

UN NUEVO PARADIGMA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Jorge Agudo González

Catedrático de Derecho Administrativo

Director del Centro de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales

“Pablo de Olavide” de la U. A. M.

RESUMEN

La ordenación del territorio es una competencia en eterna construcción y no ha llegado a adquirir la posición preeminente que le correspondería entre las funciones administrativas que ordenan el espacio físico. Ante la ineficacia o la debilidad de una política tan importante para la biodiversidad, el paisaje o el patrimonio cultural, desde esta línea de investigación del Centro “Pablo de Olavide” de Estudios Urbanos, Territoriales y Ambientales apostamos por una ordenación paisajístico-cultural del territorio, en coherencia con distintos compromisos internacionales como el Convenio Europeo del Paisaje o la Convención de la UNESCO sobre Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, y alineada con los retos de biodiversidad de la Estrategia UE 2030 y el Pacto Verde Europeo.

1. INTRODUCCIÓN.

1. El Centro “Pablo de Olavide” de Estudios Urbanos, Territoriales y Ambientales -en adelante, “el Centro”- fue creado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la UAM de 19 de marzo de 1990. El Centro nació como un medio para el estudio interdisciplinar del urbanismo, la ordenación del territorio y el medio ambiente. Su objetivo fue desde entonces la impartición de cursos de especialización y postgrado, así como la investigación, la asistencia y el asesoramiento en las materias mencionadas.

En una primera etapa, el Centro estuvo focalizado en el urbanismo. La razón es sencilla de entender: la aprobación de las primeras leyes estatales en materia de urbanismo tras la aprobación de la Constitución. Las quiebras del modelo urbanístico español en la primera década del presente siglo hicieron que en épocas más recientes el Centro se volcara en el análisis del futuro del urbanismo. La procura de un modelo urbanístico basado en la renovación de la ciudad y no en la transformación del suelo rústico; la reforma de un sistema de planeamiento complejo y cada vez con mayores dificultades para su aprobación; los resultados nefastos de la declaración de invalidez de un plan y el efecto irradiación de las consecuencias derivadas de la nulidad de pleno Derecho...

2. En los últimos tiempos el Centro ha ampliado su perspectiva de interés hacia una aproximación territorial de mayor ámbito espacial. Esto nos ha llevado a preocuparnos por la ordenación del territorio, la biodiversidad, la ordenación paisajística y el patrimonio cultural. Desde una perspectiva integral e integradora de todas esas vertientes, hemos afrontado la formulación de un nuevo paradigma en las políticas territoriales: una “ordenación paisajístico-cultural del territorio”. Este cambio de línea de investigación ha estado muy vinculado con la internacionalización que el Centro ha promovido al amparo del art. 39.1 de la Ley de la Ciencia.

Desde el Centro se participó activamente en la promoción, organización y constitución de la Red Internacional Latinoamérica-Unión Europea de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales –“la Red”, en adelante-. La Red es una agrupación de profesores universitarios, fundamentalmente juristas, pero también de sociólogos, economistas y politólogos, cuyo objeto de investigación es la ordenación del territorio, el medio ambiente y el urbanismo, aunque sin excluir otros, vinculados con la biodiversidad, el desarrollo sostenible y el cambio climático. Por el momento, y sin perjuicio de ampliar a nuevos participantes, la Red cuenta con profesores de cuatro países de la UE -España, Alemania, Italia y Portugal- y de seis países de Iberoamérica -México, Colombia, Perú, Brasil, Chile y Argentina-.

La creación de la Red está íntimamente vinculado al giro temático de la línea de investigación principal del Centro. El impacto internacional de esta investigación puede ser muy alto, sobre todo porque buena parte de los países latinoamericanos están ahora configurando sus sistemas de ordenación territorial. Además, la influencia ejercida por el Derecho español sobre el ordenamiento de esos países ha sido históricamente considerable. Nuestra iniciativa, además, encaja perfectamente con las líneas prioritarias o estratégicas de distintas instituciones con intereses en la región. Esta línea de investigación encaja en los Ejes Estratégicos 1 -Fortalecer el sistema de la Cooperación Iberoamericana-, 5 -Contribuir desde la diversidad y riqueza de la cultura iberoamericana al desarrollo sostenible- y 6 -Promover acciones a favor de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en la región- de la AECID en materia de Cooperación UE-Iberoamérica, según el II Plan de Acción Cuatrienal de Cooperación Iberoamericana (PACCI) y el V Plan Director de la Cooperación Española. Igualmente, las líneas temáticas elegidas coinciden con las estratégicas de la “Nueva agenda de cooperación Iberoamérica-UE” de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) presentada a finales de 2022.

3. En definitiva, se puede afirmar que nos encontramos en un momento idóneo para ejercer una influencia positiva y eficaz en el modo de comprender la ordenación del territorio en nuestro país, pero también en otros países con fuertes vínculos con España. Además, esa idoneidad se corrobora también para toda la Unión Europea, a la vista de la trascendencia territorial de los nuevos objetivos en materia de biodiversidad, tanto de la Estrategia sobre biodiversidad 2030, como del Pacto Verde Europeo.

En las páginas que siguen vamos a exponer los ejes fundamentales de esta nueva línea de investigación que ocupa ahora al Centro.

2. HACIA UNA “ORDENACIÓN PAISAJÍSTICO-CULTURAL DEL TERRITORIO”.

1. En el origen de la ordenación del territorio (OT) como función jurídico-administrativa autónoma suelen apuntarse dos fuentes de influencia determinantes: el urbanismo y la planificación de carácter económico. Junto a estas influencias, la conservación de la naturaleza, personalizada en la declaración de espacios naturales protegidos, también tuvo una incidencia clave. Desde esta última perspectiva, los espacios protegidos serían concebidos como zonas del territorio sujetas a un régimen de protección y conservación que les “aislaba” del exterior y que, por tanto, los planes territoriales debían incorporar sin intromisión.

Esta sucesión de influencias ha determinado el devenir de la OT. A pesar de los 40 años de OT, y sucesivas generaciones de leyes, no se ha conseguido invertir el predominio del urbanismo en la ordenación del espacio físico. La influencia de la planificación económica ha sido determinante del contenido que han asumido los planes territoriales, tanto para incorporar la idea de desarrollo y equilibrio territorial, como para dotar de un protagonismo central a las grandes infraestructuras como elementos de articulación regional. Por último, por lo que se refiere a los espacios naturales protegidos, la OT asumirá esas piezas prominentes del territorio como un mosaico de espacios discontinuos, cuya protección y conservación depende de su declaración formal, y respecto de las que la OT ha de limitarse a su respeto.

En fin, no es equivocado decir que la OT se desarrolló en un contexto dominado por la ausencia de una ordenación integral e integradora, debido a una ordenación urbanística centrada en “hacer” ciudad; por una ordenación fragmentadora del territorio, debido a la articulación del desarrollo regional a través de las grandes infraestructuras; y a una percepción elitista de los espacios susceptibles de protección, debido a la singularidad de los espacios naturales protegidos.

2. Estos condicionantes en la formación de la OT también han sido determinantes de su relativa sustantividad funcional. La OT se ha caracterizado por ser una competencia horizontal que ha de integrar todas las decisiones concernientes a otras políticas sectoriales con incidencia territorial. Desde esta perspectiva funcional, la OT manifiesta una vocación de coordinación que se materializa en su instrumento fundamental: el plan. Sucede, sin embargo, que esa función de coordinación en muchos casos aporta relativo valor añadido, pues lleva implícita una concepción del territorio entendido como el espacio donde se superponen o yuxtaponen políticas y actuaciones diversas. A la OT le corresponde un papel vicarial, un instrumento para “buscar espacios” para distintas políticas sectoriales. Recientemente la Directiva (UE) 2023/2413, en relación con la promoción de energías renovables, incide en esa perspectiva: “El uso múltiple del espacio para la producción de energía renovable y para otros usos de la tierra, las aguas interiores y el mar, como la producción de alimentos o la protección o la restauración de la naturaleza, alivia las limitaciones de uso de la tierra, las aguas interiores y el mar. En tal contexto, la ordenación del territorio es una herramienta esencial con la que definir y orientar las sinergias en relación con el uso de la tierra, las aguas interiores y el mar en una fase temprana” (Cdo. 27°).

Pocas acciones públicas no tienen incidencia territorial, de modo que la OT está condenada a existir en continuo ajuste. La OT es esa política en eterna construcción que, por su propia idiosincrasia, está en constante diagnóstico y en obligada y sobrevenida adaptación, con cadenas de planes que nunca terminan de aprobarse y que, cuando lo hacen, son inmediatamente superados por los acontecimientos. La OT puede ser eso, pero debe ser más: puede ser determinante para afrontar los retos que España tiene a nivel internacional y europeo con la biodiversidad, el paisaje y el patrimonio natural y cultural.

3. Esa concepción de la OT que criticamos explica que nuestros legisladores no hayan aprovechado las oportunidades que se les han brindado para que la OT adquiriera una renovada entidad. Algunas iniciativas internacionales de gran calado no han tenido la relevancia que merecían y, es más, cuando sí se ha procedido a tomar alguna acción, se ha incurrido en las mismas contrariedades.

El mejor ejemplo es lo sucedido con el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) adoptado por Consejo de Europa en julio de 2000, y en vigor en España desde marzo de 2008. Han pasado 15 años y la trascendencia del CEP no es la esperada. La experiencia en Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana o Cantabria, así lo corrobora. Lo mismo cabe decir en relación con el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (1971) o la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) ambos de la UNESCO. De una forma deficiente, a nuestro juicio, el legislador autonómico ha abordado estas cuestiones siguiendo el modelo tradicional. Nos hemos conformado con añadir a la enorme dispersión normativa de las leyes sobre biodiversidad, OT y patrimonio natural e histórico, otra generación de leyes de patrimonio cultural y, en su caso, de ordenación paisajística. A esto habría que añadir algunas otras leyes que, con una perspectiva integradora, abordan igualmente la ordenación de algún tipo de espacio o ecosistemas, incluyendo una visión patrimonial cultural. En este sentido, por ejemplo, las leyes del Mar Menor o de la Huerta de Valencia.

4. ¿Por qué el CEP y la Convención de 1972 de la UNESCO son una oportunidad para construir una OT orientada a los retos de la biodiversidad en España? La respuesta a este interrogante ha tenido escasa atención desde el plano jurídico. Alguna más se le ha dado desde otras disciplinas como la Geografía.

El CEP deja su impronta con una definición de “paisaje” que poco tiene que ver con la noción tradicional vinculada a la protección de espacios y lugares emblemáticos o de bellezas naturales. El art.

1.a) CEP define el concepto de “paisaje” como *“cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”*. La definición del CEP es netamente expresiva de la “territorialidad” del paisaje. Todo el territorio ha de ser objeto de una aproximación paisajística.

Por este motivo, el CEP incluye a los “paisajes ordinarios” e, incluso, a los “paisajes degradados”. El CEP abre paso a la intervención con objetivos y criterios de calidad paisajística, muy especialmente, en los denominados “espacios intermedios” -espacios no protegidos, que no tienen grandes valores...-. Espacios que ocupan el mayor porcentaje de superficie en cualquier país, olvidados en muchos casos, y que son objeto de abandono y lenta y progresiva degradación. Espacios, en definitiva, que sufren procesos de transformación y artificialización al albur del desconocimiento de sus valores, por limitados que estos puedan ser. Los efectos en la biodiversidad y en el patrimonio natural y cultural parecen evidentes, pero también lo son los efectos socioeconómicos.

La segunda cuestión relevante de la definición de “paisaje” del CEP es que introduce la percepción subjetiva de las personas que viven el paisaje. El paisaje se concibe, por tanto, como el territorio expresión de la evolución natural y de la influencia humana, síntesis de las nociones tradicionales de paisaje natural y de paisaje cultural. Lo interesante es que, el paisaje, tal y como lo define el CEP, también es fuente de identidades colectivas. El medio natural y el paisaje cotidiano, así como las huellas culturales e históricas que lo integran, se conciben como elementos de identidad, porque el paisaje es parte del patrimonio cultural, fuente de identidad, herencia recibida, tradición y valores comunes.

Esto encaja con el art. 46 CE y con las iniciativas de la UNESCO. Aquel precepto obliga a los poderes públicos a conservar y enriquecer el patrimonio cultural de los pueblos de España, es decir, esa herencia cultural recibida del pasado. Esta herencia incluye los bienes materiales e inmateriales producto de la cultura popular o tradicional, del mismo modo que los de interés paisajístico. Cáigase en la cuenta de que no nos referimos necesariamente a paisajes protegidos por su relevancia natural; tampoco a paisajes extraordinarios por ser entorno de bienes de interés cultural protegidos. Nos referimos a aquellos paisajes culturales que, como decíamos, se ubican en los “espacios intermedios”, olvidados y muchas veces abandonados, dejando morir lentamente la herencia recibida.

En definitiva, no todo paisaje es paisaje cultural, ni tampoco el patrimonio cultural es siempre paisaje. Sin embargo, hay puntos de confluencia en donde ambas vertientes son inescindibles. Es ahí donde se pone de relieve la trascendencia territorial y natural del patrimonio cultural, comprendido como aquel paisaje en el que se ha desarrollado toda una tradición de vida. En esa confluencia, además, se produce un efecto muy importante: incluso el patrimonio cultural inmaterial adquiere una escenificación física, pues esos bienes intangibles heredados lo son porque se desarrollaron en un espacio determinado. Muchas herencias culturales intangibles o inmateriales lo son, porque están ligadas al espacio natural y cultural en las que nacieron, evolucionaron y se transmitieron durante generaciones. La Ley 10/2015 para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, incluye en esta categoría a los “conocimientos y usos relacionados con la naturaleza” o a “aprovechamientos específicos de los paisajes naturales” y, por ello mismo, su art. 4 prevé “el respeto y conservación de los lugares, espacios, itinerarios y de los soportes materiales en que descansan los bienes inmateriales objeto de salvaguardia”.

También, según el CEP, el paisaje debería ser integrado en la elaboración de todas las políticas de OT con el fin de incrementar la calidad de la protección, gestión y ordenación de todos los paisajes. Así pues, ordenar el territorio es proteger, conservar y gestionar el paisaje -no solamente el más notable, sino también el paisaje ordinario y degradado- y, por ello mismo, es conservar y enriquecer el patrimonio cultural. La potencialidad de esta percepción de la OT es muy importante. Lo es, en primer lugar, porque en la línea de lo ya expuesto, la OT encuentra un ámbito propio donde su sustantividad es primordial: valorizar espacios sin aparente relevancia, espacios y paisajes ordinarios, pero que son soporte de un patrimonio cultural que la Constitución y múltiples compromisos internacionales obligan a proteger.

En segundo lugar, porque la OT encuentra un objeto de acción específico y particular de enorme extensión -los denominados “espacios intermedios”- y con gran trascendencia en la España rural. La “España vaciada” necesita fijar población al territorio haciendo sostenible la vida y el trabajo rural, con la salvaguarda de un escenario físico cuyos valores precisan ser recuperados, protegidos y conservados. Tercero, porque desde esta perspectiva la OT adquiere una verdadera dimensión integradora e integral; la “ordenación paisajístico-cultural del territorio” asume que el territorio es una matriz conformada por hitos sobresalientes protegidos, redes de centros urbanos, infraestructuras..., pero también es un escenario de recursos naturales, paisajes y herencias culturales que penetran y conectan todo el territorio.

No es difícil observar la trascendencia de esta concepción de la OT en iniciativas en materia de biodiversidad -Estrategia UE 2030 y Pacto Verde Europeo-. Por ejemplo, en materia de conectividad, contribuyendo a recuperar y proteger entornos de zonas protegidas, corredores ecológicos, infraestructura verde...-. Igualmente, en atención a los servicios ambientales que prestan los recursos naturales, considerando objetivos de recuperación de ecosistemas degradados, sin olvidar su proyección paisajística y cultural -muchas veces motivado por el abandono del campo-. También muy conectado con la pérdida de biodiversidad, está la regulación y control de cambios de uso del suelo. En definitiva, la “ordenación paisajístico-cultural del territorio” puede ser un instrumento muy eficaz para afrontar esos retos conjuntamente, dotar de sentido integrador al territorio, luchar contra la fragmentación y valorizar espacios que contribuyen a la conservación de aquellos otros con los más altos valores ecológicos, paisajísticos y culturales.

5. Los motivos para superar el paradigma actual en relación con la OT parecen suficientes. Sin embargo, todavía se puede apuntar alguna otra consideración.

5.1. La OT se ha debatido entre la desidia administrativa y la emulación del urbanismo. Sorprende que el diagnóstico que se hizo hace décadas sea bastante parecido al actual. Lógicamente, entre uno y otro momento, hay ejemplos de mejora y CCAA con una política territorial consolidada como en las CCAA insulares, en el País Vasco o en Cataluña, pero lo cierto es que no es el panorama general. También son más las CCAA que tienen aprobada una estrategia/plan regional, aunque siga existiendo un alto déficit de aprobación de planes de desarrollo. Buena parte de las CCAA han abordado una OT fragmentaria ya desde la perspectiva espacial, con planes de ordenación de determinados ámbitos -litoral, determinadas comarcas-, ya sectorialmente -por ejemplo, planes turísticos, industriales o de vivienda-. En todo caso, la insuficiencia es manifiesta.

Los motivos por los que la OT no ha terminado de ser definitivamente relevante en términos político-administrativos también son institucionales y políticos -división vertical de competencias, garantía de la autonomía local, inactividad administrativa...-. Ante las dificultades de integrar un sistema territorial frente a las presiones del municipalismo, o frente a la disyuntiva de concertar soluciones jurídicas con distintos niveles administrativos, hay CCAA que han caído en la indolencia, y otras muchas han decidido emular al urbanismo.

Por esta razón, en algunas CCAA no hay, ni se esperan, planes territoriales -es el caso de Madrid o Castilla-La Mancha-, mientras que en casi todas ellas se han previsto instrumentos de ordenación territorial como los proyectos de interés regional o supramunicipal -de denominación variable según CCAA-, que son manifestación de lo que podemos denominar como un “urbanismo autonómico”, para la transformación directa de suelo -con usos específicos como la vivienda sujeta a algún régimen de protección pública-, o bien para dar cobertura a grandes proyectos recreativo-turístico-residenciales.

Otra causa de los males de la OT es la articulación exclusiva a través de planes. Desde sus orígenes la OT ha tenido una orientación *top-down*, es decir, se ha pretendido construir desde un plan o estrategia regional general, para desplegarse en una cadena de planes de desarrollo subregionales o sectoriales. Esta estrategia reguladora se ha demostrado ineficiente. Largas cadenas de planes que no terminan nunca de aprobarse; procedimientos interminables, coordinación interadministrativa manifiestamente mejorable, planes de desarrollo inéditos, complejas relaciones entre planes,

problemáticas relaciones con los planes urbanísticos, con los planes ambientales... Planes, además, con un contenido vinculante limitado, pues en algunos casos tienen una naturaleza más programática que normativa -algunas estrategias regionales-, y cuando no es así, sus determinaciones han tenido carácter recominatorio, directivo y, en sólo en ciertos casos, prescriptivo. Planes, finalmente, que son afectados de forma sobrevenida por múltiples normas que lógicamente inciden en el territorio, y que generan la sensación de incompletitud permanente.

La ausencia de una verdadera OT integral e integrada pone de relieve la potencia de lo sectorial frente a la única competencia -la OT- que tiene la función de integrar a los distintos sectores de actuación. Varias generaciones de normas han seguido incidiendo en esa sectorización: normas sectoriales de todo rango inciden sobre la OT, y cada ley, a su vez, establece su tipología de planes, de instrumentos programáticos, o bien prevé nuevos espacios a proteger -fundamentalmente, en leyes de patrimonio cultural-. Inflación normativa, inflación de planeamiento e inflación de espacios protegidos. Y la OT, como ya se ha dicho, coordina los “hechos consumados”.

En definitiva, se podría decir que las estrategias de actuación seguidas en materia de OT se han concretado en dos tipos que han intentado emular deficientemente una política general integrada, integral y coordinada: 1º) Una política territorial encabezada por un planeamiento general/regional que raramente se ha visto completada por todos los planes de desarrollo territorial o sectorial previstos y que, sin embargo, en sucesivas ocasiones se han visto condicionadas por normas sectoriales; o 2º) Varias políticas generales sectoriales autónomas -medio ambiente, infraestructuras, energía, vivienda, urbanismo...- con ciertos elementos institucionales de coordinación que han actuado de forma sobrevenida, esto es, según las circunstancias lo han ido requiriendo, con la aprobación de planes sectoriales u otros instrumentos.

5.2. Las dificultades para materializar una política de OT fuerte también tienen consecuencias en las estrategias regulativas y en el recurso a instrumentos y categorías jurídicas inéditas. La debilidad de las políticas públicas lleva a la desconfianza en las instituciones. Su propia ineficacia o inactividad lleva, a su vez, a articular nuevas “estrategias de cumplimiento”. Estas pretensiones están íntimamente ligadas con las ideas antes comentadas en torno a la trascendencia territorial del paisaje y del patrimonio natural y cultural, porque es ahí donde la ineficacia administrativa afecta a los ciudadanos. La falta de efectividad en la conservación de los ecosistemas, los paisajes vividos y el patrimonio heredado afecta a las personas que lo habitan y que desean que perdure una forma de vida. Por ese motivo, no es de extrañar que, frente a la desidia o la inefectividad administrativa, se proclame el reconocimiento de derechos bioculturales. En fin, frente a la pasividad e ineficacia de los poderes públicos, se alienta una estrategia jurídica de derechos subjetivos cada vez más consistente en la arena internacional.

No hace falta decir que el reconocimiento de derechos abre muchas expectativas, pero genera también grandes problemas jurídicos: quiénes son los titulares de esos derechos -si son derechos colectivos y/o derechos particulares-; su contenido -qué pretensiones, potestades o facultades otorgan-; los sujetos obligados a darles satisfacción -si son las Administraciones competentes ejerciendo las competencias que no ejercieron o que ejercieron ineficazmente-; o bien cómo se “mide” la satisfacción de derechos cuando su cumplimiento no se corresponde con la contraprestación de una obligación bien determinada.

El otorgamiento de derechos bioculturales entraña, además, un problema ético: implica la transferencia de responsabilidades hacia sus titulares. El reconocimiento de derechos provoca el traslado de la efectividad de la conservación y la protección, desde las obligaciones “irrenunciables” de las Administraciones competentes, a los titulares del derecho. Son estos últimos quienes tendrán que asumir la responsabilidad (y los costes) de que las Administraciones cumplan con unas competencias que ya les estaban conferidas, pero que no se ejercieron o que se hizo de forma inadecuada o parcial. En definitiva, y sin perjuicio de los problemas en el marco de la justicia administrativa que se indicarán a continuación, el reconocimiento de derechos impone la carga a sus titulares para obligar a la Administración indolente a ejercer unas competencias a las que habría “renunciado”.

Y todo esto nos conduce al definitivo protagonismo de los órganos judiciales. Como señalan los defensores de estos derechos de última generación, el “lenguaje de los derechos” favorece la acción ante la justicia. Ahora bien, ¿cuáles son las potestades de un órgano judicial para tutelar esos derechos, máxime si, como sucede hasta ahora, dependen de la aprobación de instrumentos de planeamiento que entrañan decisiones discrecionales? Una sentencia de condena es francamente dudosa en el estado del sistema de pretensiones de nuestra Jurisdicción Contencioso-administrativa. Y si esto es incierto, sucede entonces que la estrategia de los derechos puede ser un fracaso: más derechos puede ser más frustración.

El último paso de esa estrategia es el reconocimiento de personalidad jurídica a nuevos sujetos de derechos personalizados en espacios y lugares emblemáticos... Frente a una política de la biodiversidad, del territorio, paisajística y cultural robusta, aparecen ejemplos como el del Mar Menor. La Exposición de Motivos de la Ley 19/2022 justifica el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor del siguiente modo: “El gran desafío que tiene hoy el Derecho ambiental es lograr la protección efectiva de la naturaleza y de las culturas y formas de vida humanas que están estrechamente asociadas a ella, como sucede con los municipios ribereños de la laguna del Mar Menor”. En el ámbito del patrimonio cultural, se contempla aplicar esta misma práctica a lugares y paisajes emblemáticos. Como es comprensible, los problemas jurídicos que este paso plantea son tan relevantes como los que sugiere la extensión de la categoría de los derechos subjetivos.

6. La “ordenación paisajístico-cultural del territorio” es una oportunidad para la transformación de las políticas territoriales, y esto, debería conllevar un cambio en las estrategias y en los instrumentos jurídicos aplicables. La pregunta es: ¿En qué medida las insuficiencias de la OT no dependen, precisamente, de emular al urbanismo también en los instrumentos que sirven para formular las políticas territoriales? ¿No requiere, por tanto, la OT una forma de gobernanza particular y específica?

Para avanzar hacia una política integral e integradora orientada a los retos de la biodiversidad, sería preciso que la OT se formalizase como una competencia de coordinación, pero también de concertación con otras Administraciones. Además, es imprescindible que sea participada y permita hacer escuchar a quienes viven la herencia patrimonial y natural del territorio porque ahí está su forma de vida. Una política que, además, con base en los principios, directrices y normas de directa aplicación establecidos en la ley, pueda ser directamente ejecutada, sin necesidad de un plan regional. Una política que, además, pueda ser llevada a cabo desde diferentes niveles territoriales -actuaciones locales, supralocales, subregionales, regionales, fronteras- y con instrumentos diversos.

En este sentido, se explorará la aplicación colaborativa y contractual basada en acuerdos, cartas, etiquetas de calidad o contratos entre las autoridades y los agentes implicados, siguiendo, entre otros, el modelo de los acuerdos de custodia del territorio o las fórmulas de fomento de los servicios ambientales. Planteamos, por tanto, una política territorial que también pueda ser *bottom-up*, con iniciativas públicas y privadas, con niveles de acción que pueden ser locales o supralocales, siempre y cuando encajen en los principios de una ley general que, como ya se ha dicho, establezca una ordenación con criterios y objetivos paisajísticos y de patrimonio natural y cultural sobre cuestiones como: zonas de interfaz urbano-rural, paisajes de transición, “efecto frontera”, cambios de usos del suelo, recuperación de espacios degradados, mantenimiento de tradiciones y costumbres apegadas a la tierra para evitar su abandono, puesta en valor del patrimonio natural y cultural, etc.-.

Esto no implica que no deban aprobarse planes regionales o subregionales, sino que, como exige la CEP, es tanto o más prioritaria la integración del paisaje y del patrimonio cultural en otras políticas e instrumentos sectoriales. Asimismo, es fundamental implantar estudios de impacto sobre el paisaje que podrían articularse a través de la EIA y la EAE. Igualmente, la protección de lugares de relevancia patrimonial natural y de los paisajes culturales, así como su entorno, no tiene por qué depender de declaraciones formales, sino que puede articularse mediante Planes Especiales, una figura de planeamiento bien consolidada y conocida, y con un potencial ordenador considerable.

3. CONCLUSIONES.

Una “ordenación paisajístico-cultural del territorio” es una política útil y eficaz para afrontar los retos de la biodiversidad en materia de conectividad, recuperación de ecosistemas degradados o uso sostenible de los recursos naturales, en la medida en que la OT:

1º) Tendría como finalidad fundamental ordenar el territorio como “matriz” global e integradora del espacio físico, superando una concepción del territorio que contribuye a su fragmentación, en cuanto que se ha entendido como la suma de espacios en los que se desarrollan múltiples políticas y actuaciones diversas;

2º) Asumiría un ámbito de intervención principal: los que podemos denominar “espacios intermedios” que sirven de conexión natural-paisajístico-cultural con otros espacios de alto valor natural, histórico o paisajístico, y que ya ostentan un régimen de protección propio;

3º) Contribuiría a valorizar esos espacios del territorio que, sin contar con valores sobresalientes, ostentan características -naturales, paisajísticas y culturales- que merecen ser puestas en valor;

4º) Se articularía a través de instrumentos y técnicas jurídicas de intervención y actuación no solamente dependientes de los planes, sino también del recurso a una aplicación convencional y voluntaria, con iniciativas privadas, públicas y mixtas, a nivel local, supralocal, subregional, transfronterizo, etc.;

5º) Se configuraría como una estrategia de acción mucho más eficaz y eficiente que otra basada en el reconocimiento de derechos bioculturales. Esta estrategia basada en derechos no puede plantearse como una alternativa; esto sería tanto como admitir el fracaso de las políticas públicas.