibido hasta el momento, las interrelaciones territoriales entre Comunidades Autónomas.

¹⁴ Fecha de actualización del registro de las AECT, publicado por el Comité de las Regiones. Disponible <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Register/ES.aspx> (última consulta 01/07/2019).

¹⁵ Información disponible <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/94/la-agrupacion-europea-de-cooperacion-territorial-aect-> (última consulta 01/07/2019).

¹⁶ Según datos publicados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública. En concreto las AECT constituidas en España son: Galicia-Norte de Portugal; Duero-Douro; ZAS-NET; Pirineos-Mediterráneo; Pirineos-Cerdanya; Archipiélago del Mediterráneo (ARCHIMED); Espacio Portalet; Hospital de la Cerdanya; Eurociudad Chaves-Verín; Euroregión Aquitania-Euskadi-Navarra; Faja Pirítica Ibérica; Ciudades de la Cerámica (AEuCC); Huesca Pirineos-Hautes Pyrénées; País Transfronterizo de Arte e Historia. Los valles catalanes del Tec y el Ter; León-Bragança; European Mycological Institute (EMI); Interpal-Medio Tejo; Eurociudad del Guadiana; Río Miño.

Disponible <http://www.seat.mpr.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/cooperacion/AECT.html> (última consulta 01/07/2019).

En suma, lo que se pretende es poner encima de la mesa la existencia de mecanismos previstos por el propio ordenamiento jurídico con los que se podría hacer efectiva la puesta en marcha de las políticas territoriales interautonómicas. Mecanismos preexistentes que pueden dotar de la necesaria cobertura jurídica a la realidad de las dinámicas territoriales que entre las diferentes Comunidades Autónomas tiene lugar, fundamentalmente entre aquellas limítrofes.

Estas interrelaciones territoriales precisan dotarse del adecuado marco normativo y actuar bajo el “paraguas” de herramientas que posibiliten la adecuada gestión de las políticas territoriales desde la realidad de los cambios que en el territorio se producen, haciéndolas prevalecer sobre las ancladas unidades administrativas estáticas, incapaces, hasta el momento, por sí mismas, de implementarlas de manera efectiva.

Se entiende adecuado trabajar en este sentido y hacerlo de manera coordinada como único medio para el logro de una efectiva cohesión y vertebración del conjunto territorial.

Como se indicaba, sustentadas en el carácter de competencia exclusiva de la ordenación del territorio, las Comunidades Autónomas españolas vienen, en su desarrollo, actuando de manera cerrada y de espaldas a su entorno, ceñidas a sus propios límites administrativos y obviando qué ocurre en otras Comunidades Autónomas o siquiera en las limítrofes¹⁷. Es preciso poner en relación, coordinar y consensuar las políticas territoriales de las diferentes regiones. Si bien el presente trabajo se centra en el escenario español sus resultados, en

¹⁷ Algunas Comunidades Autónomas han previsto en sus planes territoriales determinados mecanismos dirigidos precisamente a suplir estas carencias. Es el caso de Andalucía, con su instrumento de planificación territorial de escala regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), que, consciente de la problemática que representa la cuestión, ha abogado por mecanismos específicos. En este sentido, como ya indicáramos “...el POTA, consciente de la necesidad de mejorar la articulación territorial y la integración entre Andalucía y las Comunidades Autónomas vecinas, tanto de manera global como específica en los ámbitos territoriales a través de los cuales se establece el contacto físico, contiene un conjunto de determinaciones en tal sentido con un doble objetivo: reforzar la cooperación con las Comunidades Autónomas limítrofes, impulsando el establecimiento de instancias permanentes de cooperación para reforzar las interrelaciones con Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia, y evaluar los problemas y oportunidades de los territorios limítrofes de Andalucía con otras Comunidades Autónomas centrado en los aspectos territoriales, económicos y ambientales comunes.

Como estrategia, se plantea el impulso mediante la firma de un Convenio de Cooperación con las Comunidades Autónomas vecinas. De manera concreta, para el caso de Extremadura, el mismo busca abordar los diferentes aspectos territoriales que afectan a los territorios limítrofes, en concreto, a través de: redes de transporte entre Extremadura y Andalucía, gestión del agua en cuencas hidrográficas comunes, gestión económica y ambiental de la dehesa, espacios naturales y Red Natura 2000, minería y ámbitos compartidos para la prestación de servicios públicos”.

En RANDO BURGOS, E. *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, 2019.

cierta medida, pueden extrapolarse a otras regiones europeas que por su modelo de reparto competencial se asemejen o presenten ciertas similitudes con el aquí analizado.

Como nexo común, se apuesta por mecanismos sustentados en el principio de cooperación, cuya nota característica principal es el carácter voluntario. Ello enlaza con la gobernanza, tomando como referente la Comunicación de la Comisión publicada en el año 2001 bajo el título “La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco”¹⁸, que define aquella como “el proceso que designa las normas, procesos y comportamientos que incluyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” y son precisamente éstos, los cinco principios básicos los que deben informar la nueva gobernanza.

El citado documento apuesta por la necesidad de reformar la gobernanza europea para acercar a los ciudadanos a las propias instituciones europeas. Para ello, apuesta por una buena gobernanza basada en cinco principios acumulativos: apertura (las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones); participación (conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas); responsabilidad (es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido); eficacia (deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiados, y éstas deben producir los resultados buscados); y coherencia (las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia).

Su puesta en funcionamiento puede fortalecer y favorecer la implementación de las políticas territoriales en las diferentes regiones y para el conjunto del Estado. Una política conjunta a nivel estatal, es el primer paso para fomentar y coadyuvar de manera determinante a medio/largo plazo, a integrarse y, siguiendo el modelo expuesto, trabajar en el logro de las interrelaciones territoriales entre los Estados hacia el objetivo final de la cohesión y cooperación territorial, favoreciendo el potencial desarrollo policéntrico de Europa, tal y como señalaba en el año 2016 el *Policy Briefs “Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation”* (Estructuras Territoriales Policéntricas y Cooperación Territorial), basado en la evidencia existente producida por ESPON.

Los problemas y oportunidades actuales no se circunscriben a una región, tienen un carácter global y precisan una respuesta también global y concertada. Los principales problemas a los que se enfrenta el territorio desde

¹⁸ COMISIÓN EUROPEA *La gobernanza europea – Un Libro Blanco*. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001 (Diario Oficial C 287 de 12/10/2001). Disponible <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>

diferentes perspectivas, como la contaminación, los riesgos naturales, la escasez de vivienda, el desempleo, los problemas de tráfico, y otros tantos que se podrían enumerar, no tienen la respuesta necesaria y difícilmente se pueden solventar si no se actúa desde una escala supra-regional. Es lo que viene ocurriendo en el contexto español, de manera acusada, en el entorno referenciado como ejemplo, las Comunidades Autónomas como Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León, entre las que se producen flujos e interrelaciones diarias a los que, aisladamente, es difícil dar respuesta. Es preciso trabajar de manera concertada, con una misma hoja de ruta y unos objetivos compartidos para lograr solventar las problemáticas presentes.

En este contexto, ESPON, apuesta, a través de diferentes medios, por una perspectiva de la cooperación territorial bajo el prisma de la gobernanza. Entre otros referentes, según el documento de ESPON de 19 de mayo de 2015 *European Towns and Territorial Cooperation* (Pueblos Europeos y Cooperación Territorial), la cooperación territorial puede proporcionar una serie de beneficios potenciales para todas las partes involucradas. La participación en alianzas posibilita aunar fortalezas y recursos existentes de manera eficiente, pero también abordar los desafíos y problemáticas comunes de una manera coordinada. Además, en un mundo cada vez más globalizado e interrelacionado, la colaboración territorial no sólo entre ciudades sino también entre regiones contribuye a superar la competencia que suele darse entre regiones vecinas, mejorar el crecimiento económico (aunando fuerzas, los objetivos y consecuentes logros pueden ser de mayor entidad) y favorecer la desconcentración territorial de las empresas y de la población.

Consecuencia de estas interrelaciones territoriales entre regiones, es el logro de un desarrollo equilibrado y policéntrico a nivel regional, nacional y europeo, que puede contribuir de manera muy positiva al logro de objetivos europeos comunes. Para ello distingue tres niveles de interrelación: cooperación entre ciudades vecinas sobre un tema específico; colaboración de ciudades vecinas, que podrían incluir una ciudad más grande, con el objetivo de unir fuerzas para explorar fortalezas comparativas y lograr un mejor desarrollo territorial para todas las partes involucradas, bien limitándose a temas particulares o bien creando sinergias entre las empresas de la región; cooperación entre las ciudades después de una reforma administrativa que crea entidades geográficas más grandes, como la combinación de varios municipios en uno¹⁹.

A partir de los anteriores, se podría plantear la incorporación de un cuarto enfoque, coherente con la propuesta aquí planteada de favorecer las relaciones interautonómicas en políticas territoriales: cooperación entre Comunidades Autónomas para favorecer el intercambio de información mutua y la forma

¹⁹ Vid. RANDO BURGOS, E. "El rol de la ciudad media en el marco de las políticas europeas..." op. cit.

en que se enfrentan los problemas territoriales, fortalecer y unir sinergias creando economías de escalas capaces de competir en un entorno cada más globalizado y fijar objetivos comunes como patrón hacia el que orientar los esfuerzos de manera concertada para lograr un efectivo desarrollo territorial sustentado en la cohesión, la vertebración y la equidad.

En síntesis, existe un amplio abanico de posibilidades que, debidamente articuladas, pueden servir como referentes para la meta propuesta. En los siguientes apartados nos centraremos en algunos mecanismos específicos como propuestas para su materialización.

1. LA CONFERENCIA SECTORIAL EN ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO MECANISMO PARA LA COOPERACIÓN

A. Marco normativo de referencia de las Conferencias Sectoriales: antecedentes y régimen jurídico vigente

Este cuarto enfoque que apuntábamos (cooperación entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información mutua) a partir de la categorización del documento ESPON, podría encontrar su acomodo en un mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico español y cuya nota característica es precisamente su carácter voluntario y tratarse de un órgano de cooperación, lo que se inserta en el concepto de gobernanza territorial. Nos referimos a las Conferencias Sectoriales.

Las Conferencias Sectoriales surgen como respuesta al modelo competencial establecido en la Constitución Española, donde el ejercicio de las distintas competencias queda encomendado a diferentes entes. Formalmente, con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, las Conferencias Sectoriales se instituyen como "A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos". Sin embargo, autores como DUQUE²⁰ recuerdan que la inclusión de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico ya se recogía en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, constituida en el Centro de Estudios

²⁰ DUQUE VILLANUEVA, J.C. "Las Conferencias Sectoriales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 113-153.

Constitucionales de 1981, que "...postulaba un entendimiento del derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas compatible con la "participación y cooperación" entre éstas y el Estado. Al articular el contenido de una posible ley orgánica de ordenación del proceso autonómico, la Comisión consideraba que, entre otros aspectos, debían establecerse «mecanismos capaces de asegurar en todo momento la coordinación y coherencia de la acción pública y la comunicación permanente de carácter institucional entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas»...". La propuesta de la Comisión se formalizaría en el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que si bien sería posteriormente declarado inconstitucional en buena parte por la STC 76/1983, de 5 de agosto, el precepto dedicado a las Conferencias Sectoriales no sufrió ninguna modificación.

Con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (en adelante, LRJAP-PAC), se da un nuevo impulso a las Conferencias Sectoriales. Con ello, esta ley incorpora lo que para autores como TAJADURA²¹ no es más que el deber de colaboración, en cuanto manifestación del principio constitucional de cooperación, del que recuerda, ha dicho el Tribunal Constitucional "que se trata de un deber general «que no es menester justificar en preceptos concretos» pues «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que implanta la Constitución»... este deber de colaboración, no recogido de forma expresa por la Constitución, ha sido reconocido por la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común...", sin obviar que, en síntesis, "este texto no hace sino dar forma legal positiva a la doctrina formulada por el Tribunal Constitucional respecto del principio de colaboración entre las diversas instancias de gobierno y, muy especialmente entre la Administración central y las Administraciones de las Comunidades Autónomas". Pero a la vez insiste en que lo que viene a denominar "ejercicio mancomunado de las competencias", obliga a que una determinada actuación pública sólo pueda ser realizada de forma conjunta, en la que la cooperación es un régimen competencial sustantivo, que establece la vinculación recíproca de los poderes de las partes y exige su actuación conjunta, pero a su vez, "esta cooperación se ejerce, *voluntariamente*, y dentro del marco competencial, sin mermar las competencias que cada una de las partes tenga. Requiere métodos flexibles y adecuados de convergencia que aumenten la eficacia de las actuaciones administrativas y disminuyan la conflictividad entre poderes".

Precisamente aquí, se encuentra uno de los principales acicates en la apuesta por las Conferencias Sectoriales en cuanto herramienta con la que

²¹ TAJADURA TEJEDA, J. "Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, 2010, pp. 137-181.

materializar esas necesarias, pero a su vez voluntarias, relaciones de cooperación interautonómicas.

En efecto, la propia exposición de motivos de la LRJAP-PAC, señala la necesidad de articular el ordenado desenvolvimiento de la actividad administrativa desde el momento en que coexisten una diversidad de Administraciones que proyectan su actividad sobre el mismo ámbito territorial, personal y, en ocasiones, material, conjugando en esta actividad administrativa el deber de cumplir criterios de eficacia pero sin menoscabar las competencias ajenas. Precisamente, el conjugar esta pluralidad de factores obliga a intensificar las relaciones de cooperación mediante diferentes mecanismos, como la asistencia recíproca, el intercambio de información, la celebración de convenios de colaboración o las propias Conferencias Sectoriales, tendentes a la adopción de criterios o puntos de vista comunes al abordar problemas de cada sector.

Reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), las Conferencias Sectoriales se incluyen entre las técnicas orgánicas de cooperación. Con carácter general, los órganos de cooperación se caracterizan por su composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta y Melilla y, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración pública tiene atribuida.

Las Conferencias Sectoriales, reguladas en el art. 147 de la LRJSP, es uno de estos órganos de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes. De manera particular, a este órgano le viene atribuido el ejercicio de determinadas funciones, algunas de las cuales se entienden, en lo aquí expuesto, idóneas para alcanzar la efectiva cooperación entre Comunidades Autónomas en sus políticas territoriales por la que se aboga. Nos referimos a tres funciones concretas de las enumeradas en el art. 148.2 de la LRJSP: establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, procurando la supresión de duplicidades, y la consecución de una mejor eficiencia de los servicios públicos (art. 148.2.b) LRJSP); intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones públicas, en ejercicio de sus competencias, y que puedan afectar a las otras Administraciones (art. 148.2.c) LRJSP); establecer

mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico (art. 148.2.d) LRJSP).

Otra de las claves del interés y oportunidad que puede representar este órgano para el objeto pretendido, viene dado por las clases de decisiones que puede adoptar. La adopción de las diferentes decisiones requiere la previa votación de los miembros de la Conferencia Sectorial, atendiendo a la representación que en la misma tenga cada Administración pública y no por los miembros de cada una de ellas. Además las decisiones pueden revestir un doble carácter, bien como acuerdo o como recomendación.

El acuerdo supone un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias y si bien se parte de la cultura del consenso y acuerdo previo, una vez adoptado se garantiza su logro lo que se traduce en los principios de responsabilidad y eficacia de la gobernanza, en la medida en que resultan de obligado cumplimiento y directamente exigible ante los tribunales, si bien quienes voten en contra y no decidan suscribirlos con posterioridad, no quedan sometidos a los mismos. De ahí el carácter flexible y la libertad de los miembros, lo que facilita la participación y la apertura de este órgano. Las Conferencias Sectoriales pueden adoptar planes conjuntos, de carácter multilateral, entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas, para comprometer actuaciones conjuntas para la consecución de los objetivos comunes, que revestirán la forma de "Acuerdo de la Conferencia Sectorial" y que han de publicarse en el Boletín Oficial del Estado, lo que los dota de legitimidad y eficacia jurídica. El acuerdo aprobatorio de los planes debe especificar, según su naturaleza, los siguientes elementos: objetivos de interés común a cumplir; actuaciones a desarrollar por cada Administración; aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración; compromisos de aportación de recursos financieros; duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

Por su parte, las decisiones adoptadas en el seno de las Conferencias Sectoriales, también posibilita la LRJSP, que adopten la forma de recomendación. En este caso, la finalidad es expresar la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta, con el compromiso de los miembros a orientar su actuación en la materia concreta de que se trate de conformidad con lo previsto en la propia recomendación, salvo quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirla con posterioridad. A mayor abundamiento, y en aras de garantizar los compromisos adquiridos a través de las correspondientes recomendaciones, se dispone que si algún miembro se aparta de la recomendación, deba motivarlo e incorporar dicha justificación.

B. Génesis y evolución de la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio

En la práctica, son múltiples y diversas las Conferencias Sectoriales que desde hace décadas vienen funcionando. Precisamente, una de las primeras en formalizarse, en el año 1993, es la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

En los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, el segundo acuerdo político-administrativo adoptado hace referencia al desarrollo del principio de cooperación sustentado en “la consideración del principio de cooperación como consustancial con el buen funcionamiento del Estado autonómico, así como la experiencia derivada del funcionamiento actual del modelo de organización territorial español, hacen necesario recoger en un Acuerdo el compromiso de los partidos políticos sobre las pautas que permitan dinamizar su ejercicio efectivo”. Para canalizar estas relaciones de colaboración o cooperación, se apuesta por las Conferencias Sectoriales como técnica o mecanismo “habitual y normal” para articular las actuaciones de las diversas Administraciones públicas y se fijan un conjunto de criterios tendentes a su materialización. Para hacer efectivos dichos criterios, los partidos políticos firmantes se comprometen expresamente a impulsar y poner en práctica una relación de técnicas y criterios considerados como los más operativos, quedando concretados sus órganos y sectores en el Anexo II que incorpora.

Es aquí donde, en materia de infraestructuras, se establece como órgano la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio. Como nivel de competencias, se señala que todas las Administraciones públicas tienen responsabilidades y títulos competenciales para intervenir en dicha materia. Si bien con una cierta prevalencia de las infraestructuras frente a la ordenación territorial, se reconoce expresamente el carácter transversal de esta última y la necesidad de articular el conjunto de actuaciones sectoriales que tienen lugar en un mismo territorio. Así fija que “si bien para cada uno de los diferentes sectores, vivienda, infraestructuras de comunicaciones, medio ambiente y obras hidráulicas, existen los órganos específicos, la existencia de esta Conferencia Sectorial, permitiría, analizar con carácter general las diferentes actuaciones que se realizan sobre el territorio”. Y se le atribuye como función general la adopción de medidas o el acuerdo de criterios que permitan que el funcionamiento de las restantes Conferencias Sectoriales sea más adecuado con una planificación conjunta de las actuaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, junto a unos objetivos específicos:

- Órgano de planificación y seguimiento en la ejecución de planes.

- Conforme a lo previsto en el punto 4.b) del Acuerdo²², reglamentar su funcionamiento, estableciendo periodicidad, funciones y, en su caso, procedimiento de toma de decisiones de acuerdo con lo previsto en los puntos 8 y 9 del mismo²³.
- Examen de los planes, de infraestructuras y de ordenación del territorio.
- Coordinación de planes.
- Financiación / cofinanciación.
- Articulación del funcionamiento de órganos de apoyo o comités específicos en este ámbito material.

Sin embargo, la realidad muestra la escasa o nula actividad llevada a cabo por la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, lo que se entiende hubiera favorecido o, al menos, mitigado la problemática acuciante que se exponía con anterioridad. Como datos significativos en este sentido, los publicados por el propio Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Ni siquiera consta la existencia de un reglamento que regule la actividad de esta Conferencia Sectorial²⁴. Anualmente, se publican los denominados documentos de “Reuniones de Conferencias Sectoriales”²⁵. En el período comprendido entre 1981-2019, la Conferencia Sectorial de Infraestructuras

²² Cuyo tenor literal dispone “El reconocimiento institucional de las Conferencias Sectoriales, tal y como se considera en el punto anterior, implica que a partir de la aceptación libre y voluntaria de las partes, los partidos firmantes impulsarán... b) La elaboración de normas de funcionamiento para cada una de ellas, a partir del debate y acuerdo en su seno, en las que se potencie el examen en común de los problemas de cada sector y la propia programación de acciones para afrontarlos y resolverlos”.

²³ Si bien como regla general, en el punto 8, se prevé la adopción de acuerdos por unanimidad, pudiendo ser sustituido por reglas de mayorías en supuestos de interés común, el punto 9 del Acuerdo, posibilita que cuando la Conferencia Sectorial afecte a materias donde entre las competencias estatales figure de forma explícita la coordinación, el alcance de los acuerdos de este órgano, al ejercitar la atribución constitucional, no estará sujeto a los límites del punto 8, sino que será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.

²⁴ En la página web del referido Ministerio de Política Territorial y Función Pública, se recogen los Reglamentos de las diferentes Conferencias Sectoriales. En el caso del Ministerio de Fomento (antiguo Ministerio de Obras Públicas y Transportes), incorpora la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo junto a la Conferencia Sectorial de Transportes, sin embargo, ninguna mención se contiene respecto a la existencia de reglamento de la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio. Disponible https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl.html (última consulta 24/06/2019).

²⁵ Página web del Ministerio de Política Territorial y Función pública. Disponible https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Reuniones.html (última consulta 24/06/2019).

y Ordenación del Territorio únicamente se ha reunido en cuatro ocasiones²⁶, concretamente en el período comprendido entre 1992 y 2009, frente a otras como la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural que ha mantenido 180 reuniones. En el lado opuesto, algunas Conferencias Sectoriales como la de Política Patrimonial y la de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible, no han mantenido ninguna reunión y se encuentran pendientes de constituirse. En similar situación, pero constituidas, la Conferencias Sectoriales de Ciencia y Tecnología o la del Juego, con una única reunión. Sin embargo, otras también adscritas al Ministerio de Fomento, como la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, ha mantenido en el referido período un total de 40 reuniones²⁷.

Pero además, en los “Informes anuales sobre Conferencias Sectoriales”, publicados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública²⁸, se muestran datos ejemplificativos de la actividad llevada a cabo por esta Conferencia

²⁶ Celebradas en el período comprendido entre el 10 de marzo de 1993 (reunión de constitución) y el 13 de enero de 2005, en que tuvo lugar la última reunión celebrada. Conforme a datos publicados en el “Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante 2010” de la Dirección General de Cooperación Autonómica de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

²⁷ Para una visión de conjunto del funcionamiento y la dinámica de las Conferencias Sectoriales, en particular del análisis en profundidad de la evolución tenida por las Conferencias Sectoriales de Educación, Salud y Medio Ambiente, vid. DE LA PEÑA VARONA, A. *et al.* “Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2015, pp. 23-41.

²⁸ Se encuentran publicados nueve “Informes anuales sobre Conferencias Sectoriales” que recogen la actividad de las mismas desde el año 2009 hasta 2017. A partir del año 2018, conforme a la previsión de la disposición adicional séptima de la LRJSP, “Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación”, que en su apartado 4 dispone “El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará anualmente al Consejo de Ministros un informe sobre la actividad de los órganos de cooperación existentes, así como sobre los convenios vigentes a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación”, se establece la emisión de dicho informe anual con carácter obligatorio.

En referencia a este último, en noticia publicada por el Palacio de la Moncloa de 7 de junio de 2019, titulada “El Gobierno intensificó la cooperación con las comunidades autónomas en 2018”, se reconoce la emisión de dicho informe para los datos referidos a 2018 y la remisión al Consejo de Ministros. Como datos de la actividad llevada a cabo a nivel general se indica que “Los órganos de cooperación efectivamente activos pueden cifrarse en torno a los 130, de los que 42 tienen la condición de Conferencias Sectoriales al estar presididas por un ministro. Destaca la actividad de estas 14: Agricultura y Desarrollo Rural; Pesca Marítima; Política Universitaria; Cultura; Educación; Consejo de Política Fiscal y Financiera; Administración de Justicia; Asuntos relacionados la Unión Europea; Igualdad; Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud Consejo Territorial de Servicios Sociales y Sistema de Dependencia; Empleo y Asuntos Laborales; y Medio Ambiente”. Disponible <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/070619-enlacessectoriales.aspx> (último acceso 25/06/2019).

Sectorial. El "Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales en 2017"²⁹ recoge el número de reuniones mantenidas por las diferentes Conferencias Sectoriales en el período 1981-2017, que en el caso de la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio se reduce a un total de cuatro reuniones, la primera (el 10 de marzo de 1993) fue con objeto de su constitución/primer reunión, en la primera década de andadura (1993/2004), contabilizada la anterior, mantuvo tan sólo tres reuniones. En el período comprendido entre el año 2005 a 2017, esta Conferencia Sectorial mantuvo una única reunión más, la última de las que se contabilizan hasta el momento, que se remonta al año 2005. De hecho, en los datos publicados por el citado Ministerio, de las reuniones mantenidas por las Conferencias Sectoriales en los años 2018 y 2019, tampoco que se recoge ninguna. Pese a ello, no consta que se haya procedido a su disolución y se enumera entre las que vienen manteniéndose con vigencia.

A mayor abundamiento, según el informe emitido en el año 2004 por el Ministerio de Administraciones Públicas, "Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004", se pone de manifiesto que la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio carece de organización interna adecuada "...lo que puede explicarse por el predominio de la cooperación bilateral, que en determinados momentos puede ser considerada más idónea para articular las competencias estatal y autonómicas en una materia de especial repercusión económica y social...", a la vez que apunta que sus escasas reuniones han coincidido "normalmente con motivo de la adopción de un nuevo Plan general de Infraestructuras"³⁰.

En síntesis, y en lo que aquí interesa, la actividad de la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio (que lleva casi tres lustros sin reunirse) ha sido tan escasa que difícilmente puede valorarse su actividad con respecto al objeto que debiera haber tenido.

²⁹ Dirección General de Cooperación Autonómica y Local de la Secretaría de Estado de Política Territorial del Ministerio de Política Territorial "Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales en 2017". Disponible https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CC_SS_2017.pdf.pdf (última consulta 25/06/2019).

³⁰ Dirección General de Cooperación Autonómica, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas "Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004". Disponible http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/074_RELACIONES-ESTADO-CCAA-2004.pdf (última consulta 25/06/2019).

C. Hacia la efectiva puesta en marcha de la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio

Con el escenario analizado y justificado, en general, por la necesidad de favorecer la efectiva aplicación del principio de cooperación en nuestro modelo organizativo de reparto competencial, lo que se agudiza si cabe en materias como la ordenación del territorio caracterizada por su carácter transversal pero, a su vez, por la incidencia que en la misma tienen, tanto directa como indirectamente, otras tantas competencias residenciadas en los diferentes niveles administrativos, es preciso apostar de manera definitiva por una Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio.

En otras materias con ciertas analogías como puede ser el turismo³¹, igualmente competencia reservada con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas pero con importante incidencia de materias sectoriales, viene funcionando desde la década de los ochenta y su labor resulta destacable, particularmente, en determinados aspectos como el intercambio de puntos de vista y debate sobre actuaciones de carácter general, en el ámbito normativo y ejecutivo, en la participación en planes estatales o en la dinamización y racionalización de los instrumentos de cooperación, particularmente en los convenios de colaboración³².

Como cuestiones más significativas, se entiende que la puesta en marcha de la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio podría favorecer la pretendida relación efectiva interautonómica en la materia y promover una adecuada coherencia entre las políticas territoriales desarrolladas por las diferentes Comunidades Autónomas, incluso, promover un marco común o esquema coherente que pueda servir de guía a las Comunidades Autónomas en el desarrollo de sus políticas territoriales, particularmente adoptando acuerdos sobre ámbitos territoriales limítrofes que permitan actuar de manera congruente y consensuada. Todo ello, desde una perspectiva más próxima al acuerdo y al carácter voluntario y flexible, propios de la gobernanza que otros mecanismos como pueden ser una ley de armonización, que si bien también podría instituirse en medio para canalizar el objeto pretendido pero que por el contrario suele generar mayores reticencias. Esta armonización normativa y planificadora podría favorecerse con la efectiva puesta en marcha de la referida Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio.

Por otro lado, la entidad y autonomía que la ordenación del territorio tiene, hace precisa la creación de una Conferencia Sectorial autónoma para

³¹ Sobre el particular, vid. DEL BUSTO, E. "La Conferencia Sectorial de Turismo como Herramienta de Cooperación Estado-Comunidades Autónomas", *Revista de Análisis Turístico*, núm. 23, 2017, pp. 23-36.

³² *Ibidem*, pp. 30-31.

esta materia, separándola (contrariamente a su previsión actual) de otra materia afín pero que igualmente cuenta con tal entidad que parece más adecuado tenga su propio ámbito, y que incluso ensombrece a la ordenación territorial. Basta como ejemplo, como se indicaba líneas atrás, y como reconoce el propio Ministerio de Administraciones Públicas, que las escasas reuniones de esta Conferencia Sectorial lo han sido con objeto de la aprobación de los Planes Generales de Infraestructuras. Esto parece responder a la tradición predominante en la década de los ochenta y noventa de incardinar la competencia en ordenación del territorio en consejerías o departamentos autonómicos de obras públicas y transportes o de fomento. Sobre esta cuestión, muy ejemplificativo como en el año 2002, HILDEBRAND, al proponer como mejora para el rendimiento de la ordenación del territorio en Andalucía, la creación de una Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, destacaba como la tendencia dominante en buena parte de Comunidades Autónomas "...la incardinación de la ordenación del territorio en una Consejería de Obras Públicas y Transportes o, en su caso, de Política Territorial es el modelo de organización administrativa dominante, ya que se aplica en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas". Y apuntaba la desventaja que ello tenía, toda vez que "la tónica general suele ser, por una parte, que las Direcciones Generales responsables de políticas infraestructurales se imponen y, con frecuencia, consiguen aislar a la Dirección General de Ordenación del Territorio y, por otra parte, los Consejeros o Ministros dan preferencia en su agenda a las actuaciones en las políticas infraestructurales, ejecutoras de grandes inversiones y cuyos resultados (p.e. viviendas o kilómetros de carreteras construidas) el electorado visualiza con mayor facilidad que el esfuerzo «gris y silencioso» de la planificación territorial"³³.

A mayor abundamiento, otras tantas materias que cuentan con sus propias Conferencias Sectoriales (urbanismo, vivienda, costas, medio ambiente) tienen tanta o más repercusión en esta materia y, sin embargo, están dotadas de un órgano separado e independiente.

Como primer paso para su puesta en marcha, estaría la supresión de la actual Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio y la creación de las correspondientes Conferencia Sectorial de Infraestructuras y la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio, dotándola del reglamento que regule su actividad y en el que se precise su funcionamiento interno, proporcionándole la adecuada estructura orgánica y funciones para su efectivo ejercicio. Todo ello teniendo en cuenta el protagonismo que ha de

³³ HILDENBRAND SCHEID, A. "La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro". Ponencia *XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía*. Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, Jerez de la Frontera, 6, 7 y 8 de marzo de 2002.

reservarse a las Comunidades Autónomas, precisamente por ostentar la propia competencia con carácter exclusivo pero además, sin obviar que se está ante un mecanismo de carácter voluntario y cualquier otra tendencia podría devenir, nuevamente, en ineficaz.

Además, parece apropiado que se prevea un número adecuado de reuniones a nivel reglamentario interno, en aras a su efectividad y conseguir un eficaz seguimiento y actualización del estado de la ordenación territorial en las Comunidades Autónomas y las funciones que se atribuya, tratando de evitar que devenga en otro de tantos mecanismos instaurados, pero sin operatividad real.

2. COMISIONES TERRITORIALES DE COOPERACIÓN

Como complementario de lo anterior, y en determinados ámbitos territoriales particularmente precisos de técnicas orgánicas de cooperación, con el referente señalado de las Comunidades Autónomas limítrofes, podría plantearse la creación de Comisiones Territoriales de Coordinación.

Previstas en la LRJSP, las Comisiones Territoriales de Cooperación son una de las diferentes técnicas orgánicas de cooperación previstas por el referido texto legal, junto a las propias Conferencias Sectoriales o la Conferencia de Presidentes y las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

Las Comisiones Territoriales de Coordinación, cuya regulación se encuentra en el art. 154 de la LRJSP, son órganos de composición multilateral para la cooperación, cuando la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes y precisamente para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. Su composición, dependerá de las Administraciones afectadas, pudiendo estar formadas por:

- Representantes del Estado y representantes de las Entidades locales.
- Representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades locales.
- Representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades locales.

En relación a las decisiones que adopten, tendrán la forma de acuerdos, debiendo ser certificadas en acta y de obligado cumplimiento para las Administraciones que lo suscriban y exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Por su parte, en lo referente al régimen de convocatorias y la secretaría de las Comisiones Territoriales, el art. 154.3 de la LRJSP remite al régimen previsto

para las Conferencias Sectoriales de los arts. 149 y 150 de la propia LRJSP, salvo en lo dispuesto para la persona que debe ejercer las funciones de secretario, que se designará según su reglamento interno de funcionamiento.

Como ventajas de las Comisiones Territoriales de Cooperación, su carácter más específico y ceñido a cuestiones más concretos, de ahí su adscripción a ámbitos territoriales precisos como pueden ser los ámbitos de Comunidades Autónomas vecinas, y para materias específicas tendentes a la coordinación. De igual forma, puede no exigir la presencia de la Administración General del Estado aunque no posibilite, como las Conferencias Sectoriales, que las decisiones adopten forma de acuerdo o recomendación, sino que necesariamente deberán adoptarse como acuerdos y por ende suponen un compromiso de actuación y son de obligado cumplimiento y directamente exigibles.

3. OBSERVATORIO DEL TERRITORIO

Desde hace ya algunos años viene proliferando la puesta en marcha de observatorios sobre materias diversas. Observatorio de la Infancia, Observatorio de Contratación Pública, Observatorio Estatal para la Violencia de Género, son sólo algunos ejemplos de la proliferación de estos organismos a nivel estatal. De igual forma, las diferentes Comunidades Autónomas vienen cada vez más, apostando por los mismos³⁴. En este contexto, una de las propuestas que se entiende podría coadyuvar en el intento de lograr una efectiva coordinación interautonómica en políticas territoriales, como instrumento para evaluar y conocer de manera conjunta el estado que presenta la ordenación del territorio en el conjunto de las Comunidades Autónomas y poder, a partir de dichos datos e informes, plantear soluciones y modelos o guías comunes a tomar como referente por las mismas, sería la creación, a nivel estatal, de un Observatorio del Territorio.

La apuesta por este mecanismo radica precisamente en su entendimiento como instrumento con un alto componente para lograr la pretendida cooperación interautonómica pero, a su vez, por su carácter flexible y no vinculante que se enmarca en los propios principios de la gobernanza por los que se viene abogando. A la postre, su implantación no es alternativa a las otras

³⁴ A modo de ejemplo, si a nivel estatal hacíamos referencia al Observatorio de la Infancia, diferentes Comunidades Autónomas han optado por crear un observatorio sobre dicha materia a nivel autonómico. Es el caso del Observatorio de la Infancia en Andalucía, el Observatorio de la Infancia y Adolescencia del País Vasco, el Observatorio de la Infancia y Adolescencia de las Islas Baleares, el Observatorio de la Infancia y Adolescencia de Cataluña o el Observatorio Permanente de la Familia y la Infancia de Extremadura.

propuestas apuntadas, sino al contrario, podría ser complementaria, reforzándose recíprocamente.

A. Antecedentes, evolución y contexto actual de los Observatorios

Pese a ese aparente carácter novedoso, como apuntan FRAUSTO, MARTÍNEZ y GONZÁLEZ³⁵, el concepto de observatorio en el ámbito de las ciencias sociales y jurídicas no es nuevo. Los autores señalan como el concepto fue propuesto en 1962 por Robert C. Wood, quien señalaba que el estudio de las políticas urbanas debía ser tratado como un fenómeno científico, el cual debía ser sometido a observación, además apuntaba su identificación con la falta de coordinación entre los especialistas académicos y los gestores públicos o la ausencia de información como soporte de las decisiones. Siguiendo al mismo autor, define los observatorios urbanos como “estaciones de campo, centros de información y áreas de monitoreo bajo la supervisión de los científicos y académicos”. Con una perspectiva de treinta años, los autores, siguiendo a Dimock, M. (1972) y López, M. (2005), apuntan los objetivos de los observatorios urbanos, a saber:

- Facilitar y hacer accesible a los tomadores de decisiones locales, la información científica y tecnológica desarrollada en las universidades para resolver problemas específicos de las ciudades o áreas metropolitanas.
- Generar y coordinar un programa de investigación continua sobre temas urbanos fundamentado en la experiencia práctica y aplicada, relevante para el medio urbano y los problemas urbanos, asimismo, focalizados y diferenciados dentro de la ciudad y para los diferentes ciudadanos (hombres, mujeres, niños, ancianos).
- Incrementar las capacidades de las universidades para relacionar y desarrollar actividades de entrenamiento más efectivas en temas concernientes a los problemas urbanos y condiciones de vida en las ciudades.

De manera reciente, la iniciativa de ONU HABITAT “Observatorio Urbano Global” (GUO, por sus siglas en inglés), lleva a cabo actividades relacionadas al seguimiento de la Agenda Hábitat y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la vivienda y la ciudad, tratando de que todas las personas tengan acceso a vivienda y a servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, así como la mejora de los asentamientos precarios en el año 2030. Esta iniciativa ayuda a las ciudades a tener un panorama de su situación y sus

³⁵ FRAUSTO, O., MARTÍNEZ, T. y GONZÁLEZ, B. “Observatorios urbanos e indicadores de género y violencia social”, *Revista Digital Universitaria*, vol. 9, UNAM, 2008.

necesidades, mediante el empleo de tecnología de Sistemas de Información Geográfica (SIG) que ayuda a conocer la situación de las ciudades y sus necesidades. La técnica empleada consiste en fotografiar una ciudad desde el espacio, aumentando la visión de las calles en cualquier área, para más tarde enviar equipos de estudios que conocen de primera mano y dan respuesta a cuestiones como el número de personas que vive en una casa, cuántas tienen acceso a agua y saneamiento, los barrios más poblados o las carreteras que precisan reparación. Con la información obtenida, se realiza una base de datos con estadísticas e indicadores sobre el estado del desarrollo urbano en todo el mundo, lo que permite a ONU-Hábitat monitorear la implementación del ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”.

Con el referente del Observatorio Urbano Global, surgen los Observatorios Urbanos como instrumentos de ONU-Hábitat para impulsar el proceso de desarrollo urbano sostenible y a través de los cuales se ponen en marcha foros permanentes de discusión entre los actores implicados para evaluar y monitorear las políticas públicas urbanas y, a partir de este ejercicio participativo, formular sugerencias y posibles correcciones de ruta en las esferas gubernamentales³⁶.

Lo cierto es que, desde el punto de vista jurídico, con la figura del observatorio no se está ante un instrumento previsto como tal en nuestro ordenamiento jurídico, sino más bien el instrumento con el que se logran determinados fines. Siquiera someramente, hacer referencia a antecedentes de interés en este sentido. Los propios observatorios urbanos a los que nos venimos refiriendo, tuvieron su amparo legal en la disposición adicional novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) incorporada por la modificación operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, presentados como “con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios regulados en el título X de esta Ley, a través del seguimiento de los indicadores que se determinen reglamentariamente, el Gobierno creará un Observatorio Urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas”. En síntesis, preveía la creación a nivel estatal de un Observatorio Urbano para conocer la evolución de la calidad de vida en los municipios de gran población. Sin embargo, con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, desaparece de

³⁶ Estas iniciativas se vienen implementando cada vez con mayor éxito. A modo de ejemplo, el Ayuntamiento de A Coruña cuenta con un Observatorio Urbano al que, a finales de 2018, adoptando el “Memorando de entendimiento entre el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos (ONU-Hábitat) y el Ayuntamiento de A Coruña”, incorpora las dimensiones urbanas de todos los ODS y establece el sistema de indicadores del ODS 11 y de todas las dimensiones urbanas de los ODS.

un “plumazo” esta previsión legal, toda vez que se modifica la referida disposición adicional que pasa a regular lo que denomina “redimensionamiento del sector público local”.

Más recientemente, el propio Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, apuesta también por la creación de un observatorio, aunque sin referirse expresamente a ello. Su disposición adicional primera, “Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible”, prevé la creación de diferentes instrumentos tendentes a “...promover la transparencia y para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones que le competan, la Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación”. Como instrumentos concretos, se establecen tres:

- Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación.
- Mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.
- Un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas.

En desarrollo de dicha previsión legal, el Ministerio de Fomento pone en marcha el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana³⁷, que viene funcionando en el seno del mismo junto al Observatorio de Vivienda y Suelo, éste último

³⁷ Conformado por un conjunto de estudios y estadísticas destinados a proporcionar información actualizada de la situación que presenta la vulnerabilidad urbana en España. Entre los estudios que proporciona, se encuentran: Atlas de la Vulnerabilidad Urbana; Atlas de la Edificación Residencial en España; Análisis de las características de la Edificación Residencial en España; Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables; Estudios específicos detallados sobre la vulnerabilidad en las grandes ciudades españolas; y Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España 2007.

como instrumento de seguimiento y evaluación previsto en el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024 (PITVI)^{38/39}.

B. Algunas razones para la creación de un Observatorio del Territorio estatal

El hecho de que la ordenación del territorio sea, conforme a nuestro sistema de reparto competencial, una materia atribuida a las Comunidades Autónomas, pero, principalmente, el carácter transversal de la misma y la función que le viene encomendada “ordenar el territorio”, valga la redundancia, hace muy necesario articular mecanismos capaces de aunar y homogeneizar el estado que esta función pública, principalmente en su etapa planificadora, presenta desde una visión conjunta e integradora y no sesgada o como partes independientes.

Los Observatorios Territoriales tampoco constituyen ninguna novedad. De hecho, algunas Comunidades Autónomas, como ya apuntáramos, han optado por ellos como mecanismo para el seguimiento y evaluación de sus políticas territoriales. Es el caso de Andalucía o Navarra, si bien esta última Comunidad Autónoma destaca particularmente en el impulso dado y la labor que viene realizando a través del Observatorio Territorial de Navarra (OTN)⁴⁰.

³⁸ Disponible https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/E35B8D33-F3B6-4695-9012-C22229966FA0/130944/PITVI20122024.pdf (última consulta 26/06/2019).

³⁹ El propio PITVI, que conceptúa el Observatorio de Vivienda y Suelo como “una herramienta para alcanzar, en futuro próximo, un conocimiento global del mercado de la vivienda y de la situación de suelos clasificados y en desarrollo, orientado a la consecución de los principales objetivos del PITVI en su apuesta por un desarrollo urbano más competitivo y sostenible, que sea un elemento que coadyuve a la reactivación de la actividad económica y del empleo”, ya apunta como instrumento base para su desarrollo, entre otros, el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España.

⁴⁰ Sobre la cuestión vid. RANDO BURGOS, E. *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial...* op. cit. En referencia al Observatorio Territorial de Navarra, señalábamos que “El OTN tiene como objetivo estratégico, dotar a Navarra de un foro de estudio que posibilite avanzar hacia una mejor gestión y evolución de la ordenación territorial. El propio Decreto 166/2004, señala las funciones que se le encomiendan, además de las que específicamente le atribuya el Consejo, a las que se otorga prioridad, entre otras, emisión de informes previos sobre anteproyectos de ley foral, proyectos de decreto foral o estudios e investigaciones y acciones divulgativas y formativas en materias relacionadas con la ordenación y política territorial. En la práctica, el OTN, orienta su trabajo en seis líneas de actuación dentro de cada una de las cuales viene desarrollando una concreta actividad. Estas líneas de actuación y los proyectos principales que se integran en cada una de ellas, son: apoyo de gestión al Consejo Social de Política Territorial; investigación: prospectivas y estudios; investigación: proyectos europeos; centros de recursos territoriales; desarrollo y cooperación territorial; sistema de evaluación territorial”.

Sin embargo, esta perspectiva de los Observatorios Territoriales autonómicos, pese a su importancia y vital función para un adecuado seguimiento y evaluación que posibilite la ulterior puesta en marcha de las políticas territoriales, se entiende debiera complementarse con un Observatorio Territorial a nivel estatal, de manera que se pudiese tener una visión conjunta del territorio, de sus dinámicas y necesidades.

Esta necesidad que señalamos, ya fue en su día objeto de atención, lamentablemente sin continuidad en el tiempo, pero que abunda y corrobora la propuesta apuntada. En efecto, entre los años 2007 y 2008, el entonces Ministerio de Medio Ambiente publicaba un conjunto de estudios sobre información territorial cuyo objeto, en síntesis, era aportar una visión conjunta del estado de la ordenación del territorio en España. De esta forma, fueron elaborados diferentes estudios (“Normativa de Ordenación Territorial”; “Instrumentos de Ordenación Territorial”; “Normativa de Espacios Naturales Protegidos”) y medios cartográficos (“La situación de la Ordenación del Territorio en España. Instrumentos de Rango Regional”; “La situación de la Ordenación del Territorio en España. Instrumentos de Rango Subregional”). Su justificación, como expresamente recoge la web ministerial, viene dada por “Las leyes de ordenación territorial establecen los instrumentos de ordenación territorial que deben desarrollarse en cada Comunidad Autónoma (instrumentos regionales, subregionales y sectoriales). Existe una gran heterogeneidad en el grado de desarrollo de los mismos, además de la existencia de una enorme variedad y disparidad de instrumentos... Por ello la SGTyB (en referencia a la entonces Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad) dispone de una Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio (BIOT), con el objeto de posibilitar una visión homogénea, sistemática y comparable de la planificación territorial en España... El objetivo principal de la Base de Datos es identificar y conocer los principales contenidos documentales y cartográficos de los distintos instrumentos de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas”⁴¹.

La actualización de estos documentos, con más de una década de vigencia, y la creación de nuevos estudios, proyecciones y cartografía, se postulan como la base sobre la que constituir el Observatorio del Territorio que aquí se propone.

En resumen, existe una problemática latente que precisa de adecuados mecanismos tendentes a ofrecer una adecuada solución o que, al menos, coadyuven a reducirla. Es precisa voluntad política en sentido horizontal pero también vertical ya que, como se ha tenido ocasión de analizar, tanto en nuestro ordenamiento jurídico como a través de otros medios que ya se encuentran

⁴¹ Disponible <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/instrumentos-de-ordenacion-territorial/> (última consulta 26/06/2019).

implantados y con proyección, pueden sustentarse las herramientas para articular lo que a día de hoy no dejan de ser meras propuestas.

BIBLIOGRAFÍA

- DE LA PEÑA VARONA, A. *et al.* "Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2015.
- DEL BUSTO, E. "La Conferencia Sectorial de Turismo como Herramienta de Cooperación Estado-Comunidades Autónomas", *Revista de Análisis Turístico*, núm. 23, 2017.
- DUQUE VILLANUEVA, J.C. "Las Conferencias Sectoriales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, enero-abril, 2007.
- FRAUSTO, O., MARTÍNEZ, T. y GONZÁLEZ, B. "Observatorios urbanos e indicadores de género y violencia social", *Revista Digital Universitaria*, vol. 9, UNAM, 2008.
- GUILLERMO RAMÍREZ, M. "Instrumentos legales para la cooperación transfronteriza. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial", *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, núm. 2, 2016-2017.
- HILDENBRAND SCHEID, A. "La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro". Ponencia XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, Jerez de la Frontera, 6, 7 y 8 de marzo de 2002.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Editorial Dykinson, 2006.
- *La Europeización del territorio*, Editorial Dykinson, 2013.
- RANDO BURGOS, E. *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, 2019.
- *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Editorial Iustel, 2019.
- "El rol de la ciudad media en el marco de las políticas europeas de ordenación del territorio: su articulación en el modelo territorial andaluz", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 332, 2019.
- *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial*, Editorial Tirant lo Blanch, 2020.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. *Ordenación del Territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*, Cátedra de Cultura Territorial Valenciana y FUNDICOT, 2017.
- TAJADURA TEJEDA, J. "Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, enero-junio 2010.

OTRAS FUENTES

COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia Territorial Europea (ETE): Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Acordada en la Reunión Informal de Ministros responsable de Ordenación del Territorio en Potsdam, mayo de 1999.

La gobernanza europea—Un Libro Blanco. Comunicación de la Comisión de 25 de julio de 2001.

CONSEJO DE EUROPA. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España).