

La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado

LUCIANO PAREJO ALFONSO*

RESUMEN

En los Estados descentralizados político-administrativamente, como son el colombiano y el español, la distribución de competencias en la ordenación del territorio, el urbanismo y la distribución sectorial de competencias se vuelven de vital importancia al momento de ponderar los intereses en juego. Cada uno de los niveles político administrativo por regla general representa un interés distinto, para crear un espacio social en el cual los individuos tengan no solo un espacio físico, sino las condiciones para ejercer sus derechos como ciudadanos de un Estado y habitantes de un territorio determinado. Sin embargo, la distribución de competencias puede convertirse en una grave dificultad para el desarrollo lógico y estructurado de las políticas públicas en urbanismo o en cualquier tema. Con eso nos introducimos en otra perspectiva del mismo tema, y es que no se trata de una simple distribución de competencias sino de una política pública. Lo anterior, pues la ciudad juega un papel fundamental debido a que el medio en el que vive el hombre si bien no determina su existencia la puede condicionar, por lo cual el desarrollo del tema y las reflexiones que en torno a este giren deben propender por la búsqueda de una visión global y local, en la que se enmarquen todos los posibles frentes de acción.

PALABRAS CLAVE

Ordenación territorial; Urbanismo; Descentralización; Espacio social; Distribución de competencias; Planificación sectorial; Planificación integral; Títulos competenciales.

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

ABSTRACT

In states political and administrative decentralized, such as the Colombian and Spanish, distribution of functions in territorial management, urbanism and area distribution of functions become very important in the balance of interests. Generally, each of the political-administrative levels represents a different interest in order to create a social space in which individuals have not only a physical space, but the conditions for exercising their rights as citizens of a state and residents of a given territory. However, the distribution of functions can be a serious difficulty for the logical and structured development of public policies in urban planning or on any other subject. This way we get into another perspective on the same subject. It is not a simple distribution of functions but a public policy, as the city plays a key role because the environment in which the man lives does not fixates their existence but may influence them, so the development of the subject and the considerations related must seek for a vision global and local, in which are framed all possibilities of action.

KEYWORDS

Territorial Management; Urbanism; Decentralization; Social Space; Distribution of Functions; Sector Planning; Integral Planning; Function Titles.

I. INTRODUCCIÓN

Punto de partida de nuestra reflexión es la siguiente afirmación: en los Estados con diversas instancias territoriales de poder público –como el colombiano y el español– la formulación y ejecución de la ordenación territorial y urbanística presentan características y dificultades específicas precisamente por razón de la descentralización político-administrativa.

En España no existe un único sistema de ordenación territorial, de planificación física. Antes al contrario, se distingue la ordenación del territorio del urbanismo, en parecidos términos a los países descentralizados de su entorno, cuyo modelo está basado en la diferenciación o discriminación de dos órdenes de planificación: uno estratégico, regional o supralocal, y otro urbanístico u operativo, de ámbito puramente local o municipal. La distinción no es, sin embargo, de materias y cometidos, pues con ambas expresiones se alude a una misma responsabilidad: la racionalización y el arreglo del aprovechamiento y la utilización del espacio físico. Se refiere, pues, no tanto al qué, cuanto al cómo (la perspectiva y la finalidad) del cumplimiento del cometido. La "ordenación del territorio" alude a una perspectiva y escala específicas, comprensivas de las características del urbanismo (lo relativo o atinente a la ciudad, lo urbano), para el control de los factores o elementos básicos (la estructura de la ocupación y la utilización del territorio considerado) capaces de condicionar la

configuración del espacio social de convivencia, por lo que hace referencia a 1) magnitudes supralocales, preferentemente regionales, y 2) decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales o más determinantes, es decir, estructurantes del territorio.

El urbanismo, por el contrario, hace relación a la magnitud local, la de la convivencia inmediata en el espacio, y, consecuentemente, a decisiones sobre la regulación directa y concreta de los usos últimos del suelo.

Se trata, pues, de dos perspectivas diferentes (la supralocal y la local), que dan lugar, no obstante, a dos responsabilidades-funciones públicas distintas. Y ello no tanto porque la diversidad de escala deba traducirse en una diferenciación sustantiva del tratamiento del mismo y único objeto, cuanto porque aquella diversidad de escala se corresponde con la distinción de los espacios sociales y, por tanto, de las esferas de intereses que conciernen a las colectividades/comunidades territoriales institucionalizadas y dotadas de autogobierno en el seno de la organización del Estado: en España, la Comunidad Autónoma y la Administración Local; en Colombia: básicamente, según la Ley de Ordenamiento Territorial, el Departamento y el Municipio. Por ello, su realización debe quedar atribuida en cada uno de ellos a la institución a la que corresponde la gestión autónoma de los intereses de la respectiva colectividad.

Además de otras consecuencias, esta inevitable distribución de la responsabilidad de la ordenación del espacio físico hace que la tensión e, incluso, el conflicto competencial –fundamentalmente desde el punto de vista de la lesión de la autonomía local– sea componente integrante de la gestión territorial en el doble plano de la planificación y de la ejecución de éste. Porque si la ordenación territorial y urbanística se diversifica en cometidos de instancias territoriales de gobierno diferentes y autónomas, es claro que ha de dar lugar a dos sistemas o procesos de planificación diferenciados, que precisan ser deslindados y articulados entre sí. A este respecto una regla, por más imprecisa que sea, parece segura: el contenido de ninguno de los dos niveles de planificación puede concebirse de tal manera y con tal extensión que el otro quede vaciado de sentido, incapaz de servir de marco a una política bien supralocal, bien estrictamente local, de organización del correspondiente territorio-espacio social. De ahí que –en función de la estructura de la organización del Estado y para asegurar la coherencia dinámica de éste– la relación entre ambos ha de ser, si no de estricta jerarquía (excluido por el principio de autonomía que articula los poderes que las gestionan), sí necesariamente de superioridad-prevalencia: la planificación de mayor escala ha de enmarcar y, por tanto, condicionar y dirigir la de menor escala. Esta relación no puede entenderse, sin embargo y dadas las características propias de la planificación, en términos de rígida secuencia lógica plan supralocal-plan local. Aun cuando los planes locales deban encuadrar sus soluciones en las de los supralocales o regionales, éstos –por su parte– deben establecerse teniendo en cuenta la diversidad del territorio que comprendan y las peculiaridades de las distintas partes de éste,

lo que conduce a una relación dinámica de alimentación recíproca (lo que los alemanes denominan *Gegenstromprinzip*) entre ambos.

II. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA COMO FUNCIONES PÚBLICAS DE CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO SOCIAL Y, POR TANTO, DE LAS CONDICIONES DE EFECTIVIDAD DEL STATUS DE CIUDADANÍA

Sobre la base del expuesto punto de partida, se impone una segunda afirmación: la ordenación territorial y urbanística hace referencia al espacio en el que se desarrolla la vida individual y social.

El espacio físico es aquí "espacio social" (proyección de la sociedad organizada en el territorio que puebla, ocupándolo, configurándolo y resultando por él condicionada), es decir, dimensión de la convivencia ordenada sobre el territorio y, por ello, constitutiva de la compleja comunidad política, al propio tiempo elemento y tarea del Estado constituido, que resulta ser, así, necesariamente responsabilidad compartida de todas las instancias de éste. Se trata de un planteamiento necesario para resolver adecuadamente las cuestiones que plantea la ordenación territorial y urbanística. Pues la contemplación del territorio y, más precisamente, del espacio como 1) ámbito de acción o vida social (campo de los procesos propios de la acción humana) y 2) resultado de ésta, permite la percepción del Estado como dimensión territorial-espacial de la sociedad por él políticamente organizada que está inscrita genéticamente en el orden constitucional, de modo que a éste es consustancial la componente territorial y espacial. Y ello, porque, para ser justo, dicho orden ha de serlo también en su dimensión territorial y para procurar la calidad de vida que postula ha de incluir su dimensión espacial. El territorio y, por tanto, el espacio resultan ser, en definitiva, ámbitos de influencia de una sociedad organizada, que ésta, condicionada por ellos, "constituye" y, por tanto, "configura". De este modo, la acción de continuada configuración de que –en el curso del permanente proceso de desarrollo constitucional– es responsable el Estado, es, precisamente por serlo de configuración social, de configuración territorial y espacial.

Ello presupone un orden estimativo desde el cual enjuiciar la situación real a ordenar y definir, así, la ideal a alcanzar (en términos de fines y objetivos a conseguir) o, lo que es lo mismo, el interés general en punto a las funciones y los usos "territoriales" y la acción a desarrollar para su consecución, es decir, para alcanzar el mejor arreglo del territorio-espacio históricamente posible en cada momento. En la medida en que éste ha de ser adecuado a las necesidades de la vida social y, por ende, a la lógica propia de ésta, ese orden estimativo de referencia no es otro que el entero orden sustantivo constitucional.

Esta perspectiva desvela, pues, la axiología propia del espacio social que ha de ser hecha valer en cuanto que la solidaridad, en términos del mínimo

común de –o unidad en– las condiciones del "espacio social", que ha de ser realizada por el conjunto instancias del Estado. Esta axiología permite identificar en su seno, de modo más acurado, el conjunto de valores y bienes referidos directamente al orden territorial-espacial, determinar su contenido y alcance y precisar así su juego relativo en el contexto del orden constitucional como sistema total. Se trata, por de pronto, de los derechos fundamentales, pero también del orden económico y el orden ambiental, especialmente los recursos naturales –incluido y sobre todo el suelo–, para la determinación de su utilización racional en función de la relación de las cosas-recursos con los sujetos y su actividad, dando lugar a situaciones tuteladas por el Derecho.

La configuración continuada del espacio físico-social (y, por tanto, de las condiciones de vida, incluida la preservación de la naturaleza) es, pues, una responsabilidad del Estado, una función pública. La cuestión esencial que plantean, pues las funciones públicas de ordenación territorial y urbanística es, así, la de determinación de su fin primario a partir del cuadro de valores y bienes constitucionales que rige la decantación de los intereses generales en materia territorial-ambiental.

En una primera aproximación, ese fin primario no es otro que la creación de las condiciones para la óptima realización, en la dimensión espacial, del orden constitucional en las dimensiones de 1) la acción de los poderes públicos, considerada tanto en su pluralidad (lo que hace referencia a la división funcional, pero sobre todo territorial del poder, que pone de manifiesto los problemas de articulación dinámica de la diversidad de la acción pública), como en su resultado de conjunto, y 2) el status de la persona y el ciudadano, que pone de manifiesto la dimensión prestacional de las libertades y los derechos constitucionales.

La vinculación constitucional del Estado democrático social y de Derecho se resume, en último término, pues, en la creación –en la realidad y para todos– de las condiciones territorial-ambientales, es decir, la organización del suelo y el espacio más adecuada para la efectividad y plenitud en la vida individual y colectiva de los valores constitucionales. De donde se sigue que el fin primario de la ordenación territorial y urbanística en tanto que tareas públicas consiste en la consecución de un orden espacial sostenible.

Pero tal fin y, por tanto, resultado ha de conseguirse necesariamente –dada la organización territorial del Estado– a través y en ejercicio de las competencias que derivan de la distribución territorial del poder público. La ordenación territorial y la urbanística son, por ello y simultáneamente 1) sendas competencias, que atribuyen la facultad de decisión sobre el uso del territorio-suelo, y 2) una política que precisa del concurso de una pluralidad de competencias (las anteriores y también todas las que tengan relevancia para o incidencia en la organización del territorio o la utilización del suelo).

Pero antes que nada, la ordenación territorial y la urbanística son, en tal compleja dimensión, acción estatal de configuración de las condiciones de vida

y, por tanto, actuación de los poderes públicos para un fin que trasciende el círculo de intereses propio de cada uno de ellos. Remiten así a un régimen, el del poder público (especialmente el administrativo); a una lógica de funcionamiento para la reducción de la pluralidad derivada de la autonomía territorial a unidad sustantiva de resultado (coherencia mediante colaboración, cooperación y coordinación); y un marco que, por referencia a su fin propio, facilite y, en todo caso, garantice en lo esencial la consecución de dicha unidad. En definitiva, si la organización territorial del Estado es también relevante para la ordenación territorial y urbanística, se cumple aquí igualmente la afirmación inversa: ésta depende del correcto funcionamiento del Estado y, por tanto, de la adecuada dosificación de las dimensiones general-unitaria y particular-diversa que le son propias.

Pero además y en tanto que funciones públicas que tienen por objeto el marco de la totalidad de las actividades en el espacio, requieren la delimitación y el deslinde de los espacios de lo público (de la actuación del poder público) y lo privado (de la actuación de los sujetos ordinarios). Lo que remite a la relación entre el *status* del ciudadano y la acción de los poderes públicos.

La perspectiva espacial conduce de suyo a la identificación del ciudadano como destinatario primario de la ordenación territorial y urbanística, pues –teniendo en cuenta la altísima dependencia social del individuo en la compleja sociedad urbana actual– su objetivo no es otro que la optimización –en el espacio– del *status* que para aquél define la norma constitucional sobre la base de las condiciones básicas indispensables (estándar mínimo común) para la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes correspondientes.

Tratándose, como se trata, de una política pública (resultado de la acción de una pluralidad de competencias), el ciudadano se ofrece al legislador en una triple manifestación: la primaria y general de la persona; y las dos cualificadas derivadas de la singularización que proporciona 1) la titularidad de una situación individualizada constituida en términos de propiedad privada, y 2) la actuación de la libertad de empresa.

A la ciudadanía sin otra cualificación se conecta de suyo un conjunto de derechos y deberes, que pueden agruparse así:

- 1) Los relacionados con la residencia y habitación, dirigidos directamente a generar las condiciones básicas de la igualdad tanto en el ejercicio de los derechos fundamentales ligados al ámbito de la vida personal y familiar –en particular: el domicilio– y a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de un medio ambiente adecuado, como en el cumplimiento de los deberes constitucionales de respeto de los derechos de los demás y de conservación del medio ambiente en el contexto de la solidaridad colectiva. Y, como reverso, los deberes, correlativos, de respeto al medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural

y urbano; abstención de cualquier acto o actividad que implique riesgo de perturbación o lesión de los bienes de terceros con infracción de la legislación aplicable, y cumplimiento de los requisitos y las condiciones a que la legislación sujete las actividades con repercusiones lesivas ambientales.

- 2) Los derechos y deberes relacionados con el acceso a, y el uso de, las infraestructuras, las dotaciones y los equipamientos determinantes de la calidad de vida individual y colectiva, tanto públicos, como abiertos al uso público, dirigidos directamente a generar las condiciones básicas de la igualdad en la participación, en libertad, en la vida política, económica, cultural y social en el contexto tanto del ejercicio de todos los derechos constitucionales y, en especial, de los de movilidad, reunión y manifestación, educación, trabajo, protección de la salud, el deporte y el ocio y acceso a la cultura. Pero, además y más específicamente, el deber de respetar y hacer un uso racional y acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público (uso público, en Colombia) y de las infraestructuras y los servicios urbanos.
- 3) Los derechos instrumentales de información, participación y ejercicio de acciones para la garantía de las condiciones básicas de igualdad cabalmente en el ejercicio no solo de los derechos y el cumplimiento de los deberes comentados, sino también del derecho de propiedad y la libertad de empresa y los deberes que forman parte del contenido de uno y otra.

III. LA DOBLE DIMENSIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: COMPETENCIA Y POLÍTICA PÚBLICAS

Se impone así una tercera afirmación: la ordenación territorial (comprensiva de la urbanística) es una función de doble dimensión: competencia transversal y política pública de gran amplitud.

Precisamente por tener por objeto la ordenación –desde la perspectiva unitaria que impone el territorio– de cuantos factores –públicos o privados– pretendan incidir en la ocupación y utilización de aquél, la expresada ordenación ha de afrontar inevitablemente la coordinación no sólo del conjunto heterogéneo de iniciativas y acciones de los sujetos ordinarios (regido por el principio de libertad), sino también de una pluralidad de requerimientos públicos de ocupación, transformación y utilización de suelo a resultas del impacto o repercusión territoriales de las competencias –tanto igualmente transversales: la economía y el medio ambiente, como sectoriales: obras públicas,

educación, sanidad, etc.– de las propias instancias territoriales responsables de la referida ordenación y también de las restantes territoriales del Estado (singularmente la central o nacional; comprobación elemental ésta, que remite a la coexistencia –en el Estado descentralizado– de diversos gobiernos sobre una población y un territorio únicos). Esto implica que suscita una cuestión que la trasciende en cuanto competencia (gobierno sobre el territorio) por referencia a su resultado objetivo, a saber, la del gobierno del territorio.

Queda así puesta de manifiesto la que en España se califica como "horizontalidad" o "transversalidad" de la función de ordenación territorial y urbanística, que integra, por definición, un ámbito de acción concurrente de administraciones y competencias. De ahí que dicha función, centrada en la organización física del territorio-espacio, no puede desconocer (ni impedir) el despliegue de otras funciones-competencias, singularmente las estatales o nacionales con impacto territorial (SsTC 56/1984; 77/1984; y 28/1997, de 13 de febrero) y por ello:

- 1) Pertenece a los títulos competenciales (como sucede también con el medio ambiente), que se establecen por referencia a una política y no a un sector concreto del ordenamiento o de la actividad pública. Por ello, no puede ser entendido de modo que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o el acto concreto) en dicha política permita desconocer las competencias de otras instancias; pero, en tanto que título competencial específico, tampoco cabe reducirla a simple habilitación para la planificación de la incidencia territorial de las otras competencias, sin incidencia alguna, por tanto, en la actuación de otras instancias públicas sobre el territorio.

Su núcleo fundamental aparece constituido, así, por la determinación del uso del territorio (espacio) y el equilibrio entre todas las partes del mismo. Esto quiere decir que la ordenación de que se viene hablando es, no una concreta técnica, sino una política y, además, de enorme amplitud; la amplitud, justamente, de que habla la Carta Europea de 1983, conforme a la cual es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.

- 2) La enorme amplitud de la función determina que, en su desarrollo, ha de tener en cuenta la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

Si cuando todas las aludidas actuaciones corresponden a una sola instancia o un único ente públicos, la ordenación territorial y urbanística origina problemas jurídicos básicamente en la relación entre potestades públicas y derechos e intereses privados (los suscitados entre acciones

públicas son más bien de orden organizativo interno), no sucede lo mismo cuando las actuaciones o los planes pertenecen a varias instancias o diversos entes públicos (dotados de autonomía), pues en este caso se precisa su coordinación y la armonización de la proyección territorial-espacial de su actuación, lo que constituye cabalmente el origen y, por tanto, la finalidad básica de la política que nos ocupa. Esta finalidad determina su alcance, pues su contenido ha de asegurar simultáneamente su funcionalidad y el respeto al contenido esencial de las competencias de otros entes o instancias.

Resulta así la doble componente de la ordenación del territorio a la que alude el Tribunal Constitucional español (STC 149/1991, de 4 de julio): es, inescindiblemente, una competencia y una política. Lo decisivo es, sin embargo, que, en cuanto competencia, no puede desarrollarse y ejercerse sino teniendo en cuenta que está al servicio de aquella política, justamente para lograr la coherencia territorial, que no es más que la racionalidad en la utilización de los recursos. Esta última condición de compleja política pública requiere, así, la adopción de decisiones fruto de una ponderación y valoración previas de los intereses que concurran en la pretensión de utilización o destino de los recursos naturales, del medio físico.

Para la ponderación y valoración aludidas vale como modelo de referencia el establecido para la resolución de colisiones, conflictos o tensiones entre derechos fundamentales, libertades públicas o bienes constitucionalmente protegidos y, por tanto, también 1) la distinción entre un núcleo esencial (resistente e indeformable en toda colisión) y un contenido restante (flexible y moldeable o adaptable en caso de conflicto o colisión), y 2) la afirmación de que el resultado de toda composición o armonización (la solución final) debe actuar sobre el segundo, dejando siempre intocado e indemne el primero de ellos (lo que significa en el terreno que nos ocupa: interdicción del sacrificio del núcleo último o esencial de todas las competencias concurrentes –en tanto que serviciales de los intereses presentes y considerados– como límite de la operación de ponderación conducente a la formalización de la política de ordenación territorial y urbanística).

IV. LA DETERMINACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: FINALIDAD, OBJETO, CONTENIDO Y ALCANCE

Las reflexiones anteriores conducen directamente a la comprobación de la dificultad que suscitan las siguientes cuestiones:

- a) La identidad misma de la compleja función de ordenación.

- b) La coordinación con la política económica y, muy especialmente, con las políticas sectoriales, en la medida en que éstas suelen formalizarse también en planes o programas, directrices o estrategias.

La ordenación territorial y urbanística tiene, en efecto, un carácter prospectivo, que exige:

- 1) A partir del análisis de la realidad y de su previsible evolución, la determinación de fines y objetivos a conseguir precisamente para influir en tal evolución, coordinando los medios precisos para ello.
Puesto que se trata de una ordenación, consiste –en efecto y según el significado general de ésta– en la disposición o prevención y la acción y el efecto de ordenar, es decir, de poner en orden, concierto y buena disposición una cosa (así como encaminar y dirigir a un fin).
Supone, así, una acción pública de ubicación de las cosas (en sentido amplio) en el lugar que les debe corresponder, es decir, en concierto entre sí para que tengan una buena disposición (en función de determinado fin u objetivo). Y una acción que, en paralelo con la medioambiental, tiene como fin último, según nos consta ya, la calidad de vida solo asequible en términos de desarrollo armónico y equilibrado, es decir, “sostenible”.
Pero tal acción se despliega en relación con un recurso natural –el territorio– que, siendo la base física misma del medio ambiente, consiste (así el Tribunal Constitucional español: STC 102/1995, de 26 de junio) en “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida”, de suerte que no determina a los seres humanos, pero los condiciona; lo que quiere decir que “el hombre no tiene medio sino mundo”.
 - 2) La consideración, por tanto y como marco condicionante, de un lado, del sistema institucional y social, y de otro lado, del espacio social de referencia.

Ambos –sistema institucional y social y espacio social– forman, en efecto, un marco único, por estar necesariamente imbricados.

El sistema institucional, lo que vale decir –en lo fundamental– el orden sustantivo constitucional, influye y condiciona los esquemas y mecanismos organizativos y de acción legítimos del poder público en materia de ordenación territorial y urbanística. Los principios, los objetivos y los medios de esta última dependen en gran medida, en efecto, del correspondiente sistema económico y social, pues los valores constitucionales que lo definen determinan los límites y las posibilidades de la actividad ordenadora de los poderes públicos.

Así, la situación real de un determinado territorio-espacio se ofrecerá, en función de aquellos valores, bien como simple y necesaria consecuencia de los procesos de la vida social y económica (estado de cosas que hay que limitarse a aceptar), bien –por contra– como verdadero problema creado por dichos procesos (estado de cosas que es necesario modificar o corregir). Desde esta perspectiva adquieren un orden desde luego los propios fines y objetivos, pero también y especialmente los medios o instrumentos, puesto que –aun siendo el instrumental, en teoría, muy variado (mandatos positivos, prohibiciones, fomento en sus diversas variedades, información, inversiones públicas, etc.), la legitimidad y la mayor pertinencia relativa de cada uno de ellos dependen también en último término del orden constitucional, así como de los objetivos en cada caso perseguidos. Especial importancia poseen las técnicas de planificación y programación, en la medida en que son decisivas para el cumplimiento de los fines de coordinación de las diversas políticas públicas sectoriales con incidencia física, la decisión sobre pretensiones concurrentes de utilización del territorio en casos concretos y la previsión y reserva de zonas para la aplicación de políticas públicas de desarrollo económico.

Por su parte, el espacio social de referencia no es otro que el determinado por el territorio, que, en su significado general, no es solo la porción de superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia/departamento, etc. (o el término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga), sino también el lugar concreto donde vive un determinado grupo.

Empleando la metodología del Tribunal Constitucional español para la determinación del medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio) se trata, pues, de: 1) el arreglo, la organización y la disposición adecuados, desde el punto de vista objetivo y estático, del "lugar" de desarrollo de las actividades humanas y de situación de las cosas (pues el suelo o territorio no es sino el "soporte físico" donde nacen, se desarrollan y mueren todos los recursos naturales y, debe añadirse, base física del despliegue de todas las actividades humanas), y 2) la ordenación de dicho "lugar", para tal arreglo, es decir, su utilización racional, desde la perspectiva del referido soporte (para el expresado Tribunal, en efecto, los "recursos naturales" están constituidos, en lo fundamental, por los tres reinos clásicos de la naturaleza –la flora, la fauna y los minerales– y su base física y los elementos aportados por la cultura humana; formando todo ello no una yuxtaposición o suma, un puro conglomerado, sino un verdadero sistema interrelacionado, que se condensa en el concepto de ecosistema, cuyo ámbito comprende no solo el rural, sino también el urbano).

Así, jurídicamente, el territorio es más que un ámbito o una jurisdicción: no es, en efecto, únicamente el suelo; el territorio es prácticamente el mundo en el que está y al que se enfrenta el hombre, el conjunto de los recursos naturales que integran su medio vital y, en definitiva, el mundo de las cosas. El territorio representa, en efecto, la dimensión espacial de toda actividad, pública o privada.

- Cabe concluir así que la ordenación-planificación territorial y urbanística:
- a) Es, por su finalidad, el arreglo del espacio social de referencia desde el punto de vista único del territorio-espacio, una función peculiar, radicando su peculiaridad en que ella misma determina su objeto, de modo que su esencia radica en su perspectiva: el análisis del territorio desde determinados criterios, de los que resulta la valoración –positiva o negativa– del estado real y la necesidad de una acción preventiva y, en su caso, correctora para alcanzar el fin último constitucional, la utilización racional del suelo.
 - b) Una función cuyo cumplimiento se traduce en la formalización institucional (por decisión del poder público competente y en los instrumentos legalmente previstos) de la organización del espacio social de referencia (y, más concretamente, del proceso de ocupación y utilización del suelo) conforme a las pretensiones de la colectividad o comunidad correspondiente.

V. LA RECUPERACIÓN DE LA UNIDAD DE RESULTADO EN LA DINÁMICA DE LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Esta última identificación y la correspondiente distribución competencial obedecen desde luego a una opción, en su caso constitucional, excluyente de la posibilidad de realización del valor superior o último de la calidad de vida como resultado de la acción independiente y aislada de cada uno de los poderes públicos territoriales. Imponen, por contra, una acción combinada de todos esos poderes desde la idea de su complementariedad en y desde su diferencia.

Resulta así fácil de colegir la estrecha y recíproca dependencia entre el reparto y desarrollo correctos de las funciones-competencias comentadas y el satisfactorio grado de cooperación o colaboración interterritorial para lo que los alemanes conocen como *Einigung zum Gesamtzustand oder Gesamterfolg* (unión para el éxito global o en conjunto). No es posible la independencia o desconexión de las competencias (la sectorial, la de ordenación del territorio y la urbanística), la consecuente autonomía de los pertinentes procesos decisionales (la adopción de medidas económicas, la aprobación sectorial de los proyectos, la planificación territorial y la ordenación urbanística) y la resolución de las contradicciones, en su caso, mediante el conflicto.

La estructura estatal descentralizada debe traducirse, en el momento dinámico de ejercicio de las competencias, en un doble efecto: de un lado, conferimiento de lógica al complejo juego derivado de la distribución vertical o funcional (división de tareas por sectores) y horizontal o territorial (división de tareas por comunidades territoriales) del poder público; de otro lado, clarificación

de la acción de cada nivel o escalón territorial, al hacer identificables las respectivas políticas globales de éstos (gracias a la horizontalidad o globalidad de las funciones o tareas que nos ocupan) y una posible relación cooperativa entre los mismos en un marco de referencia conocido.

Porque ha de tenerse en cuenta que las competencias horizontales aquí analizadas no suponen ni cortes limpios de ámbitos de la realidad social, ni cometidos públicos estancos y diferenciados claramente unos de otros en sus contenidos y objetos. Antes bien, todos ellos forman un *continuum*, que impide deslindarlos con nitidez:

- a) La ordenación de la economía, aunque en principio y esencialmente aespacial, presenta –por su propia naturaleza y finalidad– componentes territoriales nada despreciables (algunos incluso directos, por ejemplo, desarrollo regional, equilibrio interterritorial, definición de zonas para aplicación de políticas específicas de fomento, etc.). Tales componentes se refuerzan, si se considera que la política económica cumple un papel integrador de otros sectoriales relevantes al mismo tiempo en el plano económico y en el territorial (agricultura, industria, obras públicas, transportes, comunicaciones).
- b) La ordenación del territorio-urbanística tiene como objeto la organización racional del espacio social, pero ello no significa que no guarde relación alguna con el desarrollo económico y social: por de pronto, debe traducir a lenguaje físico la programación económica y, a través de esta última, la política económica general o nacional; a ello se añade su necesario papel de dirección y encuadramiento del potencial de iniciativa local de desarrollo. En definitiva: en tanto que el desarrollo económico representa uno de los componentes –y no el menos importante– de la tarea de integración precisa para la organización racional del espacio, la ordenación del territorio no puede ser desvinculada de la política de desarrollo regional y local.

La estrecha imbricación recíproca de las funciones horizontales de que se viene hablando pone en primer plano dos comprobaciones capitales:

- a) La trascendencia de estas funciones para la recuperación, en el momento dinámico del funcionamiento de los poderes públicos, de la unidad (en sentido sustantivo constitucional) del poder público administrativo en su conjunto, en un Estado organizado sobre el pluralismo territorial y, por tanto, en el que coexiste una pluralidad de administraciones territoriales.
- b) La posición clave, de bisagra, que en la necesaria dinámica cooperativa ocupa desde luego la ordenación territorial y urbanística, en cuanto

locus en el que tiene lugar la armonización básica entre las exigencias del desarrollo económico y los requerimientos del medio ambiente a través de la organización del espacio social (lo que vale decir: se definen las condiciones fundamentales para una acción coherente de todos los poderes públicos sobre y en el territorio).

VI. LAS BASES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Dada la complejidad de la ordenación territorial y urbanística, aquí solo es posible una primera aproximación a la cuestión de la forma como debe organizarse la ordenación territorial para que se cumpla la unidad final de resultado.

Dos cuestiones son fundamentales:

- a) A la planificación física es inherente la pretensión de la simultánea ordenación de: 1) los intereses sustantivos, públicos y privados, y 2) las decisiones de los diferentes poderes públicos con competencia para efectuar la articulación de tales intereses global o sectorialmente.
- b) Aunque la regulación competencial aspira a la claridad, la práctica demuestra la imposibilidad del pensamiento y la representación abstractos *a priori* de todos los supuestos posibles requeridos de previsión normativa y, consecuentemente, de su atribución acabada a una u otra competencia (mucho más, por su objeto, en el caso de la ordenación territorial y urbanística). Por ello en este campo son frecuentes los supuestos de concurrencia, solapamiento e interferencia recíproca de diversas competencias, cuya resolución es impracticable en el momento general o normativo.

Si en el momento de la regulación abstracta de las competencias rige el principio de la igualdad de éstas, sin alcanzar ninguna de ellas la capacidad suficiente para redefinir las restantes, es decir, sin poseer la condición de competencia de la competencia, idéntica regla debe, por lo tanto, presidir los supuestos de que ahora se trata y, consecuentemente, la resolución de los mismos en el caso concreto (que es el terreno que les es propio).

La conclusión así alcanzada supone la negación, en los supuestos considerados, no solo de cualquier suerte de competencia para la decisión concreta sobre la instancia que finalmente deba ser la competente sin más, sino también de la simplista solución de la arbitraria opción en favor de una de las competencias en presencia, con desplazamiento o anulación de la otra u otras. Cualquier otra alternativa, para ser legítima, tiene que contar con un fundamento constitucional suficiente.

Como para el Derecho alemán ha afirmado W. BROHM, el supuesto de colisión o concurrencia de varias competencias es en todo análogo al de invocación en un mismo caso de diversos derechos fundamentales, cuya satisfacción simultánea resulta contradictoria e impracticable. Si en este caso ha de procederse a la búsqueda de la solución justa con arreglo al principio de la concordancia práctica (*praktische Konkordanz*) y por la vía de la ponderación adecuada de los bienes constitucionalmente protegidos, idéntico modo de resolución ha de seguirse justamente también en el supuesto analizado. En Derecho español se afirma idéntica fórmula, como parece apuntar desde luego la doctrina constitucional (STC 149/1991, de 4 de julio; y también las SsTC 28/1997, de 13 de febrero, y 40/1998, de 19 de febrero).

Resultan así dos perspectivas y, con ellas, dos exigencias básicas para el sistema de planificación u ordenación territorial y urbanística: una propia del proceso mismo de planificación, a saber, la de correcta ponderación de los intereses operantes (principio de ponderación; el *Abwägungsgebot* de los alemanes) y otra relativa a la integración de las acciones públicas (principio de armonización, el *Abstimmungsgebot* de los alemanes).

La primera de estas perspectivas alude a un conjunto de problemas que, siendo desde luego importantes, no son en su mayoría novedosos. Por ello, puede aquí prescindirse –salvo el relativo a la superación de conflictos entre planificaciones u ordenaciones, que afecta igualmente a la otra perspectiva, alusiva a las relaciones entre las distintas actuaciones públicas– del análisis de estos problemas y de las técnicas idóneas para su resolución. Baste, por ello, con señalar que la existencia de un orden constitucional normativo y vinculante por igual para los ciudadanos y los poderes públicos, que determina tanto un orden social y económico, como un cuadro de objetivos básicos de la acción del poder público, y que regula, por tanto, las relaciones entre el interés privado y el interés público, hace que la planificación no solo no pueda cumplirse de cualquier forma, sino que deba tener lugar sobre una suficiente ponderación de los intereses en presencia y legitimar sus soluciones en la adopción de éstas según una lógica conforme con el orden constitucional. A tenor de las elaboraciones científico-doctrinales y de la *praxis* establecida en países europeos descentralizados, puede decirse que la exigencia de que se viene hablando se traduce en:

El desarrollo del proceso de planificación, de tal suerte que comprenda la identificación y la determinación de las características de todos y cada uno de los intereses privados y públicos relevantes que, en el ámbito (territorial y material) del plan, pugnen por satisfacción, con 1) la valoración y priorización de dichos intereses y 2) la ponderación final propiamente dicha de los mismos, en el sentido de decisión final sobre los términos de su composición.

La integración de las políticas públicas con alcances o repercusiones territoriales—segunda de las perspectivas antes apuntadas— evoca problemas ligados en su mayor parte a la organización territorial plural del Estado. La pretensión de ordenación global de un determinado ámbito espacial conduce inevitablemente al entrecruzamiento de los planes territoriales con cualesquiera otros planes, programas u ordenaciones públicos sectoriales que incidan en aquel ámbito y, por tanto, a la colisión entre unos y otros planes y medidas. La superación de esta colisión y de la indeseable contradicción que de la misma deriva, postulada por el principio de unidad constitucional, solo es posible desde un sistema de planificación que organice el juego de los diferentes planes y su coordinación recíproca.

Dos son los supuestos básicos en los que tal coordinación resulta necesaria: el de la relación de planes territoriales o globales entre sí y el de la relación de dichos planes con planes o programas sectoriales.

En cuanto hace a la dialéctica planificación integral (territorial)-planificación sectorial, dos son los supuestos básicos de relación entre dichos planes, según tenga lugar o no en el mismo nivel territorial de gobierno; supuestos que, como es obvio, suscitan problemas bien distintos.

En la medida en que el planeamiento físico o territorial precisa ser integral, tiene una connatural tendencia a condicionar, incidir e invadir el espacio de las políticas sectoriales. Llevada esta lógica a su extremo, la ordenación territorial-urbanística predeterminaría las decisiones sectoriales no ya sólo en el dónde, sino también en el cuándo, el cómo e incluso hasta el sí. Semejante situación significaría la anulación de hecho de las competencias sectoriales y de sus instrumentos de planificación, por más que pudieran continuar existiendo en el plano jurídico-formal.

Por el contrario, si para salvaguardar la función de la planificación sectorial se niega a la territorial-urbanística toda posibilidad de adoptar determinaciones sustantivas en el ámbito propio de aquélla, puede abocarse al extremo inverso, e igualmente absurdo, de su vaciamiento indebido, pues quedaría reducida, en aspectos sustanciales, a una planificación puramente negativa o limitada—allí donde entendiera pertinente la intervención de una competencia específica— a preservar determinados espacios de cualquier utilización, a fin de que el "hueco" así creado pueda ser colmado por la planificación concretamente competente.

En esta disyuntiva, la jurisprudencia y la doctrina científica alemanas (referencia comparatista útil, al menos en el caso español, a la vista de la doctrina constitucional: SsTC 149/1991, de 4 de julio, y 28/1997, de 13 de febrero) han ensayado soluciones adaptadas a los supuestos típicos que se dan en la relación entre las planificaciones—las del Land y la urbanística municipal— y, principalmente, los dos casos básicos resultantes de la doble perspectiva (desde la una o la otra de las planificaciones en juego) posible:

- 1) Para la relación entre planificación sectorial (del *Land*; en el caso español: general/nacional o autonómica; y en el caso colombiano: nacional o departamental) y ordenación urbanística municipal, el criterio decisor consiste en el reconocimiento al titular de la primera de la capacidad para decidir sobre la definición de las obras y servicios, reservando para el municipio la determinación de la localización última y el trazado correcto de los mismos en atención al planeamiento local (única excepción: el condicionamiento por la ordenación física de los proyectos sectoriales hasta el punto de hacerlos inviables en la práctica o agravar considerablemente su realización).
- 2) Para la relación inversa entre la planificación urbanística municipal y la sectorial del *Land* (en el caso español: general/nacional o autonómica, y en el caso colombiano: nacional y departamental) vale criterio análogo, si bien formulado en los siguientes términos: la competencia local alcanza a la determinación del total diseño urbanístico de la ciudad, incluyendo los usos no directamente constructivos, pero en los ámbitos en que afecta a otras competencias específicas solo puede llegar tan lejos como sea estrictamente indispensable para la consecución de los objetivos urbanísticos.

Estos criterios o pautas, aun siendo genéricos, no dejan de ser útiles para los supuestos concretos. No obstante, el problema fundamental sigue siendo determinar una medida, un criterio para evaluar la afección recíproca de estas planificaciones. En este punto, una jurisprudencia reiterada del Tribunal Federal (alemán) de lo Contencioso-Administrativo ha determinado que el solo hecho de la formulación de una planificación (sectorial) por el correspondiente *Land*, afectando el territorio municipal y condicionando así *pro futuro* la ordenación urbanística del mismo, no supone lesión de la potestad de planificación (y, por tanto, de la autonomía) del Municipio.

Los Estados descentralizados territorialmente demandan el entendimiento de la técnica de planificación como proceso de coordinación de actuaciones y compatibilización, en soluciones de síntesis, de distintas apreciaciones del interés público (en ejercicio de competencias diversas) desde diferentes ámbitos competenciales.

La STC 40/1998, de 19 de febrero, ha decantado ya para el sistema español –en relación con la materia de los puertos marítimos y sobre la base de una cierta previa acumulación doctrinal (especialmente la STC 61/1997, de 20 de marzo)– los criterios pertinentes, que pueden resumirse así:

- 1) La previsión por el constituyente de la coexistencia de títulos competenciales confluyentes sobre un mismo espacio físico no impide el ejercicio

concurrente de las mismas, siempre que éstas tengan objeto jurídico distinto (SsTC 113/1983 y 77/1984). Precisamente la posibilidad de esa concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación.

- 2) La coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial debe abordarse y tratarse sobre las siguientes bases:

- 2.1) La competencia de ordenación territorial y urbanística permite a su titular formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por ninguna de las otras administraciones públicas.

- 2.2) Las competencias estatales con incidencia en la ordenación territorial y urbanística implican una disposición sobre determinadas porciones del territorio, que condiciona la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

- 2.3) La integración (en una solución coherente desde el punto de vista de la utilización del territorio) de ambos tipos de competencias (la de ordenación territorial y las sectoriales con incidencia en el territorio) debe producirse acudiendo:

- 2.3.1) En primer lugar, a fórmulas de cooperación para alcanzar soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de las competencias en presencia (SsTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994).

- 2.3.2) En segundo lugar y para el caso de insuficiencia de las fórmulas cooperativas, procede el recurso a la decisión unilateral coordinadora. En los supuestos de que ahora se trata, es constitucionalmente posible, en efecto, que la decisión final sea adoptada por el titular de la competencia prevalente (STC 77/1984), ya que el Estado en sentido estricto (la Nación en Colombia) no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma o una entidad de la Administración Local (STC 56/1986). Pues la atribución a las entidades territoriales de la función ordenadora del territorio y el suelo no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado en sentido estricto, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio y el suelo, siendo legítimo tal condicionamiento cuando el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio y el suelo en el que han de ejercerse.

Siendo claro que la ordenación propiamente urbanística es asunto de la exclusiva y plena competencia local o municipal, la coherencia interna del gobierno del territorio y la lógica propia de la estructura del Estado (aun descentralizado) demandan, por último, su adecuada articulación con la ordenación estratégica o supramunicipal del territorio y, en su caso, la resolución de los posibles conflictos entre ambas.

En España, estando asegurada la decisión municipal bajo la propia responsabilidad (y sin interferencia gubernativa alguna de instancia territorial superior) de la planificación urbanística propia por la llamada garantía constitucional de la autonomía municipal (básicamente art. 137 de la Constitución), las cuestiones principales que se suscita son: 1) la legitimidad de la intervención de la instancia supramunicipal en la propia aprobación definitiva al menos de la planificación municipal básica y fundamental, que es la ordenadora con carácter general del entero correspondiente término municipal, y 2) la del alcance, en su caso, de tal intervención y, concretamente, la de si la instancia supramunicipal ejerce en dicha ocasión tan solo una potestad de tutela para el control de mera legalidad o también una potestad sustantiva de ordenación propia.

En función de la evolución histórica del Derecho español de la ordenación territorial y urbanística, la primera recibe una respuesta positiva, con lo que agrava la dificultad de la respuesta a la segunda. Desde la recuperación por los municipios, tras la Constitución de 1978, de su autonomía, en los términos precisados por la Ley básica estatal de régimen local de 2 de abril de 1985, no existe concurrencia plena y perfecta de competencias (supralocales y locales) a la hora de la aprobación de la planificación urbanística general municipal. Siendo claro que en ésta se da con naturalidad una estrecha imbricación de intereses locales y supralocales, la solución correcta —que es la que ha acabado decantando la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo y asumiendo la generalidad de las legislaciones autonómicas— es la que entiende que las facultades de la administración superior o autonómica son también ciertamente sustantivas y abarcan, por ello y aparte los de estricta legalidad, los aspectos de oportunidad, pero éstas se extienden legítimamente solo a las cuestiones que tengan entidad, dimensión o alcance supralocal (SsTS de 5 de marzo y 18 de julio de 1988; 30 de abril, 13 de julio y 12 de diciembre de 1990, y 18 de mayo y 22 de septiembre de 1992). Esta es la razón (y el sentido) de la distinción actual por la legislación urbanística (fundamentalmente en el planeamiento general) de la ordenación estructural (referida a extremos en que concurren intereses locales y supramunicipales) y ordenación de detalle o pormenorizada (en la que se entiende que solo concurren intereses municipales o, en todo caso, éstos son predominantes), de modo que, respecto de la segunda, a la Administración supramunicipal solo le compete una función de control de legalidad.

VII. LA CUESTIÓN DE LA CIUDAD

El proceso acelerado y continuo de urbanización (con las disfunciones consiguientes en términos sociales, personales, energéticos, económicos, etc.), las características de las condiciones de vida en la ciudad (determinantes de una nueva y especial menesterosidad; de segregación social y espacial, etc.), la trascendencia de las ciudades en el sistema económico nacional desde el punto de vista, incluso, de la competencia internacional (determinan, en efecto, las estructuras del sistema circular de producción y consumo y de localización y cualificación de los recursos humanos-laborales; son factores de atracción de inversiones y de localización de actividades), hacen de la ciudad actual, que es expresión espacial de la colectividad inmediata-local y, por tanto, una comunidad de intereses derivados de la vida diaria (determinantes para la calidad de vida) y, por tanto, núcleo del gobierno autónomo local (pero precisado acción concurrente los restantes), un lugar específico de confluencia de la ordenación territorial estratégica o supralocal y de la propiamente urbanística local. Esto quiere decir que el gobierno actual de la ciudad requiere la acción combinada de los gobiernos supralocal y local. Y ello, no en último término porque, desde la perspectiva que ha sido denominada "glocal", la ciudad es un lugar privilegiado para contrarrestar eficazmente los aspectos negativos de la mundialización (la desterritorialización) de la economía.

Esta comprobación demanda la reconsideración del planteamiento de la política de ordenación territorial-urbanística, pues la ciudad:

- a) Ni es, ni puede seguir siendo (como, sin embargo, lo es básicamente, si se le considera una parte más, indiferenciada, del espacio de aplicación de las técnicas generales de los procesos urbanísticos)- una corporación de propietarios, suma o conjunto de recursos-materias primas para la promoción inmobiliaria, o resultado del mercado de productos inmobiliarios ofertados bajo la suposición (falsa) de la capacidad de elección de residencia y trabajo (y de las condiciones de ocio y cultura).
- b) Es más bien espacio social de convivencia y de realización individual y colectiva de los ciudadanos (comunidad de éstos idealmente autoadministrada) y espacio integrador (no dual).

En España se está produciendo ya un esfuerzo de tratamiento urbanístico específico de la ciudad hecha al hilo y con ocasión de la ambiciosa pretensión de infundir sostenibilidad al modelo económico. La reciente Ley de economía sostenible (de 2010) contempla, en efecto y junto a la necesidad de un modelo energético basado en ciertos principios y referido a objetivos nacionales, una serie de medidas de diverso contenido, finalidad y alcance y, entre ellas,

la regeneración urbana y la rehabilitación de viviendas para la sostenibilidad del medio urbano.

Lo decisivo de esta regulación legal es la indicación de la nueva y correcta dirección: la ciudad hecha y, con y en ella, el parque de edificios existente, que deben pasar a ser objeto de la ordinaria atención de los poderes públicos. Es, pues, el inicio del reequilibrio de la descompensación histórica a favor del llamado "proceso urbanístico" lineal que, en paralelo a la idea del crecimiento continuado, implica la colonización "urbanística" asimismo continua de nuevo suelo natural para la "producción" de nueva ciudad.

Dos aspectos merecen ser destacados: 1) la puesta de todas las políticas públicas (del conjunto de los poderes públicos) al servicio de la sostenibilidad del medio urbano, y 2) la caracterización de la ciudad como un medio físico y un espacio social configurados según los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional y caracterizados por:

- 1) La satisfacción de la necesidad primaria residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre y adecuado, libre de ruidos y otras inmisiones contaminantes que excedan los límites legalmente permitidos en cada momento y provisto del equipamiento y los servicios que eliminan o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes, reduzcan el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.
- 2) La calidad ambiental y la funcionalidad de las dotaciones infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos.
- 3) El funcionamiento de unos servicios generales eficientes económica y ambientalmente en la gestión del agua, la energía y los residuos.
- 4) La atracción, por contar con las infraestructuras, dotaciones y servicios precisos, de actividades de contenido económico generadoras de empleo estable y sostenibles medioambientalmente, en especial las que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías.
- 5) La garantía del acceso equitativo de los ciudadanos a las dotaciones y los servicios y su movilidad, en especial con medios de transporte de uso público eficientes energéticamente y contaminantes en grado mínimo.
- 6) La integración equilibrada de cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, en la que se cumpla la proximidad de servicios y dotaciones a la comunidad residente, evitando desplazamientos innecesarios.

En este marco se aborda la regulación de la renovación y la rehabilitación desde la perspectiva del fomento, precisando las características de las correspondientes operaciones, que se refieren:

- a) Por su objeto: a la cualificación, revitalización y, en general, puesta en valor de las tramas y los tejidos urbanos correspondientes. Aluden éstas a ámbitos urbanos en los que, en particular por abandono o desafectación de instalaciones o deslocalización de actividades privadas y públicas, se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, en especial cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas.
- b) Por su planteamiento: pueden ser 1) integradas y articuladas, por ello, preferentemente en planes, programas o instrumentos equivalentes para la actuación en ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos, degradados o con problemas de naturaleza análoga, considerando las pertinentes variables de naturaleza ambiental, económica y social en ellos concurrentes y combinando las medidas de creación o mejora del espacio urbano con las de reequipamiento en dotaciones y servicios y garanticen su coherencia y eficacia, y 2) asistemáticas o aisladas para la rehabilitación de edificios que pueda contribuir al objetivo propio de las integradas y a un marco urbano coherente, en el que se aborde la mejora y refuerzo de dotaciones y servicios y se consideren cuantas variables de naturaleza socioeconómica sean inherentes al proceso rehabilitador.

Es de resaltar cómo la rehabilitación y la renovación se conciben y determinan desde y para el conjunto del medio urbano y, por tanto, de la ciudad como un todo.

Como es natural, la rehabilitación y la renovación inciden en la propiedad del suelo perteneciente a la ciudad, por lo que su regulación se complementa con la habilitación a la administración (la que sea competente) para ordenar, en la forma, los términos y plazos que establezca la legislación aplicable, la realización de obras de mejora en toda construcción o edificio hasta el importe máximo del deber legal, además de por motivos turísticos y culturales, en el supuesto de que la construcción o el edificio de que se trate quede afectado por un programa, plan o cualquier otro instrumento legal de rehabilitación de viviendas aprobado y en vigor.

En el caso de las operaciones sistemáticas o integradas la novedad principal consiste en la posibilidad –y, de ordinario, incluso necesidad– de que las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana supongan, además de la rehabilitación de los edificios, bien la reforma de la urbanización, bien de las dotaciones en ámbitos urbanos determinados, equiparándose así materialmente

por su objeto a las actuaciones ordinarias o generales de transformación urbanística. De esta suerte, el propietario de suelo urbano queda sometido, por lo que hace a la ejecución de la actuación correspondiente, a régimen idéntico al del propietario de suelo sometido a una actuación de nueva urbanización y, en particular, por lo que hace a la participación en la aludida ejecución y al levantamiento, en su caso, de las cargas que pesan sobre el suelo de que es su titular (como contraprestación a la participación en los beneficios derivados de la renovación y en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas con los demás propietarios afectados por ella).

Para la efectividad de la regulación así sumariamente expuesta se articula aún una serie de medidas concretas que, además de las fiscales, cubren un amplio espectro de objetos y, concretamente, los siguientes:

- 1) La habilitación de la combinación de medidas y acciones al servicio del carácter integral de las operaciones y actuaciones.
- 2) El otorgamiento de cobertura a una gestión ágil y eficaz de las operaciones y actuaciones, mediante la habilitación para –en las operaciones asistemáticas o aisladas– diseñar el “traje” de la gestión de la ejecución privada por empresas que, individualmente o agrupadas y sustituyendo a la propiedad del inmueble, asuman a su costa la realización de la totalidad de las obras a cambio de la cesión de parte determinada del edificio rehabilitado, y –en las actuaciones integradas de renovación urbana– a) constituir consorcios, b) configurar, mediante convenio suscrito entre dichos consorcios o las entidades o sociedades gestoras correspondientes y los propietarios de edificios, pisos o locales, las comunidades de propietarios y agrupaciones de éstas, de los términos y las condiciones de la ejecución.
- 3) La extensión a los programas de rehabilitación y las órdenes de ejecución de obras de mejora en edificios de la declaración tácita de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución.
- 4) La ampliación a las operaciones de rehabilitación de edificios del derecho de realojo previsto en la legislación estatal básica referida a la ordenación territorial y urbanística. A los usuarios de viviendas o locales, por cualquier título, en edificios donde se realicen obras de rehabilitación en elementos o servicios comunes que les impidan el uso de unas u otros, se les atribuye, así, el derecho al realojo en otra vivienda o el uso de otro local que esté disponible en el propio edificio o en edificios colindantes o cercanos, y, en su defecto, a una compensación económica que cubra el daño causado.

- 5) La facilitación de las obras de rehabilitación mediante modificación, modulación o excepción de diferente legislación. A las obras de rehabilitación se les confiere, por de pronto y a los efectos de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, el carácter de necesarias que deben ser obligatoriamente costeadas por los propietarios de la correspondiente comunidad o agrupación de comunidades, debiéndose limitar el acuerdo de la junta correspondiente a la distribución de la derrama pertinente y la determinación de los términos de su abono.

A ello se suman, también en relación con el régimen de la propiedad horizontal, las siguientes reglas:

- a) La ocupación de elementos comunes del edificio o el complejo inmobiliario privado por obras e instalaciones de rehabilitación no requiere el consentimiento ni de los propietarios integrantes de la comunidad correspondiente o de esta última en el primer caso, ni de las comunidades integrantes de la agrupación de las comunidades en el caso del complejo inmobiliario.
- b) La ocupación de aquellas partes de pisos o locales de edificios destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal que sea indispensable para la instalación de servicios comunes que, siendo legalmente exigibles, esté prevista en planes, programas o instrumentos de rehabilitación y, en todo caso, el de ascensor, se declara necesaria para su expropiación en beneficio de la correspondiente comunidad de propietarios o agrupación de éstas, siempre que 1) resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y 2) quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios.

Directamente dirigidas a hacer posible, por razón de espacio, las obras correspondientes, están, de otro lado, las siguientes disposiciones:

- a) La ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público indispensable para la instalación de servicios comunes que, siendo legalmente exigibles, estén previstos en planes, programas o instrumentos de rehabilitación y, en todo caso, el de ascensor, se declara, causa suficiente para su desclasificación y, en su caso, desafectación y enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente, siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y queden garantizados el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para espacios libres y dotaciones

públicas, así como la funcionalidad del dominio público, en los casos en que se trate de la ocupación de cualquiera de los espacios citados.

- b) La ocupación de suelo por las instalaciones del ascensor, así como del subsuelo y vuelo correspondientes, objeto de la desclasificación como espacio libre y, en su caso, desafectación del dominio público según acaba de señalarse, no es computable en ningún caso a efectos del volumen edificable ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o la vía pública.

El proceso de recuperación de la atención de la ciudad que en España viene describiéndose no puede darse aún por concluido, pues parece continuar en un todavía simple proyecto de Ley del medio urbano sostenible, que se sitúa en la línea de lo que para el mundo rural ha supuesto la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural. De este proyecto es destacable, en lo que aquí interesa, la imposición a todas las políticas públicas de cualesquiera instancia territorial, sean las de ordenación territorial y urbanística, sean sectoriales con repercusión o incidencia en el territorio, y cuando tengan por objeto o incidan en el espacio social urbano, del deber de:

- 1) Enmarcarse en estrategias integradas que promuevan, con adecuada perspectiva territorial, un medio urbano armónico, equilibrado y sostenible en su estructura y funcionamiento.
- 2) Perseguir los siguientes fines comunes:
 - a) Favorecer la compacidad y la calidad urbanas, cuidando la adecuación, suficiencia y funcionalidad de los espacios públicos y la preservación de los paisajes determinantes de un entorno adecuado en la vida cotidiana.
 - b) Propiciar el desarrollo urbano en consonancia y continuidad con la ciudad existente, minimizando el consumo de suelo, previniendo su transformación innecesaria y controlando y limitando la dispersión urbana.
 - c) Mejorar la ciudad consolidada, en especial mediante la rehabilitación de edificaciones y la renovación y regeneración del tejido urbano y prestando particular atención a los barrios más desfavorecidos o en especiales dificultades sociales, económicas o urbanísticas.
 - d) Asegurar las condiciones para la optimización del libre y solidario desarrollo de la persona en sociedad, promoviendo la potencialidad y competitividad económica, la vitalidad social y cultural, la cohesión social y territorial y la ecoeficiencia de la ciudad y de sus barrios o ámbitos de ordenación o gestión.

Estos deberes impuestos a la acción pública (toda ella) se corresponden con el estatuto de derechos y deberes que se postula, en el medio urbano, para el ciudadano y para cuya efectividad la acción de todos los poderes públicos y, en especial, de los competentes en materia de ordenación territorial y urbanística y vivienda, debe procurar que el estado real del existente responda en la mayor medida posible al óptimo de los indicadores de calidad y sostenibilidad establecidos para valorar dicho estado y su evolución, asegurar la calidad del resultante de nuevas actuaciones de transformación urbanística y orientar las actuaciones de renovación y regeneración urbana.

Para la determinación de la calidad y sostenibilidad del espacio social urbano y al servicio de su control, se establece, en efecto, un sistema de indicadores con el carácter de valores de referencia de preceptiva utilización en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y en todo caso para:

- a) La evaluación ambiental estratégica o del impacto ambiental, según proceda, de dichos instrumentos de ordenación territorial y urbanística que afecten al medio urbano y de cualesquiera proyectos que tengan por objeto su ejecución.
- b) Los informes de sostenibilidad ambiental y de sostenibilidad económica, así como los informes sectoriales de las distintas administraciones públicas, en especial la hidrológica y de carreteras, previstos en la legislación general para las actuaciones urbanísticas.
- c) El informe anual de seguimiento de la gestión municipal del espacio social urbano que, con ocasión del seguimiento de la actividad de ejecución urbanística (exigido por la legislación general urbanística) o de forma independiente, ha de elevarse, para su debate y aprobación, al Pleno del Ayuntamiento en municipios de gran población.
Es éste un instrumento importante, pues la constatación en tal informe de situaciones de insuficiencia o degradación graves de la calidad y sostenibilidad de un número relevante de edificaciones o de uno o varios barrios, ámbitos o conjuntos urbanos, determina el deber de adopción de las medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, mejora o rehabilitación precisas en determinados edificios y, en su caso, la formulación y ejecución de instrumentos de ordenación o programas de renovación o regeneración urbana para los barrios, ámbitos o conjuntos urbanos correspondientes, que siempre han de incluir las operaciones de rehabilitación o renovación de edificios que sean necesarias.