

REVISTA
EUROLATINOAMERICANA DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 12 | N.2 | JULIO/DICIEMBRE 2025 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Ordenamiento territorial y gobernanza climática multinivel: enseñanzas para Chile a la luz de la experiencia española*

*Territorial planning and multilevel climate governance:
lessons for Chile in light of the Spanish experience*

BENOÎT DELOOZ BROCHET I, **

^IUniversidad Central (Santiago, Chile)

benoit.delooz@ucentral.cl

<https://orcid.org/0000-0002-5775-5629>

JUAN ENRIQUE SERRANO MORENO II, ***

^{II} Universidad de Chile (Santiago, Chile)

juan.serrano@uchile.cl

<https://orcid.org/0000-0002-8466-1556>

PEDRO PABLO FROIS BARRA II, ****

^{II} Universidad de Chile (Santiago, Chile)

pfoisb@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0004-8435-5729>

Recibido el/Received: 05.06.2025 / 5 June 2025

Aprobado el/Approved: 22.10.2025 / 22 October 2025

RESUMEN

El ordenamiento territorial se ha consolidado como una herramienta clave para enfrentar el cambio climático, al permitir una gestión sostenible del territorio y la

ABSTRACT

Spatial planning has become a key tool for addressing climate change, enabling sustainable land management and the protection of vulnerable ecosystems. In Chile, the

Como citar este artículo | *How to cite this article*: DELOOZ BROCHET, Benoît. SERRANO MORENO, Juan Enrique. FROIS BARRA, Pedro Pablo. Ordenamiento territorial y gobernanza climática multinivel: enseñanzas para Chile a la luz de la experiencia española. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 12, n. 2, e280, jul./dic. 2025. DOI: 10.14409/redoeda.v12i2.14512.

* Este trabajo es parte de una investigación financiada por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) de Chile referida al Proyecto FONDECYT Regular N. 1230052.

** Profesor titular, Investigador Centro de Estudios en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje (CEAUP), Instituto de Investigación y Postgrados, Universidad Central (Santiago, Chile). Doctor en Derecho (Université Toulouse 1 Capitole y Universidad de Chile).

*** Profesor asistente y Coordinador del Magíster en Desarrollo y Cooperación Internacional del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile (Santiago, Chile). Abogado y Doctor en Ciencia Política (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

**** Asistente de investigación, Universidad de Chile (Santiago, Chile). Abogado y Magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile).



protección de ecosistemas vulnerables. En Chile, la introducción del Plan Regional de Ordenamiento Territorial en 2018 y la adopción de la Ley Marco de Cambio Climático en 2022 han configurado un escenario institucional en el que la variable climática debe incorporarse en los procedimientos administrativos de planificación territorial. España, con una trayectoria más consolidada, ha avanzado en la integración de criterios climáticos, aunque su implementación ha dado lugar a conflictos judiciales entre distintos niveles de gobierno. Este estudio, fundamentado en la teoría de la gobernanza climática policéntrica y multinivel, identifica los principales obstáculos para la aplicación efectiva de estos instrumentos mediante un análisis comparado. La metodología se basa en el examen de marcos regulatorios, jurisprudencia, documentos técnicos y estudios de caso de dos instrumentos autonómicos de ordenamiento territorial en España. El análisis revela limitaciones significativas en el caso chileno, como la incoherencia normativa y la escasa coordinación interinstitucional. La experiencia española, por su parte, evidencia cómo la politización de la planificación y el uso estratégico de la participación ciudadana pueden debilitar su eficacia. A partir de estos hallazgos, identifican enseñanzas para fortalecer la gobernanza territorial climática en Chile.

introduction of the Regional Spatial Planning Plan in 2018 and the adoption of the Framework Law on Climate Change in 2022 have created an institutional setting in which the climate variable must be incorporated into administrative territorial planning procedures. Spain, with a more established track record, has made progress in integrating climate criteria, although its implementation has led to legal disputes between different levels of government. This study, grounded in the theory of polycentric and multilevel climate governance, identifies the main obstacles to the effective implementation of these instruments through a comparative analysis. The methodology is based on the examination of regulatory frameworks, case law, technical documents, and case studies of two regional spatial planning instruments in Spain. The analysis reveals significant limitations in the Chilean case, such as regulatory incoherence and weak inter-institutional coordination. The Spanish experience, in turn, shows how the politicization of planning and the strategic use of public participation can undermine its effectiveness. Based on these findings, the article identifies key lessons to strengthen climate-oriented territorial governance in Chile.

Palabras clave: cambio climático; ordenamiento territorial; gobernanza policéntrica; Chile; España.

Keywords: climate change; Spatial planning; polycentric governance; Chile; Spain.

SUMARIO

1. Introducción; **2.** Gobernanza territorial climática; **3.** Sistema internacional del cambio climático; **4.** Marcos normativos chileno y español; **5.** Análisis de casos; **5.1.** Plan de Protección del Litoral de Andalucía; **5.2.** Plan de Acción de la Infraestructura Verde del Litoral valenciano; **6.** Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis climática ha llevado a la adopción de diversos acuerdos internacionales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París (AP), los cuales conforman el régimen internacional del Cambio Climático. Sin embargo, la falta de efectividad de las políticas adoptadas por los Estados ha puesto en cuestión la idoneidad del enfoque tradicional monocéntrico centrado en los Estados Parte. En este sentido, se observa un incipiente tránsito hacia el modelo policéntrico y multinivel consagrado en el artículo 7.2 del AP, que permitiría involucrar una mayor cantidad de actores en las escalas subestatal y local¹. Este enfoque busca fomentar la coordinación y cooperación entre diversos actores

¹ LUCAS GARÍN, Andrea. Novedades del Sistema de Protección Internacional de Cambio Climático: el acuerdo de París. Estudios Internacionales, Santiago, vol. 49, n. 186, p. 137-167, ene./abr., 2017; FAJARDO DEL CASTILLO,



y niveles de decisión para enfrentar problemáticas comunes, como los impactos del cambio climático a nivel local².

La actividad administrativa de planificación surge en la primera mitad del siglo XX, vinculada inicialmente con la disciplina económica orientada al desarrollo. Durante la segunda mitad del siglo, la planificación se expande hacia otras áreas del conocimiento y se aplica al ámbito territorial, consolidándose como una función pública destinada a corregir desequilibrios espaciales y asignar distintos usos al territorio³. Esta disciplina alcanza su consolidación en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, experimentando un auge particular en los países de Europa continental entre las décadas de 1950 y 1970⁴. A partir de los años 1980, las políticas neoliberales impulsadas en diversos contextos comienzan a cuestionar el papel planificador de la administración pública, reduciendo progresivamente el alcance de esta herramienta. En este periodo, la planificación territorial se restringe en gran medida al derecho urbanístico, centrado en la regulación de la edificación y la expansión de las aglomeraciones urbanas. No obstante, la irrupción de fenómenos globales como el cambio climático ha revalorizado la necesidad de una intervención estatal orientada a la planificación holística y estratégica del territorio y de sus recursos naturales, revitalizando así esta función.

Desde la perspectiva de la administración del Estado, el ordenamiento y la planificación territorial se configuran como herramientas clave para la incorporación de consideraciones climáticas. En este contexto, se observa la progresiva introducción de la “variable climática” en la actividad administrativa. Entendemos como variable climática la obligación transversal que recae sobre los órganos de la administración al momento de diseñar, elaborar e implementar cualquier instrumento de planificación territorial de incorporar medidas de prevención, mitigación y adaptación frente al cambio climático, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por los Estados⁵.

Teresa. El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del derecho internacional y las consecuencias de la retirada de Estados Unidos. *Revista Española de Derecho Internacional*, Valencia, vol. 70, n. 1, p. 23-51, ene./jun., 2018.

² OSTROM, Elinor. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, Oxford, vol. 20, p. 550-557, oct. 2010; OSTROM, Elinor. A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. *Annals of Economics and Finance*, Beijing, vol. 15-1, n.1, p. 97-134, may. 2014.

³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Planificación Territorial. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 114, p. 127-177, sep./dic., 1987.

⁴ HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas*. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España. Valencia: Universitat de València, 2017.

⁵ DELOOZ BROCHET, Benoît y SERRANO MORENO, Juan Enrique. Ordenamiento del territorio y cambio climático. Estudio dogmático y crítico del Plan Regional de Ordenamiento Territorial chileno. *Revista de Derecho Ambiental*, Santiago, vol. 2, n. 20, p. 31-63, dic. 2023; DELOOZ BROCHET, Benoît. La incorporación de la variable climática en el ordenamiento territorial chileno. *Revista Chilena de Derecho*. Santiago, vol. 52, n. 1, p. 101-124, ene./abr. 2025



En el ámbito del ordenamiento y la planificación territorial, la consagración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) como instrumento elaborado por los Gobiernos Regionales se produce en Chile en 2018, con la promulgación de la Ley N.º 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización. Posteriormente, la Ley Marco sobre Cambio Climático, dictada en 2022, establece en su artículo 43 la obligación de que los órganos de la administración encargados de elaborar instrumentos de ordenamiento y planificación territorial incorporen consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, específicamente aquellas relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático⁶. No obstante, pese a que este marco normativo atribuye formalmente la competencia en esta materia a los Gobiernos Regionales, los PROT siguen siendo, al momento de escribir estas líneas, una figura jurídica carente de operatividad. Esto se debe a la ausencia de un reglamento que regule su procedimiento de elaboración, lo que mantiene pendiente su materialización efectiva y vinculante.

España, por su parte, cuenta con una larga trayectoria en la elaboración de instrumentos de ordenación del territorio a nivel subestatal. La Constitución Española (CE) de 1978 establece, en su artículo 148, que las Comunidades Autónomas (CCAA) pueden asumir como competencia propia, entre otras materias, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda⁷. En virtud de esta habilitación, las CCAA han regulado los procedimientos de elaboración y adopción de instrumentos de ordenamiento, lo que ha dado lugar a una proliferación de categorías de planes con distintos alcances espaciales y sectoriales dentro de sus respectivos territorios.

Sin embargo, la principal debilidad de la ordenación territorial —tanto en España como en Chile— radica en su escasa efectividad práctica. Como advierte Luciano Parejo Alfonso⁸, al referirse al ordenamiento en España y América Latina, “su principal de-

⁶ CHILE, **Ley Marco de Cambio Climático**, del 13 de junio de 2022. Artículo 43: «Instrumentos de ordenamiento y planificación territorial. Los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial incorporarán consideraciones ambientales del desarrollo sustentable relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático, las que se evaluarán mediante la Evaluación Ambiental Estratégica, cuyo informe final deberá ser favorable para continuar con su tramitación. Asimismo, deberán ser compatibles con los instrumentos de gestión del riesgo de desastres que resulten aplicables a los instrumentos contemplados en el inciso primero, considerando la información de la plataforma de adaptación climática del artículo 31. El Ministerio del Medio Ambiente elaborará una guía de Evaluación Ambiental Estratégica para incorporar el cambio climático en los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, cuya aplicación será de carácter obligatorio.»

⁷ ESPAÑA, **Constitución española**, de 29 de diciembre de 1978. Artículo 148: «1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno. 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. (...)»

⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano. Una visión panorámica de la formación y desarrollo del urbanismo en Iberoamérica a modo de introducción. In: Lora-Tamayo Vallvé, Marta; VAQUER CABALLERÍA, Marcos. (Coord.). **El Derecho territorial y Urbano en Latinoamérica una aproximación**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024 p. 11-34. p.29.



bilidad radica (...) en la mayor o menor, pero apreciable falta de efectividad práctica, determinante de la convivencia de un urbanismo formal de otro irregular o informal, de porte este último mucho mayor, por razones obvias, en el continente americano”.

En este contexto, el presente estudio parte de la hipótesis de que la existencia de obstáculos estructurales en Chile y España impide que la inclusión formal de la variable climática en los marcos normativos se traduzca en políticas efectivas. Para comprobar esta hipótesis, se adopta una metodología jurídico-dogmática⁹, basada en el análisis crítico y comparado de los marcos normativos que regulan el ordenamiento territorial en ambos países, complementado con el examen de jurisprudencia y documentos técnicos. Además, se presentan los resultados de los estudios de caso de dos instrumentos de ordenamiento territorial autonómicos españoles: el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA) y el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) de la Comunidad Valenciana.

Estos casos fueron seleccionados por su carácter emblemático en varios sentidos. En primer lugar, ambos se sitúan en el litoral mediterráneo, una de las zonas más expuestas a los efectos del cambio climático según los informes del IPCC, donde la presión urbanística y los riesgos climáticos convergen con particular intensidad. En segundo lugar, se trata de planes ambiciosos que, desde su formulación, incorporan explícitamente objetivos de mitigación, adaptación y protección ecológica, en línea con el enfoque policéntrico y multinivel promovido por la gobernanza climática contemporánea. En tercer lugar, ambos han estado marcados por una intensa conflictividad administrativa y judicial, lo que permite observar con claridad los límites institucionales y políticos de estos modelos de planificación. La selección de estos instrumentos, por tanto, no pretende representar la totalidad de la experiencia española, sino examinar los casos más complejos, innovadores y problemáticos, que ofrecen enseñanzas especialmente relevantes para una comparación crítica con el caso chileno.

Los hallazgos evidencian que factores como la falta de armonización normativa y el riesgo de judicialización de los conflictos entre entes territoriales dificultan la integración efectiva de la variable climática en estos instrumentos. Finalmente, se identifican aspectos específicos que, de ser incorporados, permitirían a Chile avanzar hacia una gobernanza climática policéntrica y multinivel más resiliente.

2. GOBERNANZA TERRITORIAL CLIMÁTICA

A nivel conceptual, el ordenamiento territorial constituye una función pública vinculada a la planificación, entendida como “un proceso de racionalización, referible a cualquier tipo de actuaciones mediante el cual los poderes públicos, partiendo de un

⁹ SÁNCHEZ ZORRILLA, Manuel. La metodología en la investigación jurídica. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, Madrid, n. 14, p. 317-358, ene./dic. 2011.



análisis de los problemas y situaciones existentes, determinan los objetivos que se pretenden conseguir en determinado ámbito y fijan los medios para su consecución”¹⁰. A través del ordenamiento, la administración puede implementar en el territorio un modelo de desarrollo socio-económico que trasciende el ámbito estrictamente urbano¹¹. La definición institucional más difundida en la literatura se encuentra en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, que lo concibe como:

8. La expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad.

*9. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.*¹²

Sobre esta base conceptual relativamente abierta, los términos “ordenamiento”, “ordenación”, “planificación territorial” y “planificación urbana” han sido incorporados en los ordenamientos jurídicos de Chile y España sin una sistematización clara, lo que ha favorecido cierta ambigüedad terminológica.

En el caso español, aunque existían previamente políticas con incidencia territorial, la ordenación del territorio como función pública no se consolidó hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y el desarrollo posterior del Estado de las Autonomías¹³. El artículo 148.1.3 CE establece que las CCAA pueden asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Esta disposición ha permitido a las autonomías elaborar instrumentos de ordenamiento adaptados a sus particularidades territoriales. Posteriormente, el Tribunal Constitucional (TC) español al declarar inconstitucional un intento del legislador estatal de establecer legislación urbanística general, confirmó que se trata de una competencia exclusiva autonómica¹⁴.

En Chile, el concepto de “planificación territorial” se introdujo con la aprobación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) en 1976¹⁵. Esta legislación dis-

¹⁰ LOZANO CUTANDA, Blanca; ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. **Administración y legislación ambiental**. 8. ed. Madrid: Dykinson, 2015.

¹¹ FROIS BARRA, Pedro Pablo. **Ordenamiento Territorial y Cambio Climático: Estudio comparado entre España y Chile**. Santiago, 2025. 135 f. Tesis de Magister – Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. p. 46; GÓMEZ OREA, Domingo. **Ordenación del Territorio: Una aproximación desde el medio físico**. Madrid: Agrícola Española S.A., 1994.

¹² CONSEJO DE EUROPA. **Carta europea de ordenación del territorio**, 20 de mayo de 1983.

¹³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Planificación Territorial. **Revista de Administración Pública**, Madrid, n. 114, p. 127-177, sep./dic., 1987. p. 140.

¹⁴ ESPAÑA, **Tribunal Constitucional**, Sentencia 61/1997 de 20 de marzo.

¹⁵ ROMÁN FUENTEALBA, Paola. (2020). Nuevos estándares del ejercicio de la función pública de planificación territorial urbana: Análisis del Artículo 28 decies de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. **Revista Justicia y Derecho**, Santiago, v. 3, n. 2, p. 1-22. ene./dic. 2020.



tingue entre los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) y los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT). Los IPT —según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones— comprenden el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, el Plan Regulador Comunal, el Plan Seccional y el Límite Urbano¹⁶, y corresponden a planes urbanísticos propiamente tales¹⁷. Por su parte, los IOT —como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) y la Zonificación del Borde Costero (ZBC)— no se rigen por el derecho urbanístico y son elaborados por los Gobiernos Regionales.

En este contexto, el régimen internacional del cambio climático ha reconocido la importancia de las autoridades subestatales, como los gobiernos regionales en Chile o las CCAA en España, a la hora de “establecer normas y reglas dentro de un dominio específico”¹⁸, lo cual facilita la “adopción de medidas climáticas en múltiples niveles”¹⁹. Así, los instrumentos desarrollados a escala regional constituyen expresiones del modelo de gobernanza climática policéntrica, definido por Elinor Ostrom²⁰ como un sistema en el que “múltiples autoridades gubernamentales en diferentes escalas actúan de manera independiente en un ámbito específico”.

Como señalan Michele Betsill y Harriet Bulkeley²¹, la transversalidad del cambio climático ha difuminado las divisiones tradicionales entre lo local, lo nacional y lo global, haciendo necesaria una aproximación desde la gobernanza multinivel. Esta perspectiva complementa la gobernanza policéntrica: ambas comparten la descentralización de la toma de decisiones entre múltiples actores, pero se diferencian en su lógica estructural. Mientras que en el modelo multinivel —según Barca²²— la responsabilidad de diseño e implementación de políticas se distribuye jerárquicamente entre distintos niveles de gobierno e instituciones locales, la gobernanza policéntrica se caracteriza por una mayor autonomía de los actores no estatales²³. En este sentido, la gobernanza

¹⁶ CHILE, Decreto 47 fija nuevo texto de la ordenanza general de urbanismo y construcciones. Artículo 1.1.2

¹⁷ RAJEVIC MOSLER, Enrique. El derecho territorial y urbano en Chile. En Lora-Tamayo Vallvé, Marta; Vaquer Caballería, Marcos. (Coord.). **El Derecho territorial y Urbano en Latinoamérica una aproximación**. Valencia: Tirant lo Blanch. p. 345-382. 2024. p. 367.

¹⁸ LUCAS GARÍN, Andrea. Apuntes para la Gobernanza Policéntrica del Cambio Climático. In: JIMÉNEZ GUANIPA, Henry; LUNA LEAL, Marisol (Coord.). **Crisis Climática, transición energética y derechos humanos**. Bogotá: Heinrich Böll Stiftung, 2020. p. 133-146. p. 138.

¹⁹ WIDERBERG, Oscar; BÄCKSTRAND, Karin; LÖVBRAND, Eva; Marquardt Jens; NASIRITOUSI, Naghme. A Cautionary Tale for Polycentric Climate Governance: Sweden's Roles in Orchestrating Decarbonization. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 24. n. 3, p. 100-120, 2024. p. 115.

²⁰ OSTROM, Elinor. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, Oxford, v. 20, p. 550-557, oct. 2010. p. 552.

²¹ BETSILL, Michele y BULKELEY, Harriet. Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. **Global Governance**, Leiden, v. 12, n. 2, p. 141-159, 2006. p. 151.

²² COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Estrategias de desarrollo productivo subnacional: como abordar la gobernanza multinivel** (Borrador de documento de trabajo). Santiago: CEPAL, 2022.

²³ TOBIN, Paul; HUITEMA, Dave; KELLNER, Elke. The Empirical Realities of Polycentric Climate Governance: Introduction to the Special Issue. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 24. n. 3, p. 1-23. 2024. p. 6.



multinivel supone una interdependencia estructurada que implica una “devolución del poder desde el nivel central hacia niveles supranacionales, subestatales y actores no gubernamentales”²⁴.

En síntesis, la gobernanza policéntrica se focaliza en la multiplicidad de centros de decisión autónomos, mientras que la multinivel enfatiza la articulación jerárquica y funcional entre ellos. No obstante, como advierte Jane Mansbridge²⁵, la acción decidida por parte de los niveles superiores es en ocasiones indispensable para el funcionamiento eficaz de los inferiores. Los gobiernos nacionales siguen siendo actores clave al establecer los marcos regulatorios fundamentales²⁶, como lo demuestra la introducción de la variable climática en las legislaciones de Chile y España. En definitiva, “estas nuevas formas de gobernanza dependen del marco regulatorio de los estados”²⁷.

En el caso chileno, se ha advertido una fragmentación tanto de actores como de estrategias en la respuesta institucional al cambio climático²⁸. Las disposiciones contenidas en la Ley Marco de Cambio Climático no alteran sustancialmente este panorama de gobernanza centralizada y escasamente participativa, lo que revela la necesidad de un “compromiso más fuerte con el diseño de arreglos de gobernanza” que garanticen la implementación efectiva de sus principios y metas²⁹.

A pesar de los avances normativos en materia de descentralización, persisten obstáculos estructurales como la falta de coherencia normativa y la débil coordinación interadministrativa. En este escenario, la acción del Estado continúa siendo “indispensable para una acción climática efectiva”³⁰.

²⁴ DI GREGORIO, Monica; FATORELLI, Leandra; PAAVOLA, Jouni; LOCATELLI, Bruno, PRAMOVA, Emilia; NURROCHMAT, Dodik Ridho; MAY, Peter H; BROCKHAUS, Maria; SARI, Intan; KUSUMADEWI, Sonya Dyah. Multi-level governance and power in climate change policy networks. **Global Environmental Change**, Oxford, v. 54, p. 64-77, mar., 2019. p. 66.

²⁵ MANSBRIDGE, Jane. The role of the state in governing the commons. **Environmental Science and Policy**, Oxford, vol. 36, p. 8-10, 2014. p. 10.

²⁶ SETZER, Joana y NACHMANY, Michal. National Governance. The State's Role in Steering Polycentric Action. In: JORDAN, Andrew; HUITEMA, Dave; VAN ASSELT, Harro; Forster, Johanna. (Coord.) **Governing Climate Change: Polycentricity in Action?**, Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 47-62. p. 51.

²⁷ HYSING, Erik. Lost in transition?. The green state in governance for sustainable development. In: BÄCKSTRAND, Karin; KRONSELL, Annica. (Coord.) **Rethinking the Green State: Environmental governance towards climate and sustainability transitions**, Londres: Routledge, 2015, p. 27-42. p. 32.

²⁸ BILLI, Marco; DELGADO, Verónica; JIMÉNEZ, Guadalupe; MORALES, Barbara; NEIRA, Claudio; SILVA, María Ignacia; URQUIZA, Anahí. (2020). Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio Climático en Chile. **Estudios Públicos**, Santiago, v. 160, p. 7-53, 2020.

²⁹ BILLI, Marco; DELGADO, Verónica; JIMÉNEZ, Guadalupe; MORALES, Barbara; NEIRA, Claudio; SILVA, María Ignacia; URQUIZA, Anahí. Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio Climático en Chile. **Estudios Públicos**, Santiago, v. 160, p. 7-53, dic. 2020. p. 37-38.

³⁰ LÖVBRAND, Eva; LINNÉR, Björn-Ola. (2015). Governing beyond or with the state? State conceptions in studies of non-state climate action. In BÄCKSTRAND, Karin; KRONSELL, Annica (Coord.) **Rethinking the Green State: Environmental governance towards climate and sustainability transitions**. Londres: Routledge, 2015. p. 43-63. p. 56



3. SISTEMA INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La evolución del sistema internacional del cambio climático ha introducido progresivamente principios y obligaciones que refuerzan un modelo de gobernanza multinivel. Esta transformación ha pasado de un enfoque centrado exclusivamente en los Estados hacia uno más abierto y policéntrico, que fomenta el involucramiento de actores subestatales y no estatales en múltiples niveles de toma de decisiones.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en 1992, fue el primer tratado internacional que reconoció formalmente la existencia del problema y estableció medidas para enfrentarlo. En esta primera etapa, la responsabilidad principal recaía en los Estados, quienes debían adoptar medidas de mitigación, estableciendo que, corresponde a los Estados:

Formular, aplicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático.³¹

Además, la CMNUCC enfatiza la necesidad de desarrollar instrumentos de planificación territorial sectorial, como parte de las medidas de adaptación:

Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones.³²

En la primera Conferencia de las Partes (COP), celebrada en Berlín en 1995, se adoptó el Mandato de Berlín, que reflejó la voluntad de los Estados parte de establecer compromisos jurídicamente vinculantes en materia de reducción de gases de efecto invernadero (GEI). Esto condujo a la adopción del Protocolo de Kioto en la COP 3 (1997), el cual, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, impuso obligaciones específicas a los países del Anexo I para reducir sus emisiones. En términos de gobernanza, el Protocolo mantuvo un enfoque centrado en los Estados, imponiéndoles la obligación de formular y actualizar programas nacionales o regionales de mitigación y adaptación, al establecer que: “Formularán, aplicarán, publicarán y

³¹ NACIONES UNIDAS. **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**. Artículo 4.1 letra b. 1992.

³² NACIONES UNIDAS. **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**. Artículo 4.1 letra e. 1992.



actualizarán periódicamente programas nacionales y, en su caso, regionales que contengan medidas para mitigar el cambio climático y medidas para facilitar una adaptación adecuada al cambio climático.”³³

No obstante, con el tiempo se hizo evidente que los Estados, por sí solos, no serían capaces de cumplir con los compromisos internacionales sin la participación activa de actores subnacionales³⁴. El Acuerdo de París (AP), adoptado en la COP 21 (2015), supuso un giro significativo hacia una gobernanza más descentralizada. El acuerdo establece como objetivo mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2 °C respecto de los niveles preindustriales y, preferentemente, limitarlo a 1,5 °C³⁵. Más allá de su meta sustantiva, el AP incorpora una concepción ampliada de la gobernanza climática, como se refleja en el artículo 7.2: “Las Partes reconocen que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales, y que es un componente fundamental de la respuesta mundial a largo plazo frente al cambio climático y contribuye a esa respuesta (...)”³⁶.

A partir de este reconocimiento, el régimen internacional del cambio climático ha evolucionado hacia una estructura policéntrica y multinivel, en la que los distintos niveles de gobierno —internacional, nacional, subnacional— así como los actores no estatales, tienen un rol complementario. Como subrayan Di Gregorio et al., el Acuerdo de París inaugura un modelo de gobernanza climática caracterizado por una “compleja estructura policéntrica”³⁷. En esta misma línea, Widerberg et al. destacan que el acuerdo implica un alejamiento del régimen centralizado anterior, basado en objetivos rígidos y plazos definidos, hacia un modelo más flexible que reconoce la contribución de múltiples actores a distintos niveles³⁸. Este cambio normativo tiene implicancias directas para los marcos nacionales y subnacionales de gobernanza del cambio climático, como se observa en los casos de España y Chile, objeto de estudio en este trabajo.

³³ NACIONES UNIDAS. **Protocolo de Kioto**. Artículo 10 letra b. 1997.

³⁴ BETSILL, Michele y BULKLEY, Harriet. *Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change*. **Global Governance**, Leiden, v. 12, n. 2, p. 141-159, 2006. p. 141.

³⁵ NACIONES UNIDAS. **Acuerdo de París**. 2015. Artículo 2.1 letra a: «Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático»

³⁶ NACIONES UNIDAS. **Acuerdo de París**. 2015. Artículo 7.2.

³⁷ DI GREGORIO, Monica; FATORELLI, Leandra; PAAVOLA, Jouni; LOCATELLI, Bruno., PRAMOVA, Emilia; NURROCHMAT, Dodik Ridho; MAY, Peter H; BROCKHAUS, Maria; SARI, Intan; KUSUMADEWI, Sonya Dyah. *Multi-level governance and power in climate change policy networks*. **Global Environmental Change**, Oxford, v. 54, p. 64-77, mar., 2019. p. 65.

³⁸ WIDERBERG, Oscar; BÄCKSTRAND, Karin; LÖVBRAND, Eva; Marquardt Jens; NASIRITOUSI, Naghme. *A Cautionary Tale for Polycentric Climate Governance: Sweden's Roles in Orchestrating Decarbonization*. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 24. n. 3, p. 100-120, 2024. p. 101.



4. MARCOS NORMATIVOS CHILENO Y ESPAÑOL

En Chile, la Constitución Política de la República (CPR) establece en su artículo 3° que “el Estado de Chile es unitario” y que “su administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada”³⁹. El carácter unitario implica, por un lado, la existencia de una soberanía única e indivisible como fundamento del poder legítimo, y por otro, la concentración del poder legislativo a nivel central⁴⁰. La organización territorial del país se estructura en regiones, provincias y comunas⁴¹, y asigna al gobierno regional la administración superior de cada región⁴².

En materia de ordenamiento territorial, la CPR faculta al Presidente de la República para transferir competencias de ministerios y servicios públicos —incluido el ordenamiento territorial— a uno o más gobiernos regionales, ya sea de forma temporal o definitiva⁴³.

En contraste, la Constitución Española (CE) reconoce explícitamente un modelo de descentralización política. El artículo 2 consagra “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”⁴⁴ y el artículo 137 dispone que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas, dotadas de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”⁴⁵. Cada CCAA cuenta con una estructura institucional propia compuesta por una Asamblea Legislativa, un Tribunal Superior de Justicia, un Consejo de Gobierno y un Presidente⁴⁶ (Art. 152). En lo que respecta a la ordenación del territorio, el artículo 148.1.3 reconoce a las CCAA la posibilidad de asumir competencias en “la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda”⁴⁷, estableciendo así una base constitucional para su desarrollo legislativo y normativo en esta materia.

Ambos países comparten una estructura territorial tripartita —regional, provincial y local— que asigna a cada nivel la gestión de los asuntos propios de su jurisdicción. No

³⁹ CHILE, **Constitución Política de la República de Chile de 1980**. Artículo 3: «El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional».

⁴⁰ DELOOZ BROCHET, Benoît. **Derecho de la descentralización**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022. p. 42.

⁴¹ CHILE, **Constitución Política de la República de Chile de 1980**. Artículo 110.

⁴² CHILE, **Constitución Política de la República de Chile de 1980**. Artículo 111.

⁴³ CHILE, **Constitución Política de la República de Chile de 1980**. Artículo 114: «La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.»

⁴⁴ ESPAÑA, **Constitución española**, de 29 de diciembre de 1978. Artículo 2.

⁴⁵ ESPAÑA, **Constitución española**, de 29 de diciembre de 1978. Artículo 137.

⁴⁶ ESPAÑA, **Constitución española**, de 29 de diciembre de 1978. Artículo 152.

⁴⁷ ESPAÑA, **Constitución española**, de 29 de diciembre de 1978. Artículo 148.



obstante, difieren significativamente en el grado de autonomía y en los mecanismos de control ejercidos por el gobierno central. En Chile, si bien se han descentralizado competencias hacia los gobiernos regionales, persiste una lógica de control central mediante figuras como los delegados presidenciales regionales y provinciales, quienes representan directamente al Poder Ejecutivo en el nivel subnacional⁴⁸. Esta coexistencia de autoridades electas y designadas genera tensiones administrativas y limita la autonomía efectiva de las regiones.

En España, aunque el TC ha reconocido la existencia de competencias compartidas entre el Estado y las CCAA⁴⁹, estas últimas gozan de autonomía normativa plena en materias transferidas, como el ordenamiento territorial, salvo en los casos en que concurren competencias estatales de coordinación o legislación básica. Esta diferencia institucional es clave: mientras que en España la acción territorial se desarrolla en un marco de autonomía legislativa protegida constitucionalmente, en Chile el proceso depende aún de decisiones unilaterales del Ejecutivo central. Esta disparidad condiciona la manera en que cada Estado implementa políticas de ordenación del territorio, especialmente en lo relativo a la incorporación de la variable climática en los instrumentos territoriales.

A nivel legislativo, en España, las leyes estatales configuran el marco básico obligatorio para el ejercicio autonómico en materia de ordenación del territorio, condicionando la legislación y planificación territorial de las CCAA. El *Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* (TRLRUR), reconoce la ordenación territorial como función pública orientada a organizar el uso del territorio conforme al interés general y bajo el principio del desarrollo sostenible⁵⁰.

En el caso específico de los espacios costeros, la *Ley de Costas* establece medidas de protección, restauración y adaptación al cambio climático, orientadas a garantizar la integridad del dominio público marítimo-terrestre. Dentro de la franja de influencia del litoral —al menos 500 metros desde la ribera del mar—, la planificación territorial y urbanística debe observar criterios específicos de protección⁵¹. Aunque la Administración General del Estado conserva competencias relevantes, incluyendo la emisión

⁴⁸ CHILE, **Constitución Política de la República de Chile de 1980**. Artículos 115 bis – 116.

⁴⁹ ESPAÑA, **Tribunal Constitucional**, Sentencia 149/1998 de 2 de julio, fundamento jurídico 4 letra b: « Todas las partes coinciden en afirmar que el Estado tiene constitucionalmente reservadas ex art. 149.1 C.E. una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente, como hemos indicado en el fundamento jurídico 3.o, la competencia de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio, debiendo el ente competente en esta materia respetar los condicionamientos que constitucionalmente se deriven de esas competencias estatales».

⁵⁰ ESPAÑA, *Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015. Artículo 4.

⁵¹ ESPAÑA, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Artículo 30.



de informes vinculantes sobre planes territoriales⁵², las CCAA mantienen la titularidad sobre la gestión del litoral y la planificación territorial conforme a sus estatutos⁵³.

La *Ley de cambio climático y transición energética* (LCCYTE) introduce formalmente la variable climática en la planificación territorial⁵⁴. Esta establece como obligación de las administraciones competentes integrar riesgos derivados del cambio climático y adaptar sus instrumentos de planificación de manera progresiva y resiliente⁵⁵.

En Chile, por su carácter unitario, corresponde al legislador nacional determinar los órganos y competencias en materia de ordenamiento territorial. La *Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional* (LOGGAR), asigna a los Gobiernos Regionales la función de diseñar y aplicar planes de desarrollo regional⁵⁶ y elaborar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), definido como un instrumento orientador del uso del territorio para el desarrollo sustentable⁵⁷. Este instrumento fija condiciones vinculantes en zonas no cubiertas por planes urbanísticos o áreas protegidas, e integra criterios ambientales, de localización de infraestructuras y protección de áreas bajo resguardo legal. El PROT debe ser coherente con la Estrategia Nacional de Desarrollo, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, la Estrategia Climática de Largo Plazo y el Plan de Acción Regional, y requiere el informe

⁵² ESPAÑA, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Artículo 112 letra a.

⁵³ ESPAÑA, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Artículo 115.

⁵⁴ ESPAÑA, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Artículo 21.1 «La planificación y gestión territorial y urbanística, así como las intervenciones en el medio urbano, la edificación y las infraestructuras de transporte, a efectos de su adaptación a las repercusiones del cambio climático, perseguirán principalmente los siguientes objetivos: a) La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas. b) La integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático. c) La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas, todo ello con el objetivo de disminuir las emisiones. d) La consideración, en el diseño, remodelación y gestión de la mitigación del denominado efecto «isla de calor», evitando la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y su aprovechamiento en las mismas y en edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable.»

⁵⁵ SORO MATEO, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. Estudios Breves. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid, n. 17, p. 123-138, abr., 2022. p. 136.

⁵⁶ CHILE, Ley 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Artículo 16.

⁵⁷ CHILE, Ley 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Artículo 17: «El plan regional de ordenamiento territorial es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. También establecerá, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente. El incumplimiento de las condiciones provocará la caducidad de las autorizaciones respectivas, sin perjuicio de las demás consecuencias que se establezcan. El plan reconocerá, además, las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva.»



favorable de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICI-VYT) para su aprobación.

El segundo instrumento relevante es la Zonificación del Borde Costero (ZBC), definida en la *Ley General de Pesca y Acuicultura* como un proceso destinado a definir los usos preferentes del litoral⁵⁸. Aunque la elaboración de la propuesta corresponde al gobierno regional, su tramitación involucra al Consejo Regional, la Comisión Nacional de Utilización del Borde Costero (CNUBC), y su aprobación final depende de un decreto del Presidente de la República emitido por el Ministerio de Defensa.

La *Ley Marco de Cambio Climático* (LMCC) introduce expresamente la variable climática como mandato transversal a toda la administración pública⁵⁹ (Art. 22). En su artículo 43 inciso primero, establece que los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT) y de Planificación Territorial (IPT) deben incorporar consideraciones ambientales relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático, las cuales deben evaluarse mediante la Evaluación Ambiental Estratégica⁶⁰.

⁵⁸ CHILE, Ley 18.892, de 1989, Ley General de Pesca y Acuicultura. Artículo 57: «Proceso de ordenamiento y planificación de los espacios que conforman el borde costero del litoral, que tiene por objeto definir el territorio y establecer sus múltiples usos, expresados en usos preferentes, los que no serán excluyentes, salvo en los casos que se establezcan incompatibilidades de uso con actividades determinadas en sectores delimitados en la misma zonificación y graficados en planos que identifiquen, entre otros aspectos, los límites de extensión, zonificación general y las condiciones y restricciones para su administración, en conformidad con lo dispuesto en la Política Nacional de Uso del Borde Costero establecida en el decreto supremo (M) N° 475, del Ministerio de Defensa Nacional, de 1995, o la normativa que lo reemplace».

⁵⁹ CHILE, Ley 21.455, Ley Marco de Cambio Climático. Artículo 22: «Órganos de la Administración del Estado. Los órganos de la Administración del Estado considerarán la variable de cambio climático en la elaboración y evaluación de sus políticas, planes, programas y normas, según las directrices establecidas en la Estrategia Climática de Largo Plazo».

⁶⁰ CHILE, Ley 21.455, Ley Marco de Cambio Climático. Artículo 43: «Instrumentos de ordenamiento y planificación territorial. Los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial incorporarán consideraciones ambientales del desarrollo sustentable relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático, las que se evaluarán mediante la Evaluación Ambiental Estratégica, cuyo informe final deberá ser favorable para continuar con su tramitación».



Tabla 1. Legislación sectorial con incidencia en la ordenación del territorio en España y Chile

Sector	España	Chile	Observaciones Comparadas
Ordenación del territorio	TRLRSU (RD Legislativo 7/2015) Leyes autonómicas (ej. Andalucía 2021; Comunidad Valenciana 2021)	LOGGAR Ley Marco de Cambio Climático (LMCC)	España cuenta con marcos autonómicos consolidados; en Chile predomina el centralismo.
Urbanismo	Ley 7/1985 (LRBRL)	LGUC (DFL 458) OGUC	Mayor claridad competencial en España; en Chile hay autonomía limitada a nivel regional.
Costas	Ley de Costas	Diversas leyes y decretos: Ley 19.300, Ley 21.455, Decretos 430, 475, 9/2018, etc.	En Chile, alta dispersión sectorial y competencias poco claras.
Medio ambiente	Ley 21/2013 (Evaluación ambiental) Ley 7/2021 (Cambio climático)	Ley 19.300 (LBMA). Ley 21.455 (LMCC). Ley 21.600 (SBAP)	Ambos países han introducido la variable climática, pero con instrumentos distintos.

Fuente: elaboración propia

De la comparación entre ambos marcos legislativos se desprende que, mientras en España el legislador estatal fija principios básicos y objetivos climáticos que deben observar las CCAA, en Chile el legislador establece competencias más detalladas a nivel regional, aunque bajo fuerte supervisión del nivel central. Los PROT y la ZBC deben observar criterios de sostenibilidad y coherencia normativa, pero su aprobación está supeditada a múltiples instancias del aparato estatal centralizado, lo que puede dificultar la implementación efectiva.

A ello se suma la fragmentación competencial en el caso chileno. El PROT no puede incidir sobre áreas cubiertas por IPT, cuya elaboración corresponde a la SEREMI de Vivienda⁶¹ órgano desconcentrado del nivel central. Aunque los gobiernos regionales

⁶¹ CHILE, Decreto con Fuerza de Ley Núm. 458, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones. Artículo 36: « El anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, o sus modificaciones, será elaborado por la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las municipalidades correspondientes y a los organismos de la administración del Estado que sean necesarios, con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado».



aprueban formalmente ambos instrumentos, su elaboración recae en distintos actores con atribuciones superpuestas. Esta duplicación puede llevar a una elaboración paralela y descoordinada, generando conflictos administrativos⁶². Más encima, según el artículo 17 de la LOCGAR, el PROT “reconocerá, además, las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva” es decir todas las áreas gestionadas hoy por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)⁶³.

En suma, mientras que el modelo español permite mayor flexibilidad normativa a nivel autonómico, el modelo chileno mantiene un rígido control del gobierno central sobre los procesos de planificación, incluso cuando estos han sido formalmente descentralizados. Esta tensión entre diseño normativo y práctica institucional representa un obstáculo estructural para avanzar en una gobernanza territorial climáticamente eficaz y coherente.

5. ANÁLISIS DE CASOS

5.1. PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL DE ANDALUCÍA (PPCLA)

El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA) fue aprobado en 2015⁶⁴ por la Junta de Andalucía como un instrumento de ordenación territorial regional destinado a preservar la franja costera andaluza frente a la presión urbanística y los impactos del cambio climático. Su origen se remonta al Decreto-ley 5/2012, que reformó la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA)⁶⁵, incorporando el PPCLA como un IOT, estableciendo medidas cautelares inmediatas —como la suspensión de procedimientos de planificación a menos de 500 metros de la costa— y fijando un plazo máximo para su aprobación⁶⁶.

⁶² DELOOZ BROCHET, Benoît y SERRANO MORENO, Juan Enrique. Ordenamiento del territorio y cambio climático. Estudio dogmático y crítico del Plan Regional de Ordenamiento Territorial chileno. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, v. 2, n. 20, p. 31-63, dic. 2023. p. 54.

⁶³ CHILE, Ley 21.600, crea el servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Art. 53 inciso segundo «El Servicio gestionará el Sistema de manera eficaz, integral y equitativa, bajo diversas categorías de protección, considerando mecanismos de participación ciudadana, así como estrategias e instrumentos de gestión y de financiamiento, para contribuir al cumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad y del patrimonio natural y cultural del país vinculado a ésta».

⁶⁴ ESPAÑA, Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

⁶⁵ ESPAÑA, Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

⁶⁶ ESPAÑA, Decreto-ley 5/2012, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. «El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía se incorpora a la planificación territorial mediante la modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, añadiéndose un nuevo Título que regula su alcance, contenido y tramitación. Complementariamente, para garantizar la elaboración del Plan de forma inmediata, se establece el plazo máximo de dos años para su



El plan respondía a una doble urgencia: por un lado, la degradación ambiental del litoral tras el boom inmobiliario entre 1995 y 2007; por otro, la necesidad de corregir el incumplimiento masivo de los municipios respecto del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Para 2013, menos del 10% de los más de 700 municipios andaluces habían adaptado su planeamiento al POTA; entre los municipios costeros, apenas 10 de 62 lo habían hecho⁶⁷.

Durante su tramitación, el PPCLA enfrentó oposición institucional. En 2013, las Diputaciones de Almería, Granada, Málaga y Cádiz interpusieron un conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC, alegando invasión de competencias urbanísticas y falta de necesidad extraordinaria. Sin embargo, el TC inadmitió el recurso por falta de legitimación de las diputaciones, señalando que no pueden sustituir la defensa de intereses municipales⁶⁸.

Pese a esta resolución, las resistencias persistieron. La Junta de Andalucía aprobó el plan mediante el Decreto 141/2015, cuatro días después de las elecciones autonómicas del 22 de marzo de 2015, con el gobierno en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno⁶⁹. Poco después, la Junta de Compensación del sector SL-1 "Valdevaqueros" interpuso recurso ante el Tribunal Superior de la Junta de Andalucía (TSJA), contra la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, alegando que un gobierno en funciones carecía de competencia para aprobar normas de orientación política con proyección futura. La Junta defendió la validez del acto, alegando que el decreto respondía a un mandato legal y que su omisión habría generado perjuicios.

aprobación y la adopción de medidas cautelares urgentes y de carácter excepcional que afectarán al ámbito del Plan durante los primeros seis meses desde su formulación, y que se mantendrán hasta su aprobación exclusivamente para los suelos que pudieran verse afectados por la ordenación que se establezca en el documento de Plan que salga a información pública. Ello con el fin de garantizar que la actividad urbanística que se desarrolle durante la elaboración del Plan no reste eficacia al mismo en el momento de su aprobación. Estas últimas medidas justifican la adopción de la figura de Decreto-Ley».

⁶⁷ SERRANO LÓPEZ, Juan Enrique; SERRANO MORENO, Juan. Enrique. La (in)sostenibilidad económica y financiera del «plan de protección del corredor litoral de Andalucía». Responsabilidad patrimonial de la administración por alteración del planeamiento y vulneración de la confianza. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, n. 306, p. 69-103, jun. 2016. p. 74.

⁶⁸ ESPAÑA, **Tribunal Constitucional**, Sentencia 27/2016, de 18 de febrero: «No puede, pues, admitirse que una diputación provincial impugne, a través de este proceso constitucional, una norma con rango de ley para denunciar una vulneración de intereses o competencias exclusivamente municipales como tampoco puede admitirse que, a la inversa, sean los municipios los que utilicen este cauce procesal para tratar de depurar una violación de una competencia estrictamente provincial».

⁶⁹ ESPAÑA, **Constitución española**, de 29 de diciembre de 1978. Artículo 101: «1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. 2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno».



En 2017, el TSJA declaró la nulidad de pleno derecho del Decreto 141/2015 por incompetencia formal⁷⁰. A juicio del tribunal, la aprobación del PPCLA excedía los actos del “despacho ordinario de los asuntos públicos” permitidos a un gobierno en funciones. Además, observó que el decreto no justificaba adecuadamente razones de urgencia o interés general, exigidas por la legislación autonómica. En cuanto al plazo fijado para la aprobación del PPCLA, el TSJA señala en la sentencia:

Tampoco puede encontrarse razón de urgencia que se intenta justificar en que la no aprobación en el indicado plazo, determinaría el levantamiento de la suspensión de los planes de sectorización y de los planes parciales, que según el art. 2.3 del Decreto Ley, tenía una vigencia máxima de dos años y seis meses, pues obviamente en 15 días no era posible esperar un aluvión de aprobación de planes, de ahí, que era perfectamente posible y razonable esperar la constitución y posesión del nuevo Gobierno para la aprobación definitiva, sin que se acierte a comprender que ese mínimo retraso perjudicase la satisfacción de los intereses generales determinados y concretados en la protección del litoral.⁷¹

El proceso de judicialización y la anulación del PPCLA ponen de relieve varios desafíos clave para la gobernanza territorial en clave climática. Primero, muestran cómo la forma de adopción de instrumentos —más allá de su contenido sustantivo— puede determinar su validez y legitimidad. Segundo, reflejan la ausencia de mecanismos efectivos de participación y coordinación entre niveles de gobierno, lo que alimenta percepciones de imposición vertical. Finalmente, el caso ilustra cómo los plazos legales sin procesos de concertación adecuados pueden dar lugar a conflictos institucionales que bloquean políticas ambientales urgentes.

5.2. EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL (PATIVEL) VALENCIANO

El litoral de la Comunidad Valenciana concentra un alto porcentaje de la población y de las actividades económicas de esta CCAA, lo que lo convierte en un espacio particularmente conflictivo en materia de planificación territorial y urbanística⁷². Ante la ausencia de un régimen de protección integral para los suelos del litoral, reconoce que este espacio presenta intensos conflictos entre grupos sociales y económicos y

⁷⁰ ESPAÑA, **Tribunal Superior de la Junta de Andalucía**, Sentencia 7291/2021, 2021.

⁷¹ ESPAÑA, **Tribunal Superior de la Junta de Andalucía**, Sentencia 7291/2021, 2021. Fundamento decimotercero.

⁷² OLCINA CANTOS, Jorge. La adaptación al cambio climático, una oportunidad para el desarrollo territorial sostenible en escalas regional, subregional y local: ejemplos en el territorio valenciano. **Terra: Revista de Desarrollo Local**, Valencia, n. 8, p. 257-279, ene./dic. 2021. p. 261.



los distintos usos del suelo⁷³(Consell, 2018, p. 16). En respuesta, el Consell (gobierno regional de la CCAA de Valencia) elaboró el PATIVEL como un instrumento que integra objetivos de protección ambiental y consideraciones climáticas, tales como la prevención de riesgos y la adaptación al cambio climático. Aprobado en 2018⁷⁴, este plan de acción territorial –en cuanto instrumento de ordenación territorial– tiene capacidad para modificar las determinaciones de ordenación estructural de los planes municipales de uno o varios municipios⁷⁵.

El PATIVEL busca preservar suelos susceptibles de integrarse en la infraestructura verde (IV) del litoral, que carecen de un régimen de protección urbanístico específico o adecuado. Para ello, establece su ámbito de actuación sobre una zona de influencia de 2.000 metros desde la costa, ampliable si se requiere para garantizar la conectividad territorial de la IV con el interior. Estas determinaciones imponen “importantes limitaciones en materia de usos en los suelos”⁷⁶. Entre sus objetivos destacan “definir y ordenar la infraestructura verde supramunicipal del litoral” y “armonizar el régimen jurídico de los suelos del espacio litoral”⁷⁷. (Consell, 2018, p. 14). Los espacios son ponderados según tres criterios: la escasez de suelo en su contexto territorial y urbano, su valor paisajístico y de conectividad a través de la IV, y su capacidad para mitigar los efectos del cambio climático y minimizar riesgos naturales o inducidos. El PATIVEL delimita 52 áreas a preservar libres de edificación, protegidas como suelo no urbanizable, e implica la desclasificación de 1.426 hectáreas de suelo⁷⁸.

Durante su tramitación, se formularon numerosas críticas por la limitada participación de las corporaciones locales, cuyo rol se restringió a “identificar la situación urbanística de los ámbitos de planeamiento incluidos en su zona de afectación”⁷⁹. Esta debilidad procedimental anticipó el carácter conflictivo que tendría su implementación.

⁷³ Consell. Memoria informativa del Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL). Valencia, 2018. Monografía (Documento oficial) – Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. p. 8-19. p. 16.

⁷⁴ ESPAÑA. **Decreto 58/2018**, de 4 de mayo, del Consell por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana.

⁷⁵ ESPAÑA. Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Artículo 16.1 «Los planes de acción territorial son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales».

⁷⁶ SERRANO LÓPEZ, Juan Enrique. **Estudio diagnóstico sobre la estrategia territorial de la comunidad valenciana aprobada por decreto del Consell 1/2011 de 13 de enero**. Valencia: [s.n.], 2024. p. 110.

⁷⁷ Consell. Memoria informativa del Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL). Valencia, 2018. Monografía (Documento oficial) – Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. p. 8-19. p. 14.

⁷⁸ OLCINA CANTOS, Jorge; ELORRIETA SANZ, Berezi. (2021). Reducción del riesgo natural y del cambio climático mediante la ordenación del territorio: El papel de la infraestructura verde. **Cuadernos de Ordenación del Territorio**, Sexta época, Valencia, n. 2, p. 61-78, 2021. p. 76.

⁷⁹ SERRANO LÓPEZ, Juan Enrique. **Estudio diagnóstico sobre la estrategia territorial de la comunidad**



La fase de ejecución ha estado marcada por una intensa judicialización: se han presentado 4.615 recursos por parte de ayuntamientos, colectivos profesionales y propietarios afectados⁸⁰. Entre ellos, la sociedad mercantil Quabit Inmobiliaria S.A. interpuso un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (TSJCV) solicitando la nulidad del decreto que aprobó el PATIVEL por múltiples motivos: arbitrariedad y falta de motivación en la desclasificación de suelos urbanizables en estado básico rural, vulneración del principio de proporcionalidad, ausencia de informe de sostenibilidad económica, carencias en la evaluación ambiental estratégica, y defectos de procedimiento relacionados con la información pública y la referenciación cartográfica.

El TSJCV desestimó el primer motivo, considerando que el Consell había cumplido con los requisitos legales de información y participación pública. No obstante, declaró la nulidad del Decreto 58/2018 con base en la falta de un estudio económico-financiero que justificara los costes de implementación del plan⁸¹. Frente a este argumento, el Consell alegó que dicha exigencia solo era aplicable a actuaciones de transformación urbanística, no a instrumentos de ordenación territorial. Además, se impugnó la omisión de informes en materia de género, familia e infancia. Aunque el Consell presentó un informe que señalaba que el PATIVEL no incidía directa ni indirectamente sobre estos grupos, el tribunal resolvió que dicha omisión formal implicaba su nulidad. Por último, se cuestionó la falta de evaluación adecuada de las alternativas previstas. Si bien el PATIVEL contemplaba tres opciones –no actuación, desclasificación generalizada y desclasificación selectiva de suelos urbanizables en estado básico rural–, el TSJCV estimó que el análisis realizado era insuficiente: “El análisis de alternativas se basa, principalmente, en criterios económicos. No se produce un análisis profundo y con rigor desde el punto de vista ambiental de las distintas propuestas o alternativas presentadas...”

En su sentencia, el TSJCV declaró la nulidad, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Quabit Inmobiliaria. El Consell recurrió en casación ante el Tribunal Supremo (TS) sosteniendo que el TSJCV había aplicado exigencias propias de la legislación urbanística a un instrumento de naturaleza distinta, como es el ordenamiento territorial.

La Sentencia del TS (STS), establece una diferenciación sustantiva entre ordenación territorial y urbanismo. En sus consideraciones previas, y pese a reconocer que ambos son “conceptos próximos y relacionados”, el fallo aclara:

valenciana aprobada por decreto del Consell 1/2011 de 13 de enero. Valencia: [s.n.], 2024. p. 110-111.

⁸⁰ OLCINA CANTOS, Jorge. La adaptación al cambio climático, una oportunidad para el desarrollo territorial sostenible en escalas regional, subregional y local: ejemplos en el territorio valenciano. **Terra: Revista de Desarrollo Local**, Valencia, n. 8, p. 257-279, ene./dic. 2021. p. 266.

⁸¹ ESPAÑA. **Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana**, Sentencia 46/2021, de 11 de febrero.



La ordenación del territorio hace referencia a las grandes magnitudes, a las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, dirigida a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto; mientras que el urbanismo tiene, por el contrario, una magnitud local, referida al espacio de convivencia humana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo.⁸²

La STS estima el recurso de casación, anula la sentencia de instancia y reconoce la validez jurídica del PATIVEL. En cuanto a la memoria económica, el Tribunal considera que su contenido es suficiente, al no tratarse de un instrumento urbanístico. Sobre los informes sociales, indica que “los informes neutros no serán equivalentes a inexistentes”. Y respecto de la evaluación de alternativas, concluye que “la Sala no alberga duda alguna de que su contenido es suficiente y adecuado”.

Este caso muestra que los avances normativos que introducen la variable climática en los instrumentos de planificación territorial pueden verse obstaculizados por debilidades institucionales y conflictos competenciales. Aun cuando finalmente se reconoce la legalidad del PATIVEL, el proceso evidencia cómo la judicialización puede paralizar instrumentos estratégicos de gobernanza ambiental, particularmente cuando el diseño institucional no asegura una coordinación efectiva entre niveles de gobierno ni una delimitación precisa de las competencias regulatorias.

7. CONCLUSIONES

Este estudio ha examinado en perspectiva comparada cómo se incorpora la variable climática en los instrumentos de ordenamiento territorial en España y Chile, evaluando su capacidad para traducirse en políticas públicas efectivas. A partir del análisis de dos casos emblemáticos en el contexto español — el PPCLA y el PATIVEL —, se constata que la inclusión formal de objetivos de sostenibilidad, resiliencia climática o conectividad ecológica en los marcos normativos no garantiza, por sí sola, su implementación práctica. Persisten obstáculos estructurales, institucionales y políticos que impiden que estos instrumentos actúen como catalizadores de una transición territorial coherente con los compromisos internacionales en materia climática.

El análisis de los casos españoles permite identificar varios factores críticos. En primer lugar, la judicialización estratégica constituye una amenaza permanente para la estabilidad y viabilidad de estos planes, particularmente cuando existen defectos procedimentales, aunque sean formales. La anulación del PPCLA por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía debido a su adopción por un gobierno en funciones, o la larga tramitación judicial del PATIVEL —que enfrentó más de 4.600 recursos—, evidencian la

⁸² ESPAÑA. **Tribunal Supremo**, Sentencia 490/2022, 27 de abril de 2022.



fragilidad de estos instrumentos frente a litigios impulsados por actores con capacidad organizativa y económica. En segundo lugar, la politización de la planificación territorial y la falta de mecanismos sólidos de coordinación interadministrativa han debilitado la legitimidad y eficacia de los instrumentos. La resistencia de gobiernos locales y la instrumentalización de la participación ciudadana por parte de intereses económicos ilustran los límites del modelo cuando no se aseguran condiciones mínimas de gobernanza democrática y transparencia.

Por su parte, el caso chileno presenta un panorama diferente pero igualmente problemático. Aunque se han introducido instrumentos relevantes como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) y la Zonificación del Borde Costero (ZBC), su operatividad sigue siendo marginal. El PROT, a pesar de estar formalmente vigente desde 2018, carece de regulación procedimental pues la adopción de su reglamento de desarrollo sigue pendiente. En cualquier caso, en el actual marco legislativo, la formulación del PROT dependerá de autorizaciones del nivel central —como las emitidas por la COMICIVYT— y está subordinado a instrumentos urbanísticos elaborados por órganos desconcentrados como las SEREMIs. Esta arquitectura institucional genera una situación de superposición de competencias y fragmentación normativa que obstaculiza la autonomía decisional de los gobiernos regionales cuyos miembros, recordémoslo, son electos por sufragio universal directo desde 2021. Del mismo modo, la ZBC enfrenta una tramitación compleja, repartida entre órganos con escasa articulación y bajo fuerte control político del Ejecutivo central, lo que limita su capacidad para establecer una planificación litoral integrada.

La comparación entre ambos países revela una paradoja relevante. España, con un modelo constitucional de descentralización avanzada y comunidades autónomas con competencias exclusivas en ordenación del territorio, ha logrado desarrollar marcos normativos más maduros e instrumentos más complejos. Sin embargo, esto no se ha traducido automáticamente en mayor efectividad, debido a la debilidad de los mecanismos de cooperación horizontal y vertical, así como a la alta litigiosidad de la planificación territorial. Chile, en cambio, presenta una descentralización más nominal que real. A pesar de reconocer formalmente nuevas competencias a los gobiernos regionales, estas se ven limitadas por la persistencia de dispositivos de control central y por una falta de capacidad técnica y decisional en los niveles subnacionales.

En ambos contextos, la gobernanza climática policéntrica y multinivel enfrenta límites significativos. La literatura ha subrayado que estos modelos requieren condiciones institucionales específicas para operar con eficacia: coherencia normativa, mecanismos robustos de coordinación intergubernamental, garantías procedimentales sólidas, y dispositivos que eviten la captura del proceso por parte de actores con intereses particulares. Sin estos elementos, los instrumentos de ordenamiento territorial terminan



siendo dispositivos frágiles, vulnerables a la inercia administrativa, a la resistencia política o a la judicialización obstructiva.

A partir de estos hallazgos, se identifican cuatro recomendaciones prioritarias para fortalecer la gobernanza territorial climática en Chile:

1. Aprobar el reglamento del PROT: Sin una normativa que regule su procedimiento de elaboración y aprobación, el PROT seguirá siendo un instrumento sin eficacia operativa. Este reglamento debe establecer etapas claras, mecanismos de participación y criterios sustantivos vinculados a la transversalización de la variable climática.

2. Armonizar competencias entre órganos descentralizados y desconcentrados: Actualmente, los gobiernos regionales comparten el espacio de la planificación territorial con las SEREMIs y otros órganos del nivel central, sin un marco claro de jerarquía o coordinación. Es urgente clarificar atribuciones y evitar solapamientos que dificultan la toma de decisiones y la coherencia del sistema.

3. Institucionalizar mecanismos estables de coordinación interadministrativa: Más allá de instancias ad hoc, se requiere diseñar y formalizar espacios de articulación entre niveles de gobierno —local, regional y nacional— que operen de manera continua y eficaz. Esta coordinación debe estar protegida de los ciclos políticos y anclada en normas con rango suficiente para garantizar su funcionamiento.

4. Diseñar procesos participativos robustos y resistentes a la captura: La participación ciudadana no puede limitarse a instancias formales de consulta. Deben implementarse mecanismos deliberativos que incluyan a actores sociales diversos y que resguarden el proceso frente a estrategias de bloqueo o instrumentalización por parte de intereses económicos concentrados.

En suma, la transición hacia modelos de gobernanza territorial capaces de responder a los desafíos del cambio climático exige mucho más que reformas legales. Requiere una transformación profunda en las relaciones entre niveles de gobierno, en la arquitectura institucional de la planificación territorial y en los mecanismos de inclusión y deliberación democrática. Solo mediante una acción decidida para enfrentar las asimetrías de poder, las rigideces procedimentales y la fragmentación institucional será posible convertir la variable climática en un eje efectivo de transformación del ordenamiento territorial en Chile y en otros contextos similares. De lo contrario, esta continuará siendo un mandato formal sin consecuencias reales sobre el modelo de desarrollo y la protección de los ecosistemas.

8. REFERENCIAS

BETSILL, Michele y BULKELEY, Harriet. Cities and the Multilevel **Governance of Global Climate Change**. Global Governance, Leiden, v. 12, n. 2, p. 141-159, 2006. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/19426720-01202004>



BILLI, Marco; DELGADO, Verónica; JIMÉNEZ, Guadalupe; MORALES, Barbara; NEIRA, Claudio; SILVA, María Ignacia; URQUIZA, Anahí. (2020). Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio Climático en Chile. **Estudios Públicos**, Santiago, v. 160, p. 7-53, dic. 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.38178/07183089/1028191015>.

Consell. **Memoria informativa del Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde del Litoral** (PATIVEL). Valencia, 2018. Monografía (Documento oficial) – Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. p. 8-19.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Estrategias de desarrollo productivo subnacional como abordar la gobernanza multinivel** (Borrador de documento de trabajo). Santiago: CEPAL, 2022.

COMISIÓN EUROPEA. (2013). **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa**. Bruselas: Comisión Europea, 2013.

COLE, Daniel H. Advantages of a polycentric approach to climate change policy. **Nature Climate Change**, Londres, v. 5, n. 2, p. 114-118, feb. 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/nclimate2490>

DELOOZ BROCHET, Benoît. **Derecho de la descentralización**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

DELOOZ BROCHET, Benoît y SERRANO MORENO, Juan Enrique. Ordenamiento del territorio y cambio climático. Estudio dogmático y crítico del Plan Regional de Ordenamiento Territorial chileno. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, v. 2, n. 20, p. 31-63, dic. 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2023.71100>

DELOOZ BROCHET, Benoît. La incorporación de la variable climática en el ordenamiento territorial chileno. **Revista Chilena de Derecho**. Santiago, v. 52, n. 1, p. 101-124, ene./abr. 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/R.521.4>

DI GREGORIO, Monica; FATORELLI, Leandra; PAAVOLA, Jouni; LOCATELLI, Bruno., PRAMOVA, Emilia; NURROCHMAT, Dodik Ridho; MAY, Peter H; BROCKHAUS, Maria; SARI, Intan; KUSUMADEWI, Sonya Dyah. Multi-level governance and power in climate change policy networks. **Global Environmental Change**, Oxford, v. 54, p. 64-77, mar., 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.10.003>

ELORRIETA SANZ, Berezi; OLCINA CANTOS, Jorge; SÁNCHEZ AGUILERA, Dolores. La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional en España: estudio de casos. **Cuadernos Geográficos**, Granada, v. 55, n. 1, p. 149-175, ene./jun., 2016.

FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa. El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del derecho internacional y las consecuencias de la retirada de Estados Unidos. **Revista Española de Derecho Internacional**, Valencia, v. 70, n. 1, p. 23-51, ene./jun., 2018. Disponible en: <http://doi.org/10.17103/redi.70.1.2018.1.01>



FROIS BARRA, Pedro Pablo. **Ordenamiento Territorial y Cambio Climático: Estudio comparado entre España y Chile**. Santiago, 2025. 135 f. Tesis de Magíster – Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

GÓMEZ OREA, Domingo. **Ordenación del Territorio: Una aproximación desde el medio físico**. Madrid: Agrícola Española S.A., 1994.

HILDENBRAND SCHEID, Andreas. **Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas: Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España**. Valencia: Universitat de València, 2017.

HILDENBRAND SCHEID, Andreas. Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio. In: FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan (Coord.). **Territorialidad y Buen Gobierno para el Desarrollo Sostenible: Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo**. 2. ed. Valencia: Universitat de València, 2007. p. 147-189.

HEINEN, Deborah; ARLATI, Alessandro; KNIELING, Jörg. Five dimensions of climate governance: a framework for empirical research based on polycentric and multi-level governance perspectives. **Environmental Policy and Governance**, Hoboken, v. 32, n. 1, p. 56-68, oct. 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/eet.1963>

HYSING, Erik. Lost in transition?. The green state in governance for sustainable development. In BÄCKSTRAND, Karin; KRONSELL, Annica. (Coord.) **Rethinking the Green State: Environmental governance towards climate and sustainability transitions**, Londres: Routledge, 2015, p. 27-42.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. **Planificación Territorial**. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 114, p. 127-177, sep./dic., 1987.

LÖVBRAND, Eva; LINNÉR, Björn-Ola. Governing beyond or with the state? State conceptions in studies of non-state climate action. In BÄCKSTRAND, Karin; KRONSELL, Annica (Coord.) **Rethinking the Green State: Environmental governance towards climate and sustainability transitions**. Londres: Routledge, 2015. p. 43-63.

LOZANO CUTANDA, Blanca; ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. **Administración y legislación ambiental**. 8. ed. Madrid: Dykinson, 2015.

LUCAS GARÍN, Andrea. Novedades del Sistema de Protección Internacional de Cambio Climático: el acuerdo de París. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 49, n. 186, p. 137-167, ene./abr., 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45222>

LUCAS GARÍN, Andrea. Apuntes para la Gobernanza Policéntrica del Cambio Climático. In JIMÉNEZ GUANIPA, Henry; LUNA LEAL, Marisol (Coord.). **Crisis Climática, transición energética y derechos humanos**. Bogotá: Heinrich Böll Stiftung, 2020. p. 133-146.

MANSBRIDGE, Jane. The role of the state in governing the commons. **Environmental Science and Policy**, Oxford, v. 36, p. 8-10, 2014. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.07.006>



OLCINA CANTOS, Jorge. (2021). La adaptación al cambio climático, una oportunidad para el desarrollo territorial sostenible en escalas regional, subregional y local: ejemplos en el territorio valenciano. *Terra. Revista de Desarrollo Local*, Valencia, n. 8, p. 257-279, ene./dic. 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.7203/terra.8.20364>

OLCINA CANTOS, Jorge; ELORRIETA SANZ, Berezi. Reducción del riesgo natural y del cambio climático mediante la ordenación del territorio. El papel de la infraestructura verde. **Cuadernos de Ordenación del Territorio**, Sexta época, Valencia, n. 2, p. 61-78, 2021.

OSTROM, Elinor. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, Oxford, v. 20, p. 550-557, oct. 2010. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>

OSTROM, Elinor. **A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. Annals of Economics and Finance**, Beijing, vol. 15-1, n.1, p. 97-134, may., 2014.

PARADA VÁSQUEZ, José Ramón. **Derecho urbanístico**. Madrid: Marcial Pons, 1999.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Una visión panorámica de la formación y desarrollo del urbanismo en Iberoamérica a modo de introducción. In Lora-Tamayo Vallvé, Marta; VAQUER CABALLERÍA, Marcos. (Coord.). **El Derecho territorial y Urbano en Latinoamérica: una aproximación**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024 p. 11-34.

RANDO BURGOS, Esther. La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid, n. 10, p. 109-131, oct./mar., 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i10.10518>

RAJEVIC MOSLER, Enrique. El derecho territorial y urbano en Chile. En Lora-Tamayo Vallvé, Marta; Vaquer Caballería, Marcos. (Coord.). **El Derecho territorial y Urbano en Latinoamérica: una aproximación**. Valencia: Tirant lo Blanch. p. 345-382. 2024.

ROMÁN FUENTEALBA, Paola. Nuevos estándares del ejercicio de la función pública de planificación territorial urbana: Análisis del Artículo 28 decies de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. **Revista Justicia y Derecho**, Santiago, vol. 3, n. 2, p. 1-22. ene./dic. 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.32457/rjyd.v3i2.560>

SÁNCHEZ ZORRILLA, Manuel. La metodología en la investigación jurídica. **Revista Telemática de Filosofía del Derecho**, Madrid, n. 14, p. 317-358, ene./dic. 2011.

SERRANO LÓPEZ, Juan Enrique; SERRANO MORENO, Juan. Enrique. La (in)sostenibilidad económica y financiera del «plan de protección del corredor litoral de Andalucía». Responsabilidad patrimonial de la administración por alteración del planeamiento y vulneración de la confianza. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, n. 306, p. 69-103, jun. 2016.

SERRANO LÓPEZ, Juan Enrique. **Estudio diagnóstico sobre la estrategia territorial de la comunidad valenciana aprobada por decreto del Consell 1/2011 de 13 de enero**. Valencia: [s.n.], 2024.



SETZER, Joana y NACHMANY, Michal. National Governance. The State's Role in Steering Polycentric Action. In JORDAN, Andrew; HUITEMA, Dave; VAN ASSELT, Harro; Forster, Johanna. (Coord.) **Governing Climate Change: Polycentricity in Action?**, Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 47-62.

SORO MATEO, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. Estudios Breves. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid, n. 17, p. 123-138, abr., 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10983>

TOBIN, Paul; HUITEMA, Dave; KELLNER, Elke. The Empirical Realities of Polycentric Climate Governance: Introduction to the Special Issue. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 24. n. 3, p. 1-23. 2024. Disponible en: https://doi.org/10.1162/glep_a_00758

WIDERBERG, Oscar; BÄCKSTRAND, Karin; LÖVBRAND, Eva; Marquardt Jens; NASIRITOUSI, Naghmeh. A Cautionary Tale for Polycentric Climate Governance: Sweden's Roles in Orchestrating Decarbonization. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 24. n. 3, p. 100-120, 2024. Disponible en: https://doi.org/10.1162/glep_a_00750

INFORMACIONES ADICIONALES

ADDITIONAL INFORMATION

Editores Responsáveis <i>Handling Editors</i>	
Editor en Jefe	Daniel Wunder Hachem
Editor Asistente	Ariel Maldaner

Declaração de disponibilidade de dados <i>Data Availability Statement</i>
Este estudio no generó ni utilizó conjuntos de datos, basándose exclusivamente en investigación bibliográfica y documental.