

Jorge Agudo González
Coordinador

LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO



Cooperación interadministrativa,
participación ciudadana
y derechos de las minorías

CEUTA
Centro de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales
“Pablo de Olavide”

JB
BOSCH EDITOR

En esta obra se recogen los resultados del I Congreso de la Red Internacional Latinoamérica-Unión Europea de Estudios Urbanísticos Territoriales y Ambientales, organizado por el Centro de Estudios «Pablo de Olavide» de la Universidad Autónoma de Madrid los días 18 y 19 de febrero de 2021. El libro incorpora contribuciones procedentes de Europa continental (Alemania, Italia, Portugal y España), así como de Iberoamérica (México, Colombia, Brasil, Perú, Argentina y Chile). Desde la vertiente temática, el libro recoge distintos análisis ordenados en tres grupos temáticos, acerca de problemas jurídicos, sociales y económicos que presenta la gobernanza del territorio en la realidad europea y latinoamericana. En primer lugar, se incluyen varios estudios sectoriales sobre cooperación interadministrativa y delimitación competencial entre los distintos niveles administrativos. En segundo lugar, se recogen varias participaciones que abordan la trascendencia de la ordenación del territorio en la protección de poblaciones vulnerables, así como en la defensa de los derechos de las minorías. Por último, se incluye una tercera parte con trabajos comparados dedicados a la participación ciudadana en la gobernanza del territorio, como mecanismo de protección de los intereses colectivos y generales en los procesos territoriales.

**La gobernanza del territorio:
cooperación interadministrativa,
participación ciudadana y
derechos de las minorías**

JORGE AGUDO GONZÁLEZ

Coordinador

La gobernanza del territorio: cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías

CEUTA

Centro de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales

“Pablo de Olavide”

Barcelona
2021



BOSCH EDITOR

© JULIO 2021 JORGE AGUDO GONZÁLEZ (Coord.)

© JULIO 2021



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-123917-0-1

ISBN digital: 978-84-123917-1-8

D.L.: B 11533-2021

Diseño portada y maquetación: CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impreso en España

Autores

Antonio Descalzo González
Instituto Pascual Madoz.
Universidad Carlos III de Madrid.

Antonio Fortes Martín
Profesor Titular de Derecho
Administrativo. Universidad
Carlos III de Madrid.

Carlos Alberto Pérez Ramírez
Profesor-investigador de la
Facultad de Planeación Urbana y
Regional. Universidad Autónoma
del Estado de México.

Daniel Fuentes Campillo
Gestor Administrativo y
Doctorando en Derecho
Universidad de Murcia.

Diego Ramos Inácio
Mestrando em Engenharia de
Biosistemas pela Universidade Federal
Fluminense - UFF, Niterói, Brasil.

Diego Zegarra Valdivia
Profesor Principal de Derecho
Administrativo. Pontificia
Universidad Católica del Perú.

Douglas Vieira Barboza
Doutorando em Sistemas de Gestão
Sustentáveis pela Universidade
Federal Fluminense, Niterói, Brasil.

Dulce Lopes
Universidade de Coimbra. Instituto
Jurídico (IJ), Portugal. Profesora
de la Facultad de Derecho.

Erika Castro-Buitrago
Universidad de Medellín.

Esther Rando Burgos
Profesora de Derecho Administrativo
(acred. PCD). Universidad de Málaga.

Fernanda Paula Oliveira
Universidade de Coimbra.
Faculdade de Direito.

**Gustavo Alonso
Delgado Alvarado**
Facultad de Arquitectura e Ingenierías
Civil y del Ambiente. Universidad Católica
de Santa María. Arequipa - Perú

Héctor Iglesias Sevillano
Investigador en la Universidad
Autónoma de Madrid.

Héctor Santaella Quintero
Doctor en Derecho por la Universidad
Autónoma de Madrid, España. DEA en
Derecho del Medio Ambiente y Ordenación
del Territorio por la misma Universidad.
Magister en Derecho Administrativo y
abogado egresado de la Universidad
Externado de Colombia. Profesor del
Departamento de Derecho Administrativo
de la Universidad Externado de Colombia.

Isabel Hernández San Juan
Universidad Carlos III de Madrid.

Juan Roberto Calderón Maya
Profesor-investigador de la
Facultad de Planeación Urbana y
Regional. Universidad Autónoma
del Estado de México.

Judith Domínguez Serrano
Doctora en Derecho por la Universidad
Autónoma de Madrid. Profesora-
Investigadora del Centro de
Estudios Demográficos, Urbanos y
Ambientales. El Colegio de México.

Karla Yubranny Díaz Parra
Politóloga, mención en Sociología de
la Universidad del Rosario-Colombia
Msc en Desarrollo Regional del Colegio
de la Frontera Norte - México.

Kathrin Nitschmann
Profesora de Derecho Administrativo,
Universidad de Ciencias Aplicadas Trier,
Campo del Medio Ambiente, Alemania.

**Letícia de Oliveira Gago
Ramos de Souza**
Doutoranda em Engenharia de
Produção pela Universidade Federal
Fluminense, Niterói, Brasil.

Luis Alberto Rojas Castillo
Alumno de Doctorado en Urbanismo.
Facultad de Planeación Urbana y
Regional. Universidad Autónoma
del Estado de México.

María Belén Levatino
Dra. en Ciencia Política (UNSAM),
directora del Centro de Estudios de
Política Ambiental y Cambio Climático
"Edgardo Díaz Araujo" de la Facultad
de Ciencias Políticas y Sociales de
la Universidad Nacional de Cuyo,
Argentina y Profesora titular de la
Cátedra de Administración Ambiental
de la Carrera de licenciatura en Ciencia
Política y Administración Pública
de la misma casa de estudios.

Maria Teresa Vadri Fortuny
Profesora Titular de Derecho
Administrativo. Facultad de Derecho.
Universidad de Barcelona.

Michael Johann Alfaro Gómez
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
de la Universidad Nacional de
San Agustín, Arequipa - Perú.

**Rosa Fernanda
Gómez González**
Doctora en Derecho. Investigadora y
Profesora de Derecho Administrativo
Pontificia Universidad Católica
de Valparaíso (Chile).

Thiago Marrara
Professor de direito administrativo e
urbanístico da USP (FDRP). Doutor
pela Universidade de Munique (LMU).
Editor da Revista Digital de Direito
Administrativo da USP (RDDA).
Advogado e consultor.

Thomas Winschuh
Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung Nordrhein-Westfalen.

Índice

Presentación	25
Jorge Agudo González Héctor Iglesias Sevillano	

PARTE I

Gobernanza del territorio: cooperación interadministrativa y delimitación competencial. Experiencias sectoriales

CAPÍTULO I

La gobernanza territorial frente a actividades minero-energéticas en Colombia: el difícil equilibrio entre coordinación interadministrativa, participación ciudadana y autonomía técnica de las autoridades administrativas sectoriales	33
Héctor Santaella Quintero	

1. Los dilemas asociados a los conflictos socioambientales experimentados en Colombia con ocasión de la actividad minero-energética	35
2. La marcha del ordenamiento jurídico colombiano hacia la gobernanza territorial: un proceso impulsado por la jurisprudencia constitucional	43
2.1. El predominio inicial de la decisión del Estado frente a los intereses locales en la gestión de los recursos minero-energéticos	43
2.2. La irrupción disruptiva de los intereses locales en la ordenación del territorio	46

2.3. El predominio de la decisión local en la gobernanza del territorio y de los recursos naturales	48
2.4. La solución de compromiso: la exclusión de la consulta popular como vía para determinar el destino del territorio y la exigencia de concertación de los intereses públicos.....	49
3. Reflexiones finales: los problemas e incertidumbres del proceso de implantación de la gobernanza territorial en materia mine-ro-energética	54
Bibliografía	58

CAPÍTULO II

Coordinación en materias de ordenación territorial, permisos urbanísticos y medio ambiente en Chile: problemáticas y desafíos .	61
---	----

Rosa Fernanda Gómez González

1. Introducción	61
2. El principio de coordinación en Chile	62
2.1. El rol del principio de coordinación	62
2.2. El principio de coordinación en la legislación ambiental ..	68
2.2.1. Coordinación para la aprobación de instrumentos de gestión ambiental.....	68
2.2.2. Coordinación para la declaración de santuarios de la naturaleza.....	70
2.2.3. Coordinación en materia de fiscalización ambiental	72
2.3. El principio de coordinación en materia de ordenación territorial y urbanismo.....	74
2.3.1. Coordinación para la aprobación de instrumentos de planificación territorial.....	74
2.3.2. Coordinación para el otorgamiento de permisos de edificación y construcción.....	77
3. Coordinación como mecanismo de control de la legalidad	78
3.1. Control de la coordinación en materia de fiscalización ambiental	80

3.2. Control de la coordinación en materia de instrumentos de planificación territorial	83
3.3. Control de la coordinación en materia de permisos de edificación y protección del medio ambiente	85
4. Conclusiones.....	90
Bibliografía	91

CAPÍTULO III

Regionalização do saneamento básico no Brasil	93
---	----

Thiago Marrara

1. Introdução	93
2. A abrangência dos serviços públicos de saneamento no Brasil..	94
3. A titularidade dos serviços de saneamento e suas formas de prestação	95
4. As vantagens potenciais da regionalização.	98
5. A regionalização por cooperação intermunicipal espontânea	100
6. Regionalização em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões	102
7. A unidade regional de saneamento	104
8. Os blocos de referência criados pela União	105
9. Conclusão	106

CAPÍTULO IV

Cambio climático, relaciones intergubernamentales y controversias por la utilización de la técnica de la fractura hidráulica. Reflexiones a partir de los casos de Argentina y España	109
---	-----

María Belén Levatino

1. Introducción	109
2. Fractura hidráulica, cambio climático y organismos internacionales gubernamentales	111

3.	Abordajes teóricos para el estudio de los discursos sobre la fractura hidráulica.....	115
4.	Análisis comparativos de la situación de la fractura hidráulica en las relaciones intergubernamentales argentinas y españolas..	118
4.1.	Contexto político-institucional y distribución de competencias entre los niveles de gobierno en materia de ambiente y energía	118
4.2.	Resistencia de los gobiernos locales a la fractura hidráulica.	123
4.3.	Control de constitucionalidad de la fractura hidráulica desde un enfoque competencial.....	125
4.4.	Incentivos y desincentivos para la fractura hidráulica en el juego de las relaciones intergubernamentales	127
4.5.	Consensos y divergencias entre los partidos políticos frente a las controversias generadas por la fractura hidráulica..	133
5.	Consideraciones finales.....	135
	Bibliografía.....	136

COMUNICACIONES

CAPÍTULO V

La gobernanza ciudadana del territorio urbano a través de la movilidad.....	145
---	-----

Antonio Fortes Martín

1.	Una acotación conceptual previa: territorio urbano y movilidad urbana	145
2.	El derecho a la ciudad y la recuperación ciudadana del gobierno del territorio urbano.....	147
3.	La protección y el cuidado ciudadanos de la movilidad urbana: el derecho a la movilidad de las minorías y grupos vulnerables en el territorio urbano	152
4.	La gestión y participación «ciudadana» de la movilidad en el territorio urbano	157

5. Apuntes finales	163
Bibliografía	164

CAPÍTULO VI

Modelo de integración de la conservación del recurso hídricos en el ordenamiento territorial	167
--	-----

Michael Johann Alfaro Gómez | Gustavo Alonso Delgado Alvarado

1. Recursos hídricos y Cambio Climático	167
2. Agua y Territorio	168
3. Una respuesta local	169
4. Fuente de Información para la Estimación	170
5. Metodología de Estimación	171
5.1. Valor Bioecológico en Flora	172
5.2. Valor Bioecológico Fauna	173
5.3. Importancia Hídrica	174
5.4. Integración y Resultado: Mapa de Valor Bioecológico	175
6. Propuesta de Modelo de Conservación	176
6.1. Áreas de Conservación	176
7. Conclusiones y Recomendaciones	178
8. Normas	179
Bibliografía	180

CAPÍTULO VII

Gobernanza del regadío tradicional en la Huerta de Murcia	181
---	-----

Daniel Fuentes Campillo

1. Introducción	181
2. Institucionalidad y gobernanza del regadío tradicional en la Huerta de Murcia	183
2.1. Encuadre conceptual de la gobernanza de la huerta murciana	183

2.2. Institucionalidad de la gobernanza del agua en el regadío tradicional de la Huerta de Murcia	187
2.2.1. La Comunidad de Regantes: la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia	188
2.2.2. Tribunales y Jurados de Aguas: el Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia. Estructura y funcionamiento	190
3. Conclusiones.....	193
Bibliografía	194

CAPÍTULO VIII

Como podem os planos urbanísticos promover cidades inclusivas?	197
--	-----

Fernanda Paula Oliveira

1. Considerações iniciais	197
2. Necessidade de superação do paradigma tradicional do planeamento urbanístico	200
3. Como podem os planos urbanísticos promover cidades inclusivas?.....	202
4. Um exemplo de sustentabilidade social em plano: o Plano Diretor Municipal do Porto em processo de revisão	203
5. Conclusão	206
Bibliografia	207

CAPÍTULO IX

Algunas medidas autonómicas de desregulación ambiental post pandemia en clave de incumplimiento internacional ambiental....	209
---	-----

Isabel Hernández San Juan

1. Introducción	209
2. Algunos ejemplos de regulaciones regresivas ambientales a consecuencia de la pandemia.....	210

3. Aarhus y la aplicación de la convención durante la pandemia de Covid-19.....	219
Bibliografía	221

CAPÍTULO X

Análisis de gestión de residuos sólidos: el tratamiento de residuos urbanos en Brasil.....	223
--	-----

Letícia de Oliveira Gago Ramos de Souza | Douglas Vieira Barboza

Diego Ramos Inácio

1. Introducción	223
2. Metodología	228
3. Resultados.....	229
4. Conclusión.....	230
Bibliografía	230

CAPÍTULO XI

La experiencia valenciana en gobernanza territorial: la apuesta de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.....	233
--	-----

Esther Rando Burgos

1. Introducción	233
2. La gobernanza territorial	235
2.1. Coordinación y cooperación en la Gobernanza Territorial	236
2.2. La participación ciudadana en la Gobernanza Territorial .	237
3. La gobernanza del territorio en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.....	238
3.1. Marco normativo de referencia	238
3.2. La participación ciudadana en la elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.....	240
3.3. El gobierno del territorio en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.....	241

3.4. La participación ciudadana en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana	242
4. Conclusiones.....	243
Bibliografía	244

CAPÍTULO XII

La función pública de ordenación del territorio como garantía de una adecuada gobernanza sostenible del territorio: la necesaria integración de la función pública «paisajística»	247
---	-----

Maria Teresa Vadri Fortuny

1. La ordenación del territorio como función pública adecuada para una gobernanza sostenible del territorio.....	248
2. La presencia de la ordenación del territorio: algunas consideraciones en relación con el marco legal, la organización administrativa y los instrumentos jurídicos aplicables	257
3. A modo de breve conclusión.....	259
Bibliografía	259

PARTE II

La trascendencia de la ordenación del territorio en la protección de poblaciones vulnerables y de los derechos de las minorías

CAPÍTULO XIII

Ordenación del territorio y poblaciones vulnerables: avances en el ámbito jurídico peruano	265
--	-----

Diego Zegarra Valdivia

1. Introducción	265
2. Estado de la cuestión	266
2.1. El desarrollo urbano y la población de las ciudades en el Perú.....	266

2.2. La ocupación informal del territorio y la vulnerabilidad geológica en el Perú: el caso de la ciudad de Lima	267
2.3. La planificación urbana y la ordenación del territorio en el desarrollo urbano en el Perú.....	268
3. La vulnerabilidad de los asentamientos poblacionales en el Perú.....	270
3.1. Definición	270
3.2. Tipos de vulnerabilidad.....	271
a) Geológica o física	271
b) Social.....	272
c) Ambiental	272
d) Económica	272
4. La caracterización de la vulnerabilidad geológica en el Perú.....	273
4.1. La precariedad del territorio como presupuesto de la vulnerabilidad geológica.....	273
4.2. Conceptos vinculados con la vulnerabilidad: precisiones conceptuales	274
a) Peligro	274
b) Riesgo	275
4.3. Condiciones que configuran una población en situación de vulnerabilidad geológica	275
5. La vulnerabilidad geológica a la luz de la ordenación del territorio y de la planificación urbana: el caso peruano	277
5.1. La ausencia de políticas de ordenación del territorio y políticas de planificación urbana	278
5.2. La necesidad de una Ley del Suelo y una Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.....	279
5.3. Fragmentación de las competencias administrativas	280
5.4. Debilidad institucional de la planificación urbana.....	281
5.5. Existencia de normativa confusa y desorganizada de la planificación urbana	281

5.6. Deficiente planificación y gestión del territorio (informalidad)	282
5.7. Falta de capacidad operativa de los funcionarios	283
5.8. Disensión entre el plano nacional y local.....	283
5.9. Limitada participación y control ciudadano	285
6. Implementación de medidas para la prevención, mitigación y resolución de la vulnerabilidad geológica en el Perú	285
6.1. Necesaria implementación de una Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con lineamientos para la creación de políticas locales.....	285
6.2. Elaboración de un Plan de Gestión de Riesgo	286
6.3. La inclusión de la cartografía en la gestión del riesgo	287
6.4. La planificación de las ciudades sostenibles para reducir la vulnerabilidad geológica.....	288
7. A modo de conclusión	289
Bibliografía	290

CAPÍTULO XIV

Reforma energética y derechos territoriales de comunidades indígenas: hacia un nuevo esquema de gobernanza territorial	295
--	-----

Judith Domínguez Serrano

1. Introducción	295
2. La reforma energética y sus impactos	296
3. El concepto de territorio en la cosmovisión indígena	305
4. Los pueblos indígenas como sujetos de derecho público.....	307
5. La consulta indígena.....	309
6. La importancia de los derechos territoriales y de agua para los pueblos indígenas.....	315
7. Conclusiones.....	317
Bibliografía	318

COMUNICACIONES

CAPÍTULO XV

Gestión del territorio, cambio climático y movilidad humana: retos de la Ciudad de Medellín, Colombia	327
---	-----

Erika Castro-Buitrago

1. Instrumentos de gestión del territorio municipal y la incorporación de los asuntos de la movilidad humana asociada al cambio climático	329
2. Retos del Plan de Acción Climática de Medellín en la incorporación de la movilidad humana asociada a contextos de cambio climático	333
2.1. Primer reto: la falta de una definición doctrinal y jurídica del fenómeno de la movilidad	333
2.2. Segundo reto: la apertura de las autoridades locales a comprender la movilidad en el contexto de cambio climático..	334
2.3. Tercer reto: establecer las estadísticas de la movilidad intraurbana de la población	334
2.4. Cuarto reto: la implementación de espacios reales de participación y concertación social eficaces	335
3. Conclusión.....	336
Bibliografía	337

CAPÍTULO XVI

Políticas de exclusión y resistencias desde el Sur: Planeación Participativa en San Vicente del Caguán – Caquetá.....	339
---	-----

Karla Yubranny Díaz Parra

1. Introducción	339
1.1. Referentes de análisis	340
1.2. Diseños de Política y Poder en la planeación participativa	342
1.2.1. Construcción social de la población objetivo	342

1.2.2. Visión y tipo del espacio mini-público	343
1.2.3. Selección de los participantes en el CTP.....	344
1.2.4. Tema de la deliberación en el CTP	344
1.2.5. Forma de la deliberación	345
1.2.6. Frecuencia de las reuniones en el CTP	346
1.2.7. Alcance de la participación en el CTP	347
1.2.8. Empoderamiento de los actores locales	347
2. Políticas de exclusión y prácticas de reconocimiento.....	349
Bibliografía	350

CAPÍTULO XVII

Urbanización turística de la Ciudad de Bacalar, Quintana Roo	351
--	-----

Luis Alberto Rojas Castillo | Juan Roberto Calderón Maya

Carlos Alberto Pérez Ramírez

1. Antecedentes	351
2. Descripción de zona de estudio	352
3. Problemática	355
4. Consideraciones teóricas.....	356
4.1. Urbanización.....	356
4.2. Urbanización turística	357
5. El ambiente en sus múltiples dimensiones.....	358
6. Metodología	359
Bibliografía	361

PARTE III

La participación ciudadana en la gobernanza del territorio

CAPÍTULO XVIII

Planificación sostenible a través de la participación: marco legal y el desafío de activar la sociedad civil	365
--	-----

Kathrin Nitschmann | Thomas Winschuh

I. Perspectiva legal	365
1. Introducción	365
2. El concepto de la sostenibilidad como principio obligatorio de la planificación urbanística.....	367
3. El ciudadano como «actor» en el proceso de planificación formal desde la perspectiva alemana	370
3.1. Sobre el concepto de participación desde el punto de vista jurídico	370
3.2. El procedimiento de planificación urbanística en la legislación alemana.....	371
3.3. Participación pública temprana	373
3.4. Participación pública formal.....	375
3.5. Alternativas al procedimiento legal formal.....	376
3.6. Cambios legales a la participación electrónica a través de la enmienda BauGB 2017	377
4. Conclusión provisional	378
II. Perspectiva sociológica	380
1. Introducción	380
2. La planificación sostenible necesita participación	381
3. Requisitos para un diseño de procesos de participación productivos y significativos	384
4. Actitudes de los actores políticos y variedad de entendimientos de participación.....	386

5. Conclusión.....	389
Bibliografía.....	390

CAPÍTULO XIX

Decisiones sostenibles a través de la participación de los ciudadanos en el contexto de la planificación.....	395
---	-----

Dulce Lopes

1. Participación de los ciudadanos: contribuciones para una planificación sostenible	395
2. Procesos urbanísticos y momentos clave de participación	402
2.1. Elaboración de políticas	405
2.2. Acceso a la propiedad.....	405
2.3. Planificación.....	406
2.4. Programación.....	407
2.5. Gestión urbana/ejecución.....	408
2.6. Manutención.....	408
2.7. Monitorización y evaluación	409
3. Participación e sustentabilidad: notas conclusivas	409
Bibliografía	410

CAPÍTULO XX

La participación digital de los ciudadanos y la aplicación de los principios de transparencia y de buen gobierno en los procedimientos de planeamiento con relevancia territorial.....	413
--	-----

Antonio Descalzo González

1. Planteamiento.....	413
2. Los principios y reglas sobre participación ciudadana y transparencia en la ordenación territorial y urbanística.....	417
2.1. La publicidad activa y el derecho de acceso a la información en materia urbanística	418

2.2. El sistema de información urbana	426
2.3. El derecho de acceso a la información en materia urbanística conforme a la Ley de transparencia y buen gobierno..	428
3. La incorporación de las tecnologías de la información en la obligada participación ciudadana en los procedimientos administrativos de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.....	435
Bibliografía	441

COMUNICACIONES

CAPÍTULO XXI

Evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos y participación del público: una revisión	447
---	-----

Héctor Iglesias Sevillano

1. Planteamiento del problema	447
2. El estado de la cuestión en la jurisprudencia europea	449
3. Cuestiones dogmáticas irresueltas en la participación pública ..	456
Bibliografía	461

Presentación

Jorge Agudo González
Héctor Iglesias Sevillano

El libro que tenemos el honor de presentar ofrece el producto de un esfuerzo colectivo de un nutrido grupo de universitarios en un tema de interés y preocupación común como es la gobernanza del territorio. En esta obra se recogen los resultados del I Congreso de la Red Internacional Latinoamérica-Unión Europea de Estudios Urbanísticos Territoriales y Ambientales, organizado por el Centro de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales «Pablo de Olavide» de la Universidad Autónoma de Madrid. El congreso fue celebrado los días 18 y 19 de febrero de 2021 en esa misma Universidad. Quienes suscribimos esta presentación, Jorge Agudo González y Héctor Iglesias Sevillano, tuvimos el honor de ser Director y Secretario, respectivamente, del evento.

Antes de pasar a comentar el contenido de esta obra, se nos permitirá hacer alguna referencia a la Red Internacional que sustenta y ha permitido hacer realidad este enorme reto que es organizar con éxito un congreso internacional. La Red es un proyecto encabezado por los Profesores Kathrin Nitschmann, de la Universidad de Ciencias Aplicadas Trier (Birkenfeld, Alemania) y Jorge Agudo González, de la Universidad Autónoma de Madrid, Director del mencionado Centro de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales «Pablo de Olavide». La Red fue constituida con la participación de profesores de catorce Universidades de diez países la Unión Europea –España, Alemania, Italia y Portugal– y de Latinoamérica –México, Colombia, Brasil, Perú, Argentina y Chile–. A todos ellos, queremos mostrar nuestro agradecimiento por su colaboración activa y por su gran trabajo.

Por último, también debemos que mencionar que el Congreso fue celebrado en el marco del programa de actividades del Proyecto de investigación (DER2017-84500-P) financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, del que Jorge Agudo González es IP.

El éxito científico del Congreso –y, ciertamente, también de público– justificaba su plasmación posterior en una publicación como la presente. El Congreso se celebró bajo el título «*La gobernanza del territorio: cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías*» y éste es el mismo título que encabeza la presente obra.

La monografía se divide en tres bloques, respetando la disposición de temas y ponentes del congreso. Bajo el título mencionado, se incluyen tres líneas de contenidos que, en general, podríamos agrupar temáticamente del siguiente modo: 1º) Transformación del territorio y recursos naturales: soluciones jurídicas para una visión integral e integradora; 2º) Población vulnerable, acceso a la vivienda y ciudad; 3º) Ordenación territorial y urbanística, participación del público y la cada vez más difusa línea entre lo público y lo privado en el Derecho Administrativo moderno. Estas, por supuesto, son líneas de investigación abiertas que podrían dar lugar, y de hecho así se constató en los coloquios que hubo ocasión de realizar a lo largo del congreso, a muy diversos análisis desde perspectivas interdisciplinares. Esa orientación también queda plasmada en los trabajos aquí recopilados, pues a pesar de que la mayoría de los colaboradores son juristas, no se puede dejar de mencionar que también hay politólogos, sociólogos y arquitectos.

Aunque el lugar del autor de un exordio a una obra colectiva no puede ser otro que el de mero introductor al lector a los diversos trabajos que la componen, merece la pena destacar algunas de las líneas no sólo formales, sino también sustantivas de la obra, para que pueda comprenderse el alcance de los avances investigadores que se lograron en el Congreso y que, felizmente, se traducen ahora en obras acabadas y se ofrecen al debate académico. Hay que decir, para comenzar, que el libro incluye análisis de los problemas de la gobernanza del territorio no sólo desde puntos de vista diversos geográfica y temáticamente, sino a veces incluso contrapuestos, subrayando la riqueza de los variados debates que caben en esta materia. Así, por ejemplo, desde el punto de vista de la geografía, contamos con contribuciones diversas procedentes de Europa continental (Alemania, Italia, Portugal y España) y de Iberoamérica (México, Colombia, Brasil, Perú, Argentina y Chile). Temáticamente, se incluyen análisis estrictamente sectoriales en materia de minería y energía, *fracking*, cooperación interadministrativa en materia ambiental y de saneamiento, proyección de la ordenación del territorio y el acceso a recursos sobre las poblaciones vulnerables y la participación pública y su marco legal, incluyendo sus diferentes desafíos teórico-dogmáticos, pero también sociales o tecnológicos.

Resumidamente, y como ya hemos señalado, la obra se divide en tres grandes bloques. En la primera parte, titulada «*Gobernanza del territorio: cooperación*

interadministrativa y delimitación competencial. Experiencias sectoriales», se acoge un examen sectorial de distintos problemas que atañen al gobierno del territorio. Geográficamente, este bloque se centra en diferentes experiencias de varios países de Iberoamérica. Así, desde Colombia, el profesor Héctor Santaella Quintero reflexiona críticamente sobre la cooperación interadministrativa y la participación ciudadana en la legislación minera de aquel país, planteando la cuestión del equilibrio entre la participación del público y la intervención y responsabilidad de las autoridades sectoriales, que en ningún caso pueden servirse de la primera para desaparecer de la escena. Desde Chile, la profesora Rosa Fernanda Gómez González examina el significado y carácter del principio de coordinación en su ordenamiento, y lo enfoca especialmente en el sector ambiental, estudiando diferentes técnicas para su articulación consagradas legislativamente. No muy alejado de este enfoque sectorial de análisis, desde Brasil el profesor Thiago Marrara aborda el estudio de los mecanismos cooperativos en un subsector ambiental relevante como es el tratamiento de las aguas residuales. Por último, la profesora Belén Levatino apuesta por un análisis comparado, especialmente abierto al debate, contraponiendo la evolución de las políticas y de la legislación de Argentina y España en materia de *fracking*.

El interés de estos temas se manifiesta en el número de comunicaciones admitidas. En esta primera parte se incluyen un total de ocho comunicaciones. Entre las comunicaciones podemos encontrar líneas de investigación tanto jurídicas como provenientes de otras ramas científicas, con métodos no dogmáticos, como la estadística. Entre las primeras, mayoritariamente provenientes de España, un análisis propiamente jurídico, pero atento a la realidad social, es el que nos propone el profesor Antonio Fortes al estudiar la gobernanza ciudadana del territorio a través de la movilidad, aspecto clave de la ordenación urbana del siglo XXI. También hay un lugar para un examen histórico-jurídico y económico, de indudable relevancia actual, en el trabajo de Daniel Fuentes Campillo sobre la gobernanza tradicional del regadío de la Huerta murciana. La desregulación ambiental ocupa el trabajo de Isabel Hernández San Juan, mientras que Esther Rando Burgos examina algunas legislaciones autonómicas en materia de gobernanza territorial; por su parte, María Teresa Vadri propone la introducción de una función pública «paisajística». Por otra parte, hay entre estas comunicaciones representantes de otras líneas de investigación diversas, no jurídicas, sobre todo procedentes de Portugal e Iberoamérica. Fernanda Paula Oliveira, de la Universidad de Coimbra, se mueve en un terreno intermedio, al plantear propuestas para la promoción de ciudades inclusivas a través de los planes urbanísticos; desde Perú y con un punto de vista técnico, Michael Johann Alfaro Gómez y Gustavo Alonso Delgado Alvarado se plantean problemas sobre la conservación de recursos hídricos, en vista de un modelo integral que

pueda ser aplicado a todo el territorio. También desde un punto de vista técnico, y desde Brasil, Letícia de Oliveira, Douglas Vieira y Diego Ramos se centran en el problema fundamental de la gestión de residuos sólidos.

La segunda parte de la obra cambia el foco hacia «*La trascendencia de la ordenación del territorio en la protección de poblaciones vulnerables y de los derechos de las minorías*». Aquí, efectivamente, nos encontramos con un problema clave en la gobernanza del territorio y que cuenta con una nutrida doctrina en Iberoamérica. Entre las ponencias, el profesor Diego Zegarra expone la experiencia de Perú acerca de la gestión de un territorio urbano que acumula la mayor parte de la población nacional, pero sin que necesariamente todos los suelos habitados estén verdaderamente preparados para su urbanización; el profesor Zegarra muestra las consecuencias que esto acarrea para las capas sociales más desfavorecidas que habitualmente ocupan esos lugares, abordando igualmente las posibilidades de juridificación de esas urbanizaciones *de facto*. Seguidamente, la profesora Judith Domínguez Serrano aborda la experiencia de México en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas y, especialmente, su proyección sobre la reforma energética y la distribución del recurso del agua.

En cuanto a las comunicaciones incorporadas a esta segunda parte, la profesora Erika Castro-Buitrago se ha interesado por otra vertiente de la ordenación del territorio y sus efectos sobre la población vulnerable: las migraciones, con especial mención del caso de la ciudad de Medellín en Colombia. En segundo lugar, la profesora Díaz Parra introduce, en un contexto similar, el problema de la participación pública en el planeamiento como respuesta a la exclusión social, enfocando su estudio en San Vicente del Caguán – Caquetá, también en Colombia. Finalmente, Luis Alberto Rojas Castillo, Juan Roberto Calderón Maya y Carlos Alberto Pérez Ramírez abordan un problema parecido, pero en esta ocasión conectado con un determinado tipo de desarrollo urbano vinculado, a su vez, al desarrollo económico y empresarial; para ello abordan un estudio de caso, con el análisis de la urbanización turística de la ciudad de Bacalar, Quintana Roo, México.

La tercera parte de la obra está dedicada al problema fundamental de la participación ciudadana. Su título es, de hecho, «*La participación ciudadana en la gobernanza del territorio*». Aquí, básicamente, se identifican dos líneas de pensamiento. Una primera línea, quizá mayoritaria o más común, asume sin oponer crítica técnico-jurídica alguna, que la participación ciudadana es un mecanismo que se incorpora a, y mejora, las garantías «democráticas». Para una segunda línea, más dogmática, posiblemente debido al gran peso de la teoría clásica del Estado de Derecho, la participación pública refuerza los mecanismos de intervención de los interesados en los procedimientos administrativos de planificación en defensa

de los intereses que les son propios. Ahora bien, para estos autores la participación no sería un mecanismo propiamente democrático, ya que este término debe reservarse, hablando con precisión, para las instituciones de representación de la comunidad política cuyas decisiones se adoptan por mayoría. Esto no significa devaluar la participación pública. Por el contrario, ambas posiciones están de acuerdo en el creciente y necesario protagonismo de esta institución en la mejora de los derechos de los ciudadanos y los grupos en que se integran, por parafrasear una expresión constitucional española.

En este bloque tenemos varias contribuciones clave. Los profesores Thomas Winschuh y Kathrin Nitschmann han expuesto con precisión y exhaustividad bibliográfica la situación de la participación pública en Alemania como problema jurídico y sociológico. La profesora Dulce Lopes hace lo propio desde Portugal, donde se plantea la proyección específica de esta participación en la planificación y su influencia en el desarrollo sostenible. Finalmente, el profesor Antonio Descalzo no sólo revisa la experiencia española, sino que va un paso más allá y se plantea cómo puede esta experiencia mutar en el contexto de la digitalización y, especialmente, en virtud de los principios de transparencia y buen gobierno. Se incluye además en este bloque una comunicación presentada por Héctor Iglesias Sevillano, en la que se examina críticamente alguna jurisprudencia europea en esta materia y se reflexiona sobre la configuración de los efectos anulatorios de la participación defectuosa en el planeamiento urbanístico español.

La obra presentada cumple las expectativas de calidad que inicialmente nos planteamos cuando nos embarcamos en la difícil tarea de organizar un Congreso internacional. Es evidente que esta obra acoge una visión amplia de la gobernanza del territorio, necesariamente no exhaustiva, naturalmente, pero en la que se dan cita diversos ámbitos geográficos, sectores y áreas de especialización, que confluyen en un objetivo común, la vertebración de la ordenación del territorio a través de instrumentos tanto técnicos como jurídicos. Sólo una visión multidisciplinar podía darnos las claves de los problemas que queríamos abordar, y sólo una amplia variedad territorial y cultural podía ponernos en conocimiento de las peculiaridades existentes y de los lugares comunes repetidos que, por ende, pueden tener también soluciones extrapolables de unos sistemas a otros. Este objetivo, creemos, se logró en el Congreso y se ha logrado igualmente en esta obra, a cuya lectura sanamente invitamos.

Madrid, abril de 2021

