

Comentario bibliográfico

VIVIENDA, DERECHOS SOCIALES Y VALORES CONSTITUCIONALES (URBANISMO, COHESIÓN SOCIAL, INMIGRACIÓN Y DERECHO AL MEDIO AMBIENTE)

M.^a Mercedes Cuyás Palazón*

Sumario

1. Introducción
2. La transformación de la ciudad a lo largo de la historia
3. Un nuevo ciclo, un nuevo siglo, unas nuevas necesidades
4. El urbanismo del siglo XXI: la integración de los derechos sociales y los valores constitucionales en el urbanismo
5. Bibliografía

* M.^a Mercedes Cuyás Palazón, profesora asociada de derecho administrativo de la Universidad de Girona. Campus Montilivi, 17071 Girona, merce.cuyas@udg.edu.

Artículo recibido el 11.11.2008. Evaluación: 17.12.2008. Fecha de aceptación de la versión final: 23.12.2008.

1. Introducción

La bibliografía aparecida sobre urbanismo ha sido y sigue siendo muy abundante –si bien en los últimos tiempos, concretamente a partir de la STC 61/97, de 20 de marzo, ha sido tratada fundamentalmente desde las distintas versiones o visiones autonómicas, en concordancia y coherencia con las múltiples y diversas legislaciones de las comunidades aprobadas para su regulación–, como también lo ha sido, especialmente en los últimos diez años, la relativa al medio ambiente. Sin embargo, sorprendentemente, sigue siendo muy escasa la publicación de monografías que ofrezcan una visión pluridisciplinar e interrelacionada entre ambas y más escaso aún es encontrar trabajos que aborden una visión absolutamente interdisciplinar como la dedicada en el presente número monográfico de la RCDP, el cual no solo se limita a relacionar el urbanismo con el medio ambiente –visión de conjunto que, conforme a las últimas legislaciones estatales y catalanas, resulta insoslayable (TRLUC y TRLS)–, sino también con los derechos de los ciudadanos y la cohesión social desde una visión constitucional del derecho a la vivienda.

Consiguientemente, nos iremos introduciendo en la distinta bibliografía –no siempre, repito, de carácter interdisciplinar–, a medida que avancemos en un análisis del urbanismo como lugar común y punto de encuentro para la solución o materialización de los problemas que aborda, en una visión global, el número monográfico de la presente revista.

2. La transformación de la ciudad a lo largo de la historia

Hasta la Revolución Francesa, la ciudad se diferenciaba perfectamente del medio rural que la envolvía no solamente por las murallas que la circundaban sino también por el distinto estatuto jurídico que se aplicaba a sus vecinos. Esta situación, no obstante, sufre progresivamente una evolución hacia unas líneas divisorias menos marcadas: la finalización de las diferencias jurídicas que trae la Revolución, seguida del advenimiento del Estado moderno y, de su mano, el proceso de industrialización provocan un crecimiento demográfico en las ciudades que, incluso, en muchos casos, obliga a derrumbar aquellas murallas que, más allá de su función defensiva, ejercían claramente una función de diferenciación de los estatutos campesino/ciudadano.

Desde esas lejanas fechas hasta las ciudades del siglo XX y XXI ha habido muchos cambios, qué duda cabe, pero casi todos han ido ligados a más crecimiento y expansión. Este crecimiento y expansión ha sido las más de las veces desorbitado, desordenado, despreocupado respecto al medio ambiente y la salud y comodidad de sus habitantes, y lo más inquietante es que ha sido un crecimiento que, sin embargo, no ha sido capaz de dar respuesta a la razón misma de su expansión, ni de respetar los derechos que la Constitución española (CE) reconoce a todo ciudadano: el derecho a una vivienda digna y el derecho a no ser discriminado por motivos de religión, sexo, cultura, origen o cualquier otra razón que impida la cohesión social.

3. Un nuevo ciclo, un nuevo siglo, unas nuevas necesidades

En las postrimerías de la década de los setenta, la sociedad mundial empieza a tomar conciencia de que el hombre, con su actividad expansionista y su crecimiento económico e industrial exacerbado, está perjudicando muy gravemente el medio ambiente, y se plantea, a partir de la Conferencia de Estocolmo y la de Río y de la elaboración del informe Brundtland, un crecimiento sostenible.

La doctrina mayoritaria coincide en identificar la década de los setenta como determinante en la eclosión del fenómeno medioambiental en cuanto al nacimiento de la conciencia ambiental por parte de la ciudadanía. Solo después de que los efectos perniciosos de la incontrolada actividad industrial de las grandes potencias posteriores a la II Guerra Mundial se manifestasen, la población, en general, y los responsables políticos, en particular, tomaron conciencia de la gravedad del problema e iniciaron la importante labor de información y reclamación de la necesaria protección de los recursos naturales frente a la malversación y explotación imperantes en las últimas décadas.

Las distintas instancias internacionales, preocupadas por la amenaza, responden al problema convocando sucesivas conferencias. De entre todas ellas, será la Conferencia sobre el Medio Humano, más conocida como Conferencia de Estocolmo, celebrada en esta ciudad en junio de 1972, la que aborde de forma más específica el objeto de la nueva preocupación (de ahí también su posterior trascendencia).

En la Declaración de Estocolmo se reconoce por primera vez el derecho fundamental del individuo a una digna calidad del ambiente, estableciéndose un conjunto de criterios-guía para los estados, tendentes a la adopción de las políticas necesarias para hacer frente a los deterioros y la futura utilización racional de los recursos. Una idea de preservación aglutina todas las declaraciones: la de asegurar la continuidad de los recursos y la protección del medio ambiente para las generaciones futuras. En realidad, en muchos de sus principios subyace el concepto de desarrollo sostenible, si bien no será hasta el Informe Brundtland, germen de la Conferencia de Río (1992) y resultado de los trabajos de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), donde hallemos su definición. Según la Comisión Brundtland, “el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”; otras entidades y autores nos han ofrecido definiciones de este concepto de difícil aprehensión, como, por ejemplo, la aportada por el Banco Mundial, según el cual el desarrollo sostenible es “un proceso de administración de una cartera de activos que permita preservar y mejorar las oportunidades que tiene la población”.¹

Esta preocupación del Banco Mundial por definir el concepto de desarrollo sostenible no debiera sorprendernos, pues el concepto tiene un claro soporte económico al nacer como límite a la soberanía económica de los estados respecto de sus propios recursos naturales con el fin de matizar su libertad de disposición. Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible que aquí nos ocupa y preocupa no es el originario, sino el ligado al urbanismo y a la vertiente social del equilibrio, aquel que fija su atención en la utilización racional de los recursos naturales y en el disfrute del medio ambiente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras; aquel que parte de la conceptualización del suelo como un recurso ambiental y se preocupa por un crecimiento sostenible, basado en la utilización racional del territorio, que compatibilice el necesario crecimiento y dinamismo económico con la cohesión social, el respeto al medio ambiente y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. En definitiva, nos ocupa ese concepto de desarrollo sostenible aplicable al urbanismo y a la cohesión social que, como concluye Decleris,² consiste en la conversión y recuperación del adecuado capital natural para promover una política cualitativa de desarrollo, y en la inclusión de criterios medioambientales, culturales, sociales y económicos en la planificación y adopción de decisiones sobre el desarrollo, sean públicas o privadas.

¹ [http:// www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

² Michael Decleris es uno de los máximos teorizadores del concepto jurídico de desarrollo sostenible y autor del informe *The law of sustainable development. General principles*, elaborado por la Comisión Europea (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, pág. 67).

Asentados ya en los principios que informan el urbanismo sostenible, las ciudades se vuelven sobre sí mismas y comprueban, no sin un cierto estupor, cómo sus núcleos urbanos han sufrido un grave deterioro y el correlativo abandono por parte de ciertos estratos sociales que han preferido las casas pareadas y viviendas plurifamiliares de baja intensidad de las nuevas urbanizaciones aparecidas en círculos concéntricos alrededor de la propia ciudad y donde el suelo es más económico –o al menos lo era en una primera etapa, de ahí los crecimientos en forma de anillos, puesto que, a medida que se aleja del centro urbano, el suelo sufre un proceso de abaratamiento. Estas nuevas urbanizaciones conviven, a mayor o menor distancia y no siempre pacíficamente, con las ciudades dormitorio de la década de los sesenta y setenta, cuyas carencias en equipamientos y servicios no han hecho sino agudizarse. A ello debemos sumar el fenómeno de la inmigración y obtendremos como resultado una malla urbana absolutamente desestructurada desde el punto de vista económico, urbanístico y social. La ciudad está envejecida y abandonada a su suerte, barrios enteros tomados por las clases más desfavorecidas que mal conviven entre ellos como consecuencia de sus diferencias raciales y culturales, núcleos históricos necesitados de rehabilitación y conservación y que no han merecido la atención que reclamaban, pues los Ayuntamientos, siempre atenazados por sus problemas históricos, endógenos e indómitos de financiación, practicaban un urbanismo preso de los intereses económicos. Ciertamente, en más ocasiones de las deseables, nuestros poderes públicos han confundido el urbanismo concertado con el urbanismo al servicio de los intereses de las empresas promotoras, piezas claves del crecimiento de las economías nacionales, siendo evidente que, en este escenario, los intereses medioambientales estaban absolutamente huérfanos de protección. El promotor urbanista concebía el medio ambiente como un simple enemigo a batir para la consecución de sus intereses constructivos, y los Ayuntamientos, siempre pendientes de sus deficientes e insuficientes medios de financiación, llegaron a confundir el urbanismo con una suerte de financiación para sus pobres erarios en perjuicio de su capital ambiental –no en vano el legislador estatal ha tenido que insistir y recordarnos que la planificación urbanística es una función pública y que, en consecuencia, supone una ilegalidad dejar tal función en manos privadas por vía convencional. Así hemos presenciado cómo se sacrificaban hectáreas de suelo para la innecesaria³ creación de primeras y segundas residencias de baja densidad sin servicios e infraestructuras convenientes, y cómo se sacrificaba, en definitiva, la conexión de los nuevos centros residenciales con los núcleos urbanos a través del transporte personal, lo que ha generado mayor contaminación, mayor ocupación de suelo para la creación de nuevas infraestructuras y la consiguiente sustitución de zonas agrícolas o naturales, algunas de ellas de gran valor, por carreteras, autopistas y polígonos comerciales e industriales. Hemos provocado una dependencia absoluta del automóvil, lo que a su vez ha traído la congestión prácticamente permanente de las vías interurbanas, carreteras y autopistas, y una no menos patente invasión del espacio urbano por el coche en perjuicio del ciudadano, de espacios verdes, de lugares peatonales, de carriles bici, etc.⁴ En definitiva, unas políticas inicialmente consideradas progresistas que vendían la huida de la ciudad en pro de un acercamiento a la naturaleza y de una calidad de vida, que promovían la expulsión de la industria y el gran comercio del núcleo urbano, reivindicativas de modelos de expansión horizontales al estilo americano, en realidad escondían el problema del precio del suelo, del acceso a la vivienda, de las necesidades de los promotores y se aplicaron alegremente,

³ La expansión urbana se presenta como uno de los más graves problemas para la Europa unida. Las ciudades crecen invadiendo las zonas rurales a un ritmo absolutamente desproporcionado en relación al incremento de población. Mientras que la expansión urbana en los últimos 20 años ha crecido un 20%, el incremento de población en igual periodo ha sido tan solo del 6%. Datos extraídos de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano”, COM (2004) 60 final, Bruselas, 11 de febrero de 2004.

⁴ El coche lo ha invadido todo y por él hemos sacrificado espacios verdes a favor de aparcamientos, viales rodados, en perjuicio de viales peatonales, ocupación de la vía pública mediante los estacionamientos horarios, en perjuicio de la ampliación de las aceras para el peatón, o de los carriles de bicicletas, etc.

sin considerar las diferencias de toda índole entre los modelos tomados como ejemplo y la realidad sobre la cual se operaba, sin sopesar la deficiente red de servicios públicos previos o paralelos a la expansión, sin calibrar la lejanía de los puntos de residencia respecto a los centros de trabajo, producción, ocio y asistencia y, por acabar, sin medir la profunda degradación del medio ambiente que ello iba a conllevar así como el desmembramiento social que iba a provocar, como finalmente ha ocurrido.

Este, por resumir, ha sido el bagaje que nos han dejado los últimos veinte años de políticas urbanísticas, unas políticas hechas mayoritariamente de espaldas a la dimensión medioambiental del urbanismo y de la ordenación del territorio.

Este panorama, que a algunos gustará tildar de catastrofista, pero que responde a la realidad de años de crecimiento de espaldas a la sostenibilidad, empieza a cambiar de la mano de la integración de este principio y de las nuevas necesidades que este ciclo trae consigo. Nótese, en todo caso, que las razones del nuevo ciclo no traen causa del derecho a la vivienda que la CE reconoce a todos los españoles, ni del resto de derechos sociales que directa o indirectamente en ella encuentran cobijo. La nueva realidad, el nuevo pensamiento, las nuevas tendencias son deudores del principio del desarrollo sostenible, de cómo este ha calado en todas las legislaciones, políticas y actuaciones de los estados de la mano del principio de integración, y de la importantísima labor que en este campo ha desarrollado la Comunidad Europea en su preocupación y ocupación por la protección del medio ambiente, entendido en un sentido mucho más amplio y abstracto que el meramente ligado a la protección de determinadas especies, ecosistemas y espacios naturales. La constatación es bien sencilla. Nuestra CE, que data del año 1978, y, con anterioridad, otras de nuestro entorno reconocían el derecho a la vivienda, así como también a la calidad de vida y, sin embargo, no ha sido hasta fechas relativamente recientes que los poderes públicos se han planteado seriamente (es decir, con verdaderas acciones y actuaciones contrastables más allá de un decálogo de buenas intenciones) políticas, leyes y acciones tendentes a su consecución, siendo lo más llamativo del fenómeno que su presentación se liga, precisamente, al desarrollo sostenible, a la calidad de vida y a la protección del medio ambiente. Por tanto, podemos concluir que la revitalización o el nuevo empuje que han tenido derechos constitucionales antes dormidos en la retahíla de los derechos informativos o, si se prefiere, no exigibles judicialmente sin previo desarrollo legislativo, como son el derecho a la vivienda digna, la calidad de vida y la cohesión social, han llegado de la mano de la sostenibilidad. Precisamente por ello el presente análisis, a diferencia del resto de estudios que conforman este número monográfico de la RCDP, partirá del que me gusta llamar *derecho común del nuevo urbanismo ambiental*, esto es, de la legislación urbanística propiamente dicha, de la planificación territorial y del derecho medioambiental, pues desde mi punto de vista ya no es posible concebir la una al margen de las otras.⁵

Empecemos, consiguientemente, por proponer una definición del urbanismo ambiental y analicemos a continuación la forma en que este, efectivamente, en su condición de derecho común, actúa como catalizador de los derechos constitucionales a la vivienda, la calidad de vida y la cohesión social.

⁵ Sostuvo Pérez Moreno, junto a otros autores, que uno de los factores más importantes del desuso del derecho ambiental había sido la desconexión entre la planificación urbanística y la ordenación de la protección del medio ambiente, afirmando que “los instrumentos administrativos desarrollados en el marco de nuestro ordenamiento interno relativo a la planificación económica, la ordenación del territorio y muy principalmente del urbanismo aportan sin duda una serie de técnicas administrativas de enorme funcionalidad para la protección global del medio ambiente”. Pérez Moreno, A.; Y. Escribano Collado y J. I. López González, RAP, n.º 103, enero-abril 1984, pág. 361 a 416. En esa misma línea, Montoro Chiner, M. J., “El Urbanismo del desarrollo sostenible”, en J. M. Trayter (dir.), *Estudios jurídicos sobre urbanismo. Una reflexión prospectiva*, Cedecs: Barcelona, 1998, considera que “la calidad de vida exige un replanteamiento jurídico e interpretativo de la situación actual un tanto distante entre medio ambiente y urbanismo, de forma que el segundo no sea constitucionalmente aceptable si no se dirige a la protección del primero”.

4. El urbanismo del siglo XXI: la integración de los derechos sociales y los valores constitucionales en el urbanismo

El punto de partida es la concepción del suelo como recurso ambiental. Esta afirmación, hoy no discutible, al menos desde el punto de vista legal, puesto que el TRLS (RDL 2/2008, de 20 de junio) de carácter básico así lo declara en su artículo 2,⁶ no siempre ha merecido igual aceptación. Ciertamente inciden sobre el suelo multitud de títulos jurídicos que se corresponden con otras tantas perspectivas, políticas y disciplinas. Y es que el suelo, en tanto que soporte, asiento de la vida de todos los seres humanos, animales y vegetales, concentra una multifuncionalidad de difícil repetición. Hablar del suelo como soporte de actividades industriales, como espacio agrícola, como recurso mineral, como paisaje o como reserva cinegética o energética o cultural, nos adentra en terrenos hasta fechas recientes perfectamente cubiertos por distintas disciplinas. Sin embargo, ha sido precisamente esa función poliédrica del suelo la que ha impedido largamente su reconocimiento integral como recurso ambiental.

En efecto, más allá de sus múltiples facetas individualmente consideradas, el suelo, soporte de la vida y del desarrollo del hombre, es siempre el mismo. Lo cambiante son sus funciones, que le da, modula o simplemente permite el mantenimiento de su estado original, el hombre. Consiguientemente, el suelo, más allá de esa individualidad funcional, exigía un reconocimiento, un estatus único y propio, que no podía ser otro que el de su equiparación al resto de elementos y recursos que permiten el desarrollo de la vida y del hombre, es decir, su semejanza al agua y al aire en cuanto recursos naturales por excelencia.

Reconocido el suelo como recurso ambiental, todos (ciudadanos, poderes públicos y agentes jurídicos) están en condiciones de asumir la incidencia que esta nueva concepción medioambiental, con sus dos pilares básicos de la integración y la sostenibilidad, puede tener en la ordenación del territorio y en el urbanismo. Y es que, conocida la extensión horizontal de ambas materias, así como la confluencia y coincidencia en muchos de sus objetivos y fines, resulta difícil negar el proceso simbiótico en el que se han asentado.

La ordenación del territorio y el urbanismo, en cuanto disciplinas que ordenan, en el sentido más estricto y gráfico del término, el suelo como espacio geográfico, productor de alimentos, almacén de recursos, fuente de materias primas, soporte de flora y fauna y plataforma de la actividad humana,⁷ estaban llamados a erigirse en instrumentos básicos para la efectividad del principio del desarrollo sostenible a través de la integración medioambiental. Es más, actualmente ya estamos en condiciones de afirmar que asistimos a una nueva conceptualización del urbanismo asumida pronta, aunque tímidamente, por algunos ordenamientos autonómicos, como el catalán, con sus referencias más o menos vinculantes o simplemente programáticas al desarrollo urbanístico sostenible, a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales –en especial, el suelo–, y a la calidad de vida. Por tanto, es un urbanismo ambiental, un urbanismo, en definitiva, al servicio de la protección del medio ambiente, puesto que el deterioro del entorno ha sido, al final, el gran propiciador de la conciencia social en torno a la necesidad de alcanzar unos estándares de calidad de vida que pasan, necesariamente, por la interconexión de las políticas ambientales y de planificación urbanística y territorial; como ya apuntase Martín

⁶ Este precepto debe ponerse en conexión con la exposición de motivos de la norma en la cual se afirma, entre otros muchos extremos, que “el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable”. “Y el suelo urbano –la ciudad ya hecha– tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.”

⁷ Estas son las funciones que otorga la Comisión en su comunicación de 16 de abril de 2002, “Hacia una estrategia temática para la protección del suelo”, COM (2002) 179 final (no publicada en el Diario Oficial).

Mateo,⁸ existe un consenso general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar las técnicas de planificación al control de los sistemas ambientales, habida cuenta de que los objetivos solo se alcanzarán concitando armónicamente todas las medidas interrelacionadas y ello, sin duda, requiere del marco de la planificación.

En esta línea encajan a la perfección los artículos 2 y 4.a y 4.b del TRLS, los cuales resultan no tan solo interesantes por la integración o simbiosis urbanística ambiental que imponen, sino porque además, como se desprende de su simple lectura, apuntan que ese debe ser el soporte donde deben hacerse efectivos el resto de derechos sociales a los que nos hemos referido anteriormente, a saber: el derecho a una vivienda digna, a la integración y cohesión sociales, a la no discriminación, etc. De ahí, la expresa declaración del legislador de que todas las políticas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que convengan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. No en vano el artículo 9.3 del TRLS vincula expresamente el uso residencial del suelo a la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en los términos en que este derecho viene descrito en el artículo 4.a del propio texto, amén de asegurar el acceso, en condiciones no discriminatorias y de universalidad, a la utilización de las dotaciones públicas y equipamientos colectivos abiertos al público –elevado a la categoría de derecho por el artículo 4.b del mismo TRLS–, pues, como el propio legislador adviera, las políticas del suelo deben concebirse y articularse desde el desarrollo sostenible, principio informador y armonizador de las necesidades humanas vinculadas a la economía, el empleo, la salud, etc., con la calidad de vida, la cohesión social, la igualdad y el uso racional de los recursos.

Así pues, este urbanismo ambiental persigue nuevos objetivos o, mejor dicho, bien suma a los objetivos tradicionales otros nuevos, bien simplemente reorienta o reinterpreta algunos de los principios que hemos convenido en calificar de tradicionales, destacando:

- la integración y la cohesión social,
- el derecho a una vivienda ambientalmente digna,
- la calidad de vida del ciudadano, y
- el ahorro y protección de los recursos naturales, con especial atención al suelo.

El cumplimiento de tales objetivos solo puede hacerse desde la convicción de que el suelo es un recurso ambiental de carácter finito y que, en consecuencia, han finalizado los tiempos en que su coste no se computaba en el proceso de transformación, más allá del precio especulativo por él pagado. El suelo no puede seguir siendo víctima de un consumo desenfrenado puesto que el espacio libre es un bien.

Para ello, es estrictamente necesario arbitrar un conjunto de criterios, principios y técnicas que propicien, desde un prisma esencialmente urbanista, la presencia del principio de sostenibilidad en el proyecto territorial o plan urbanístico a fin de dotar de contenido cierto al desarrollo urbanístico sostenible (DUS) tanto en su

⁸ Martín Mateo, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium: Madrid, 2003, pág. 227.

dimensión técnica (urbanística, ambiental, territorial, económica, social y ecológica, entre otras) como jurídica. Siguiendo a Folch,⁹ estas técnicas pueden resumirse en las siguientes:

1. El DUS se centrará en los umbrales admisibles de impacto sobre el medio ambiente con preferencia a la disposición de las actividades en el espacio.

Es finalidad del DUS alcanzar una ordenación urbanística equilibrada a las necesidades de desarrollo económico y cohesión social con la mínima inversión de recursos naturales y protegiendo el medio ambiente urbano y natural, en cuanto base de la calidad de vida del ciudadano; consiguientemente, le preocupará prioritariamente la capacidad de un determinado medio para soportar la presión y la contaminación que pueda ocasionarle el conjunto de las actividades a ubicar o sumar a las ya existentes, más que la disposición misma de las propias actividades en el espacio.

Será función precisamente del urbanismo ambiental ordenar el espacio de forma que se cubran los intereses económicos y urbanísticos sin perjudicar, o perjudicando de forma soportable –que es lo mismo que sostenible, es decir, respetando la capacidad de recarga, de renovación, de conservación y de recuperación del medio–, al medio ambiente, pues ello redunda en la consecución de los derechos sociales de base constitucional: el derecho a la calidad de vida y a una vivienda ambientalmente digna.

2. El DUS se centrará en los ritmos y los procesos de transformación con preferencia al tipo de transformación.

3. El DUS se preocupará del control de las redes de interrelación más que del control de los elementos individuales.

4. El DUS prestará especial atención a las fronteras y los entornos y no tanto a la recuperación de los centros, como ha ocurrido históricamente.

El centro debe ser cuestión de especial atención urbanística, pero desde la perspectiva infinitamente más amplia de la sostenibilidad urbanística; es allá, en esas líneas limítrofes, donde los niveles de diversidad e interrelación se agudizan. Como sostiene Pesci,¹⁰ las interfaces entre ecosistemas son el punto de mayor interés en los estudios y propuestas ambientales, ya que en ellos se produce la intersección de dos o más ecosistemas y, por ello, son sitios privilegiados para comprender los ciclos de la propia naturaleza y su complejidad sistemática.¹¹ De ahí que en los nuevos sistemas sociales, caracterizados por las grandes aglomeraciones urbanas, el rescate y la protección de las interfaces naturales sea considerado de vital trascendencia como trama compleja para recobrar la calidad de vida y también como mecanismo de reorientación de los procesos de descentralización urbana y reocupación de los vacíos territoriales.

⁹ Folch, R., “La aproximación sostenibilista”, en R. Folch (coord.), *El Territorio como Sistema. Conceptos y Herramientas de Ordenación*, Diputación de Barcelona: Barcelona, 2003.

¹⁰ Sobre la teoría de las interfaces, desarrollada por Pesci desde 1984 con ocasión del proyecto “Ecología urbana del sistema pampeano”, elaborado por la Fundación CEPA, puede consultarse Pesci, R., “El urbanismo y la cultura ambiental”, en R. Folch (coord.), *El Territorio como Sistema. Conceptos y Herramientas de Ordenación*, Diputación de Barcelona: Barcelona, 2003, pág. 101 a 119.

¹¹ Pesci, R., *op. cit.* Recuerda el autor que nuestros antepasados supieron valorar perfectamente estas interfaces, privilegiando las costas para el establecimiento de asentamientos, cuidando los relictos forestales en las llanuras cultivadas y custodiando el uso del agua en las cuencas. Aprendiendo de la propia naturaleza, crearon plazas y espacios abiertos urbanos como interfaces artificiales para potenciar la vida asociada.

5. El DUS se ordenará atendiendo a las diferentes escalas geográficas, ámbitos sectoriales y horizontales temporales.

Dada la supraterritorialidad del fenómeno ambiental y también, por supuesto, de la sostenibilidad, el urbanismo ambiental debe llevarse a cabo desde la escala adecuada tanto geográfica y sectorial, como temporal.

Me explicaré. La modificación de la escala de un plano o mapa no solo produce el efecto de ver ampliado o reducido el espacio en él representado, sino que tal ampliación o reducción guarda estrecha relación con un mayor o menor ámbito espacial. Cuanto mayor espacio se refleja en el plano, menor será su escala, ya que ello provoca que las cosas se vean más pequeñas, pero también que se vean más cosas. Y viceversa: a mayor escala, menor capacidad de incluir espacio en el plano.

Los técnicos redactores conocen bien este hecho; de ahí que se establezcan unas escalas básicas dependiendo del ámbito a tratar. Así puede fijarse la escala biológica (<1:100), la arquitectónica (1:100-1.000), la urbanística/ecosistémica (1:1.000-10.000), la microterritorial/ecológica (1:10.000-25.000), la mesoterritorial/paisajística (1:25.000-100.000) y la macroterritorial (>1:100.000).

El planeamiento espacial incurre en ocasiones en errores de escala, ya que aplica escalas urbanísticas a medidas territoriales y considera además sus bordes como absolutas fronteras, ordenando unas propuestas que, de verse a escala adecuada y abierta a la periferia, se demostrarían claramente desacertadas.

Lo mismo puede decirse respecto de la escala temporal.

Los tiempos arquitectónicos, territoriales o paisajísticos son muy distintos. Mientras que una cosa puede levantarse en meses, una infraestructura puede requerir años y un bosque, decenios.

Es pues necesario planificar urbanística, territorial y ambientalmente, de forma coordinada y con conciencia de las distintas escalas temporales.

Finalmente, nos referiremos a los ámbitos sectoriales. La ordenación o planificación sectorial, desde la perspectiva del urbanismo ambiental, es inconveniente a menos que se aborde en desarrollo de algo y, en su consecuencia, previa ordenación integral superior.

6. El DUS en el ámbito de la planificación urbana deberá igualmente guiarse por unas pautas o indicadores que tiendan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes en el presente y el futuro.

En esta línea, el uso mixto de las zonas urbanas, la promoción del crecimiento focalizado en las zonas abandonadas o deterioradas en su propio interior y límites, la reducción del transporte privado, la promoción en calidad y cantidad de espacios públicos que fomenten la relación, la cohesión social y la integración¹² de los ciudadanos en su ciudad, elevando los signos de identificación ciudadano-ciudad, el ahorro energético, la promoción de la llamada construcción ambiental o sostenible y la participación de los habitantes en las

¹² Entre los objetivos del DUS está también evitar la segregación social. Para un planteamiento general del problema, puede consultarse Ponce Solé, J. "Derecho urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. XXXIII, n.º 130, 2001, pág. 667 y ss.; y del mismo autor, *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Ed. Marcial Pons: Madrid, 2006.

decisiones que afecten a la imagen, vida y diseño de su ciudad, entrarán a formar parte del vocabulario diario del urbanismo sostenible de las ciudades.¹³

7. El DUS se asentará en la participación de los agentes socioeconómicos y políticos que intervienen en los procesos de transformación del territorio y del suelo.

El nuevo urbanismo sostenible persigue la calidad de vida y el aseguramiento de esa misma calidad para las generaciones futuras. Se requiere, consiguientemente, la participación de todos los agentes implicados dada la trascendencia de la concertación de voluntades en torno al proyecto urbanístico sostenible. La participación aportará la visión de aquellos a quienes supuestamente se pretende proporcionar calidad de vida, al tiempo que se legitimará el proceso y se les responsabilizará.

8. El DUS se centrará fundamentalmente en los municipios, pero ello no debe ser excusa para descartar una escala supramunicipal.¹⁴

Este principio guarda una estrecha relación con el de la escala geográfica comentado con anterioridad; sin embargo, en tanto que tiene un contenido propio, es conveniente y útil su diferenciación.

El urbanismo, a diferencia de la ordenación del territorio, ha guardado tradicionalmente una escala o ámbito municipal (quedan al margen los supuestos cuantitativamente poco importantes de las ordenaciones de áreas metropolitanas).

El problema que nos plantea el desarrollo urbanístico sostenible respecto de esta histórica y tradicional división espacial es que la escala de una gestión socioeconómica y ambiental sostenible sobrepasa claramente el estrecho ámbito municipal, siendo necesario integrar nuevas soluciones que permitan coadyuvar pacíficamente los intereses locales con los de carácter supramunicipal, en la línea, por ejemplo, en que lo viene haciendo la Generalitat de Cataluña impulsando y promoviendo el planeamiento director y territorial, medida que podría verse reforzada con otras como, por ejemplo, las ordenaciones urbanísticas polimunicipales o la necesidad de abordar la ordenación urbanística municipal desde la coordinación con el resto de planes, tanto de orden vertical como horizontal (esta última medida está empezando a observarse como consecuencia de aplicar la técnica de la evaluación ambiental estratégica).

La coordinación horizontal en los términos propugnados supondría una mejor ordenación urbanística y un mayor acercamiento a la sostenibilidad, como demuestran los siguientes aspectos:

¹³ Tratan, entre otros, el tema de la introducción de la sostenibilidad en la planificación urbana, Montoro Chiner, M. J., “El urbanismo del desarrollo sostenible”, en J. M. Trayter (dir.), *Estudios jurídicos sobre urbanismo. Una reflexión prospectiva*, Cedecs: Barcelona, 1998; Menéndez Rexach, A., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 200, marzo 2003, pág. 135-198; Allende Landa, J., *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, Universidad del País Vasco: Bilbao, 2000; Pepe, V., *Lo sviluppo sostenibile*, La Tribuna: Piacenza, 2002; Girardet, H., *Creando ciudades sostenibles*, Tilde: Valencia, 2001; Maresca Cabot, J. C., “Los principios del derecho urbanístico, en especial el desarrollo urbanístico sostenible”, en J. M. Trayter (coord.), *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña adaptados al Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el reglamento de urbanismo de Cataluña*, Ed. Aranzadi: Pamplona, 2007; De Forn Foxà, M., *Estrategies i territoris, els nous paradigmes*, Diputació de Barcelona: Barcelona, noviembre 2004; Dal Piaz, A. y F. Forte, *Pianificazione urbanistica ed ambientale*, Maggioli Editori: Rimini, 1999; Cuyás Palazón, M.ª M., *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Ed. Atelier: Barcelona, 2007; Moreno Molina, A. M., *Urbanismo y medio ambiente las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Ed. Librería Tirant lo Blanch: Valencia, 2008.

¹⁴ Considero importante aportar a los criterios de Folch el de la coordinación vertical y horizontal.
Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009

- a. La economía de recursos que impone la sostenibilidad obliga a obviar repeticiones innecesarias.
- b. Las infraestructuras municipales deben encontrar una adecuada recepción y, en lo menester, continuación en las localidades vecinas.
- c. La protección de paisajes, espacios libres, parques urbanos, zonas agrícolas, etc. no debe verse perjudicada en sus bordes por ordenaciones invasivas provenientes de otros municipios.
- d. La movilidad exigirá una gestión integrada en la vialidad interurbana tendente a su disminución.

Sin duda, podríamos continuar alargando el listado de beneficios de la coordinación horizontal, pero creo que los hasta aquí apuntados son suficientemente convincentes.

La vertiente estrictamente jurídica del DUS no es menos trascendente, pues nuevamente nos enfrentamos al reto de concretar su excesivamente vago e indeterminado contenido, y la abordaremos desde la legislación urbanística catalana, de cuya exposición de motivos extraemos una primera reflexión: efectivamente, el legislador catalán parece persuadido y deseoso de extender una pátina de sostenibilidad a sus políticas y normativas urbanísticas, convencido del trascendente papel que tanto la ordenación territorial como urbanística y sectorial pueden tener en el crecimiento y desarrollo de Cataluña desde los principios de Río, y más concretamente de la Carta de Aalborg, es decir, un crecimiento respetuoso con el medio ambiente, equilibrado económicamente y cohesionado socialmente.

La declaración de intenciones es clara; resta comprobar si encuentra adecuado reflejo en el articulado de la ley.

El primer precepto que se refiere al DUS aparece rápidamente (art. 3) encabezando el capítulo 3 “De los principios generales de la actuación urbanística”, con la acertada y conseguida pretensión de definir el concepto de desarrollo urbanístico sostenible.

El precepto, dividido en tres apartados, contiene tres contenidos perfectamente distintos y por ello diferenciables. El primero nos ofrece la definición de DUS; el segundo concreta unos criterios o técnicas para su aplicación, y el tercero impone un deber a los poderes públicos con competencias urbanísticas.

En cuanto al concepto, el artículo 3.1 propone una concreción del concepto de desarrollo sostenible acotado por Brundtland al urbanismo. Para ello se vale de la idea de “utilización racional del territorio y del medio ambiente” y de la vinculación del crecimiento a la preservación de los recursos naturales, paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Quedan, así pues, perfectamente identificados los elementos constitutivos del desarrollo sostenible (calidad de vida; generaciones presentes y futuras, crecimiento aunado –búsqueda de equilibrios– a preservación de los recursos, etc.), al tiempo que introduce algunas nuevas variables vinculadas directamente a su traslación. De un lado, en cuanto a ideas nuevas, está la utilización racional del territorio y, de otro, la vinculación de las necesidades de crecimiento –debemos entender territoriales, puesto que estamos ante una ley urbanística– a la preservación de los recursos y demás valores señalados. En cuanto a la primera novedad, creo interesante resaltar

que la “utilización racional del territorio y del medio ambiente”, en el contexto de la definición de *desarrollo urbanístico sostenible* que realiza la LUC, revela una clara intención del legislador de emular el contenido del artículo 45 CE. Respecto a la segunda, aunar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos, se me revela nuevamente como elemento o criterio limitativo de las amplias potestades discrecionales de los órganos urbanísticos y, muy especialmente, del planificador.

En efecto, tradicionalmente las leyes urbanísticas, y entre ellas el Decreto Legislativo catalán 1/90, de 12 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, podían referirse más o menos explícitamente al crecimiento, pero no a las “necesidades de crecimiento” como sí hace la vigente legislación urbanística catalana, y mucho menos se vinculaban, como ahora sí se conjuga, a la preservación de los recursos naturales y demás valores listados por el artículo 3. Con ello, se procura a los agentes una regulación más concreta, además de manifiestamente contraria a la expansión o al excesivo crecimiento.

Efectivamente, la declaración contenida en el artículo 3 obliga al planificador a motivar las presuntas necesidades de crecimiento al vincular el término *necesidad a crecimiento*. El crecimiento no exige, en principio, justificación. La necesidad de crecimiento, sí. Pero es que, además, si vinculamos la necesidad de crecimiento, como hace la norma, a la preservación de los recursos naturales y demás valores reseñados (paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales) con el deber de aunarlos, resulta aún mayor la imperativa exigencia de motivación y justificación, pues parece evidente que los crecimientos manifiestamente invasivos y excesivamente intensivos ya no tendrán cabida, como tampoco la tendrán aquellos otros que, siendo más moderados en extensión e intensidad, sin embargo, perjudiquen gravemente alguno de los valores protegidos. La razón es relativamente sencilla. Siempre, o prácticamente siempre, será posible aunar necesidades de crecimiento con protección. Un crecimiento no respetuoso equivale a hablar de un defectuoso o inexistente cumplimiento del deber de equilibrio o conjunción y, en su consecuencia, de un desarrollo urbanístico contrario al artículo 3 de la LUC, es decir, al principio del desarrollo urbanístico sostenible.

El segundo contenido con el que se dota el principio del desarrollo urbanístico sostenible por la legislación catalana se concreta en el segundo apartado del artículo 3.

En él, se especifican unas técnicas o criterios ligados a una declaración previa de gran valor, en el sentido de que el suelo es un recurso limitado –debemos entender un recurso ambiental–, lo que obliga a:

- modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión,
- modelos que favorezcan la cohesión social,
- modelos que consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano,
- modelos que atiendan a la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales,
- modelos que consoliden un territorio globalmente eficiente.

El legislador defiende la rehabilitación y renovación urbana, en tanto que seguros para evitar que los barrios vayan cayendo en la marginalidad y también en tanto que focos de atracción para la vuelta de los

“emigrados” al centro de la ciudad, pues con ella se logra la recuperación de los barrios y otros muchos beneficios vinculados como, por ejemplo:

- Procurar vivienda accesible en los centros, con lo que se evita que los límites de la ciudad y las poblaciones vecinas sigan creciendo a modo de núcleos dormitorio vinculados a la urbe laboral.
- Recuperar espacios libres para la comunicación y el ocio que fomenten la integración, cohesión e identidad del ciudadano con su hábitat urbano.
- Recuperar la actividad multifuncional en la ciudad, lo que permite la creación de puestos de trabajo con la consiguiente cercanía vivienda-trabajo.
- Crear zonas peatonales.
- Promocionar medios de transporte alternativos.
- Disminuir la utilización de los medios de transporte, especialmente los privados.
- Evitar, al recuperar la ciudad para los ciudadanos, que estos la abandonen en búsqueda de vivienda más barata y con mayor calidad de vida, con lo que remediamos la presión que el medio rural y las formas tradicionales de vida propias de estas zonas han estado sufriendo.

Es comprensible, pues, que la legislación urbanística catalana, en un esfuerzo de regulación acorde con las sensibilidades ambientales hoy dominantes, haya ligado estas técnicas al concepto de DUS, ya que a través de ellas se busca la economía del suelo y la racionalización de sus usos, así como la materialización de los derechos sociales, dado que son el conjunto de todos ellos, en definitiva, el fin perseguido por el desarrollo urbanístico sostenible.

El tercer y último apartado del artículo 3 contiene un mandato concreto, específico, claro y vinculante para todos los órganos con competencias urbanísticas: garantizar el objeto del desarrollo urbanístico sostenible a través del ejercicio de las competencias urbanísticas.

5. Bibliografía

Agudo Zamora, M. J., *Estado social y felicidad la exigibilidad de los derechos sociales en el constitucionalismo actual*, Ed. Laberinto: Madrid, 2007.

Allende Landa, J., *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, Universidad del País Vasco: Bilbao, 2000.

Courtis, C., *Derechos sociales, ambientales y relaciones entre particulares nuevos horizontes*, Ed. Universidad de Deusto: Bilbao, 2007.

Cuyás Palazón, M.^a M., *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Ed. Atelier: Barcelona, 2007.

Dal Piaz, A. y F. Forte, *Pianificazione urbanística ed ambientale*, Maggioli Editori: Rimini, 1999.

De Forn i Foxà, M., *Estrategies i territoris, els nous paradigmes*, Diputació de Barcelona: Barcelona, 2004.

Denis, B. (coord.), “Dossier: Le Grenelle de l’environnement”, *Regards sur l’actualité*, n.º 338, La Documentation Française, febrero 2008.

Duque Pajuelo, F., *Habitar la tierra. Medio ambiente, humanismo y ciudad*, Ed. Abada: Madrid, 2008.

Entrena Cuesta, R. (dir.), *El derecho urbanístico del s. XXI. Tomo III. Urbanismo y vivienda. Libro homenaje al Prof. Martín Bassols Coma*, Ed. Reus: Madrid, 2008.

Folch., R. (coord.), *El Territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*, Diputació de Barcelona: Barcelona, 2003.

Girardet, H., *Creando ciudades sostenibles*, Tilde: Valencia, 2001.

Martín Mateo, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium: Madrid, 2003.

Maresca Cabot, J. C., “Los principios del derecho urbanístico, en especial el desarrollo urbanístico sostenible”, en J. M. Trayter (coord.), *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña adaptados al Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el reglamento de urbanismo de Cataluña*, Ed. Aranzadi: Pamplona, 2007.

Menéndez Rexach, A., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 200, marzo 2003.

Montoro Chiner, M. J., “El Urbanismo del desarrollo sostenible”, en J. M. Trayter (dir.), *Estudios jurídicos sobre urbanismo. Una reflexión prospectiva*, Cedecs: Barcelona, 1998.

Moral Zaragoza, A., *La vivienda social de protección oficial: régimen legal y administrativo. Innovación jurídico-social sobre regulación a favor de los "ocupas" de la VPO*, Ed. Alfar: Sevilla, 2007.

Moreno Molina, A. M., *Urbanismo y medio ambiente las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Ed. Librería Tirant lo Blanch: Valencia, 2008.

Pepe, V., *Lo sviluppo sostenibile*, La Tribuna: Piacenza, 2002.

Pinyol Jiménez, G. (coord.), “Inmigración y derechos de ciudadanía”, *Seminario Inmigración y Europa 3*, CIDOB, Centre d'Informació i Documentació: Barcelona, 2006.

Pisarello Prados, G., *Los derechos sociales y sus garantías elementos para una reconstrucción*, Ed. Trotta: Madrid, 2007.

Ponce Solé, J., *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Ed. Marcial Pons: Madrid, 2006.

- Ponce Solé, J., “Derecho Urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXIII, n.º 130, 2001.

Ponce Solé, J. y D. Sibina Tomàs (coord.), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Ed. Marcial Pons: Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008.

“Seminario nazionale sulle politiche sociali. Cittadini, comunità, benessere sociale: nuovo welfare, diritti e partecipazione per il cambiamento”, de junio 2005, Roma, impreso por Arci Luguria, 2006.

Trayter Jimenez, J. (coord.), *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña adaptados al Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el reglamento de urbanismo de Cataluña*, Ed. Aranzadi: Pamplona, 2007.