

GIRO ECOSISTÉMICO DE LA POLÍTICA EUROPEA Y ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTERNA.

Por
Luciano Parejo Alfonso
Catedrático emérito de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

I. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

Aunque la Unión Europea (en adelante UE) no tenga atribuida una clara y expresa competencia en la materia del arreglo espacial de la convivencia, ha ido decantando -en relación con éste- una política propia:

- a) Enmarcada¹ en la acción (regulada en el título XVIII TFUE) encaminada a reforzar la cohesión económica, social y territorial mediante la promoción de un desarrollo armonioso del conjunto².
- b) Y apoyada en las competencias compartidas resultantes de: i) la habilitación de la adopción de medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo al servicio de la contribución a la consecución de los objetivos de protección del medio ambiente -arts. 191 y 192 TFUE- en el contexto de la exigencia de integración de los requerimientos de dicha protección en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la UE, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (art. 11 TFUE); ii) la previsión de una política común de transportes (art. 90 TFUE), y iii) la contribución al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía (art. 170 TFUE).

En los términos que seguidamente van a precisarse, la política europea se ha desarrollado separadamente para la ordenación del territorio y el urbanismo (y, dentro

¹ Sobre la base de la autorización de aplicación a dicha materia de la atribución, en el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), de competencias compartidas en las cohesión económica, social y territorial y también, como se verá, de medio ambiente y redes transeuropeas.

² Son instrumentos principales del reforzamiento de la cohesión económica, social y territorial: los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y restantes instrumentos financieros.

de éste, el mundo urbano y el rural) hasta la confluencia de sus planteamientos en 2007 (Leipzig) bajo la directriz principal, primero, de la competitividad económica (en función de la consecución del mercado único interior), atemperada por la cohesión económico-social y territorial (con peso, ésta, progresivamente acentuado), luego la conservación, en general, del medio ambiente y finalmente -tras la emergencia del cambio climático- la transición ecológica y, en ciernes, la regeneración y el mantenimiento de los ecosistemas, extremos éstos últimos que han pasado o van a pasar a ser determinantes.

1. La política europea de ordenación del territorio:

Las primeras propuestas (en la década de los años 60 del S. XX) se refieren al “desarrollo espacial”, para adquirir mayor consistencia en los documentos: “Europa 2000” (apreciación de la necesidad de emprendimiento de una acción común en materia de planificación espacial) y “Europa 2000 +” (impulso a la instauración de una política concertada).

Un primer paso se da con la aprobación en Potsdam (1999) de la Perspectiva europea de ordenación territorial³, en la que asume la necesidad de un proceso de verdadera coordinación a la vista de la constatación de la ineficacia de la acción desarrollada para la cohesión económica y social y la ausencia en las políticas europeas sectoriales de objetivos de ordenación territorial claramente definidos. En todo caso, en ella se abordan diferenciadamente (además de los transportes, las redes transeuropeas y, a título instrumental, los fondos estructurales) los siguientes ámbitos relevantes): las zonas urbanas (aunque afirmando necesario crear una nueva relación entre las ciudades y las zonas rurales) y estas últimas (apreciando la necesidad de proteger los recursos naturales y los ecosistemas y de aprovechar de forma distinta el potencial económico que ofrecen estas zonas: turismo rural y cultural, diversificación agrícola), así como de mejora de la coordinación de políticas de desarrollo rural); y el patrimonio natural y

³ Se trata de un documento de carácter intergubernamental, indicativo y no vinculante, concebido como marco de orientación política con el fin de mejorar la cooperación de las políticas sectoriales comunitarias con un impacto significativo en el territorio.

cultural (asumiendo la procedencia de que la política de ordenación del territorio frene la sobreexplotación y promueva una utilización razonable de los recursos).

La “Estrategia Territorial” (aprobada en Leipzig en 2007) supone un segundo paso definidor ya de un marco de referencia común, no vinculante, que apoya la necesaria territorialización de las políticas sectoriales de la UE y establece, entre otras y como orientaciones: el desarrollo espacial policéntrico; el reforzamiento de la cooperación rural-urbana y una gestión prudente del patrimonio natural y cultural.

Previa actualización, en 2011, del documento anterior, se llega, finalmente, a la “Agenda Territorial 2030 Un futuro para todos los lugares”, que define un marco orientado a la acción para promover la cohesión territorial, subrayando la importancia de la ordenación territorial estratégica, ofreciendo orientaciones y postulando el refuerzo de la dimensión territorial de las políticas sectoriales en todos los niveles de gobernanza. Y afirma la necesidad de actuar en los siguientes ámbitos: i) la calidad de vida (acceso a servicios públicos de calidad, la libre circulación y una arquitectura y unos entornos construidos saludables, resilientes y de gran calidad, superando la exclusión social y la pobreza urbana; ii) los servicios de interés general (accesibilidad, proximidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y vivienda asequible; el desarrollo sostenible y el cambio climático (necesidad de actuación en una pluralidad vertientes y, entre ellas, las de pérdida de biodiversidad y consumo de suelos, calidad del aire, el suelo y el agua, energía segura, asequible y sostenible, y patrimonio natural, paisajístico y cultural).

2. La(s) política(s) urbanas europea(s).

Se trata de políticas de carácter no formal por inexistencia de cobertura competencial directa y de enunciado no necesariamente explícito, pero que se han ido densificando de manera progresiva en una “soft policy” constitutiva, sin embargo, una verdadera “política urbana europea”.

La génesis de la “dimensión urbana de la política de cohesión” se remonta a los llamados Proyectos Piloto Urbanos de principios de los años 90 del S. XX y aboca en los Programas denominados URBAN, que condujeron a la creación de un “acervo urbano” europeo (denominado “Urban Acquis”) y a la integración de las cuestiones urbanas en los

programas de la política de cohesión, haciendo especial hincapié en un “enfoque integrado” en materia de desarrollo urbano⁴.

Se llega sí a la aprobación de la Carta de Leipzig (2007) y del Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible⁵, que abre paso a la Declaración de Toledo de 2010, con aprobación de la “Estrategia Europa 2020”, en la que se plantea ya la necesidad de una Agenda Urbana Europea. Ésta se aprueba efectivamente en el Pacto de Ámsterdam de 2016⁶ en términos de conjunto coherente de acciones para fortalecer la dimensión urbana de las políticas de la UE, centradas, a través de tres ejes⁷, en una serie de temas prioritarios, entre los cuales figuran: la calidad del aire, la economía circular, la adaptación al cambio climático, la transición digital, la transición energética, la vivienda, el uso sostenible de las tierras y soluciones basadas en la naturaleza, la movilidad urbana y la pobreza urbana.

3. La política europea de desarrollo rural.

Paralelamente al desarrollo de las anteriores políticas tiene lugar, separadamente, el de la política de desarrollo rural, que ha girado en torno a la política agrícola común, carente hasta finales de los años 80 del S. XX de verdadero enfoque territorial. Centrada -en el comienzo- en el objetivo de la productividad, ha ido evolucionando primero hacia el de la competitividad y luego justamente al de la sostenibilidad, cuyo objetivo central es el desarrollo rural articulado –en la política territorial- con el urbano. El giro hacia este planteamiento es fruto de la reforma de la política agrícola común de 2003 y 2004 y el planteamiento de la estrategia “Europa 2020”, que se consagra en la política de desarrollo rural en vigor, formalizada en el Reglamento europeo 1303/2013, de 17 de

⁴ Desde 2007 hasta el actual período de programación se ha buscado un desarrollo urbano sostenible mediante la inversión territorial integrada según bien un programa operativo específico, bien un eje prioritario específico, con posibilidad del apoyo por medidas innovadoras para identificar o probar soluciones nuevas en respuesta a cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano.

⁵ Marco concebido como una herramienta web, voluntaria y de carácter operativo, que pueda servir de ayuda y de referencia a las ciudades europeas en la puesta en práctica de los objetivos de la sostenibilidad urbana y del enfoque integrado propuestos en la Carta de Leipzig).

⁶ Tras la Comunicación de la Comisión “La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una Agenda Urbana para la UE” (COM (2014)0490) y un proceso de consulta pública.

⁷ Son los siguientes: a) La mejora de la regulación a nivel de la UE; b) La mejora de la financiación; y c) La mejora de las bases de conocimiento y del intercambio de experiencias y buenas prácticas.

diciembre, que contiene disposiciones comunes a todos los fondos europeos⁸.

La política europea de desarrollo rural en vigor, puede sintetizarse, en lo que aquí interesa, así:

- Definición de un marco estratégico común, integrado por principios rectores, para facilitar el proceso de *programación y la coordinación sectorial y territorial* de la intervención de la UE y favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores;
- Fijación de fines y objetivos múltiples, en el contexto de la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos y la conservación y protección de medio ambiente; fines y objetivos, que han de perseguirse de conformidad con el principio de desarrollo sostenible.
- Exigencias de programas, elaborados por los Estados y aprobados por la Comisión Europea, para el desarrollo local participativo centrado en zonas subregionales concretas, llevados a cabo mediante estrategias de desarrollo local integradas, multisectoriales y basadas en zonas.
- Asociación y gobernanza en varios niveles : libertad estatal para organización una asociación con las autoridades locales y regionales competentes, con participación siguientes socios: a) las autoridades locales y otras autoridades públicas competentes; b) los interlocutores económicos y sociales, y c) los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación⁹.

⁸ Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca

⁹ La legislación española -la Ley de desarrollo rural vigente es de 2007) se ha ido adecuando a la política europea, de suerte que hoy:

- La Ley establece que toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible.

Se trata de una Ley: i) comprensiva *todo tipo de acciones y medidas de desarrollo rural sostenible*; y ii) una Ley de orientación territorial, cuya aplicación debe hacerse en consideración de criterios y directrices de ordenación territorial, contemplando zonas rurales diferenciadas según una tipología establecida (con definición de zonas rurales prioritarias y previsión de un plan por zona rural).

4. El giro de la política europea: la perspectiva ecosistémica:

En el mes de noviembre de 2023, las instituciones de la UE (Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión Europea) han llegado, tras ardua negociación, a un acuerdo sobre el proyecto de la que se conoce ya como “Ley europea” (en realidad Reglamento, con rango a efectos del orden interno en los Estados miembros de Ley) de restauración efectiva de los ecosistemas terrestres, de aguas continentales, marinos y costeros degradados¹⁰. Su finalidad: recuperar, mantener y mejorar las contribuciones de la naturaleza a las personas, en particular las funciones y los servicios ecosistémicos, garantizar unos ecosistemas ricos en biodiversidad y luchar contra el cambio climático. Y su contenido no se agota en determinaciones sustantivas, pues señala que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, corresponde a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros garantizar la tutela judicial de los derechos conferidos a una persona por el Derecho de la Unión y esos mismos Estados deben, según el Convenio de Aarhus, velar por que, de conformidad con el sistema jurídico nacional pertinente, los miembros del público interesado tengan acceso a la justicia.

-
- La operación de la política rural descansa en un Programa de Desarrollo Rural Sostenible de aplicación en los términos municipales del medio rural integrados en las zonas rurales delimitadas y calificadas por las Comunidades Autónomas según los siguientes tipos
 - a) Zonas rurales a revitalizar (escasa densidad de población, elevada significación de agraria, bajos niveles de renta e importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial).
 - b) Zonas rurales intermedias (baja o media densidad de población, empleo diversificado entre sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos).
 - c) Zonas rurales periurbanas (población creciente, predominio empleo en sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en entorno áreas urbanas o áreas densamente pobladas).
 - La programación *debe*:
 - i) Hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente, limitando el desarrollo urbanístico a la disponibilidad de agua para el abastecimiento y a una ordenación territorial previa.
 - ii) Facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos del medio rural, adaptando los regímenes de protección pública a las singularidades de dicho medio.
 - iii) Fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales.
 - iv) Desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas.

En esta línea la Ley 7/2022, de 30 de junio, de desarrollo rural del País Vasco.

¹⁰ La Comunicación de la Comisión Europea sobre la adaptación al cambio climático a partir de 2021 [COM(2021) 82 final] adelantó ya la necesidad de promover soluciones basadas en la naturaleza y en el mismo sentido se pronunciaron las peticiones de los ciudadanos según el informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (mayo de 2022).

Caso de que, como sin duda cabe esperar, llegue finalmente a aprobarse el texto de nuevo Reglamento europeo, éste va a tener -por su perspectiva y planteamiento- un impacto más que notable en los ordenamientos y políticas estatales, en particular la de ordenación territorial y urbanística.

Se trata, en efecto, de la puesta en pie de un marco para la puesta en marcha de medidas de restauración efectivas en zonas y ecosistemas precisados de tal restauración, determinados en términos de objetivos de la UE referidos a: i) hasta 2030: como mínimo el 20% de las zonas terrestres y de las zonas marítimas precisadas de restauración y ii) hasta 2050: todas. Y ello, para contribuir -en todo el territorio de cada uno de los Estados miembros, incluyendo las aguas costeras, su lecho marino y su subsuelo- a i) ecosistemas ricos en biodiversidad, resilientes y productivos mediante la restauración de ecosistemas degradados.; ii) realización de los objetivos generales de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo; y iii) cumplimiento de los compromisos internacionales. Y ello en todo el territorio nacional + aguas costeras, su lecho marino y su subsuelo. E incluso en las aguas en que ejercicio de derechos de soberanía.

Ese marco está integrado por las siguientes reglas generales (a cumplir en los Estados miembros):

- Determinación de las zonas más adecuadas para llevar a cabo medidas de restauración, de conformidad con: a) la información científica mejor y más reciente de que se disponga sobre el estado de los tipos de hábitats terrestres; y b) los mejores conocimientos de que se disponga y los avances técnicos y científicos más recientes en ámbitos marinos.
- Procura del buen estado de la superficie total nacional y no reducción significativa de la calidad suficiente en la cantidad total de superficie de ecosistemas y zonas.
- Presunción de interés público superior en la planificación, construcción y explotación de instalaciones para la producción de energía a partir de fuentes renovables, su conexión a la red y la propia red y los activos de almacenamiento conexos, con posibilidad de exención del requisito inexistencia de otras alternativas menos perjudiciales, si se ha llevado a cabo una evaluación

ambiental estratégica o si se ha llevado a cabo una evaluación del impacto ambiental.

- Vela, por lo que hace a los ecosistemas urbanos, por no pérdida neta en la superficie total nacional de espacio verde urbano, ni de cubierta arbórea urbana en zonas de ecosistemas urbanos, en comparación con el año de entrada en vigor del Reglamento¹¹, con la obligación del logro de una tendencia creciente en: i) la superficie total nacional del espacio verde urbano -en particular mediante la integración de espacios verdes urbanos en edificios e infraestructuras, en zonas de ecosistemas urbanos- medida cada seis años a partir del 31 de diciembre de 2030, hasta alcanzar un nivel satisfactorio; y ii) la cubierta arbórea urbana en cada zona de ecosistema urbano, medida cada seis años a partir del 31 de diciembre de 2030, hasta alcanzar un nivel satisfactorio.
- Obligación, en lo que respecta a los ecosistemas forestales, de la adopción de medidas para la mejora de la biodiversidad de estos ecosistemas, además de las zonas sujetas a medidas de restauración, así como de alcanzar una tendencia creciente a nivel nacional de cada uno de los indicadores de medida¹² en el período comprendido entre la fecha de entrada en vigor del Reglamento y el 31 de diciembre de 2030, y posteriormente cada seis años, hasta que se alcancen los niveles satisfactorios.
- Contribución al objetivo de la UE de plantación de 3.000 millones de árboles adicionales (hasta 2030)¹³.

Las reglas sustantivas anteriores se completan con la previsión de la elaboración de planes nacionales de recuperación¹⁴ (para el período hasta 2050, con revisión de los

¹¹ Se prevé la posibilidad (lo que da idea del alcance de la exigencia europea) de exclusión de la superficie nacional total aludida en el texto de las zonas ecosistémicas urbanas en las que la proporción de espacios verdes urbanos en los centros urbanos o agrupaciones urbanas supere ya el 45 % y la proporción de cubierta arbórea urbana supere el 10 %.

¹² Los Estados deben fijar indicadores de medida en punto a i) proporción de bosques no coetáneos; ii) conectividad forestal; iii) reservas de carbono; iv) porcentaje de bosques dominados por especies arbóreas autóctonas; y v) diversidad de especies arbóreas.

¹³ Esta contribución ha de realizarse respetando los principios ecológicos, garantizando la diversidad de las especies y dando prioridad, en principio, a las especies arbóreas autóctonas, para la conectividad y sobre la base de la proforestación, la reforestación sostenible y la ecologización de las zonas urbanas.

¹⁴ En la elaboración han de ser consideradas:

- las medidas de conservación establecidas para los espacios Natura 2000;

mismos antes de antes de 2032 y 2042, y luego actualización cada 10 años) y, previa realización de investigaciones y los trabajos preparatorios pertinentes para determinar las medidas de restauración necesarias para contribuir a los objetivos de la UE y cumplir las obligaciones, teniendo en cuenta los datos científicos más recientes, las necesidades de las comunidades locales (incluidas las urbanas), las medidas más rentables y el impacto socioeconómico de las mismas. Se dispone el carácter preceptivo de la participación adecuada de las partes interesadas, incluidos los propietarios de tierras y los administradores de tierras, en cada fase del proceso de planificación.

Los planes, que han de ser aprobados por la Comisión Europea (así como al seguimiento por parte de la misma) han de cumplir con requerimientos de contenidos muy detallados y amplios¹⁵, con determinación (incluso cartográfica) de:

-
- los marcos de acción prioritaria elaborados de conformidad con la Directiva de conservación de hábitats naturales y fauna y flora silvestres;
 - las medidas destinadas a lograr un buen estado cuantitativo, ecológico y químico de las masas de agua incluidas en los programas de medidas y en los planes hidrológicos de cuenca y en los planes de gestión del riesgo de inundación;
 - en su caso, las estrategias marinas establecidas con vistas a lograr un buen estado medioambiental en todas las regiones marinas de la Unión elaboradas de conformidad con la Directiva 2008/56/CE;
 - los programas nacionales de control de la contaminación atmosférica;
 - las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de biodiversidad de conformidad con la Diversidad Biológica;
 - en su caso, las medidas de conservación y ordenación adoptadas en el marco de la política pesquera común;
 - los planes estratégicos de la política agrícola común elaborados de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/2115.

¹⁵ El contenido de los planes comprende: i) la cuantificación de las superficies que deben restaurarse y los mapas indicativos de posibles zonas a restaurar; ii) una descripción de las medidas de restauración y una especificación de cuáles de esas medidas de restauración se planifican o aplican dentro de la Red Natura 2000; iii) el inventario de las barreras existentes y las barreras a eliminar, el plan para dicha eliminación y la longitud de los ríos de flujo libre que debe alcanzarse mediante dicha eliminación estimada de 2020 a 2030 y 2050, así como cualquier otra medida destinada al restablecimiento de las funciones naturales de las llanuras aluviales; iv) una descripción de los indicadores de los ecosistemas forestales elegidos y de su idoneidad para demostrar la mejora de la biodiversidad en los ecosistemas forestales; v) el calendario para la aplicación de las medidas de restauración; vi) una sección específica que establezca medidas de restauración adaptadas en sus regiones ultraperiféricas, según proceda; vii) el seguimiento de las zonas sujetas a restauración, el proceso de evaluación de la eficacia de las medidas de restauración y de revisión de dichas medidas; viii) una indicación de las disposiciones para garantizar los efectos continuos, a largo plazo y sostenidos derivados de las medidas de restauración; ix) los beneficios colaterales estimados para la mitigación del cambio climático y la neutralidad en la degradación de las tierras asociados a las medidas de restauración a lo largo del tiempo, así como los beneficios socioeconómicos en general de dichas medidas; x) el impacto socioeconómico estimado de la aplicación de las medidas de restauración; y x) una sección específica sobre la manera en que el plan nacional de recuperación tiene en cuenta los siguientes aspectos: a) la pertinencia de los escenarios de cambio climático con vistas a la planificación del tipo y la ubicación de las medidas de restauración; b) el potencial de las medidas de restauración para minimizar los efectos del cambio climático en la naturaleza, prevenir

- a) Las zonas de ecosistemas urbanos para todas sus ciudades y municipios y zonas suburbanas¹⁶, con fijación (hasta 2030) de los niveles satisfactorios correspondientes a cada uno de los indicadores elegidos.
- b) las zonas agrícolas y forestales de restauración, en particular las zonas que, debido a la intensificación u otros factores relacionados con la gestión, necesitan una mayor conectividad y diversidad paisajística.

II. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

1. Adecuación en general a la política europea hasta el momento.

Nuestra ordenación territorial y urbanística se ha ido adecuando, desde la fragmentación legislativa derivada de la asunción por las Comunidades Autónomas de competencia exclusiva en la materia y tras la Ley básica estatal de 2007 (seguida de sus textos refundidos de 2008 y, tras la Ley de 2013 de regeneración y rehabilitación urbanas, de 2015 (hoy vigente), al marco europeo. En efecto, ha asumido el principio de desarrollo sostenible, experimentado el giro de su mirada hacia el mundo urbano, pero conservando el principio de preservación del mundo rural, establecido la consideración de los riesgos naturales y de otra índole y de las exigencias de la economía del agua, ha incluido la contemplación del litoral (el llamado aquitorio) y, en general, ha ido otorgando progresiva importancia al valor medioambiental (como demuestra la

o mitigar los efectos de las catástrofes naturales y apoyar la adaptación; c) las sinergias con las estrategias o planes nacionales de adaptación y los informes nacionales de evaluación del riesgo de catástrofes; d) una visión general de la interacción entre las medidas incluidas en el plan nacional de recuperación y el plan nacional de energía y clima; e) las necesidades de financiación estimadas para la ejecución de las medidas de restauración; f) una indicación de las subvenciones que afecten negativamente; g) un resumen del proceso de elaboración y establecimiento del plan nacional de recuperación, incluida información sobre la participación pública y sobre cómo se han tenido en consideración las necesidades de las comunidades locales y las partes interesadas; y h) una sección específica en la que se indique cómo se han tenido en cuenta las observaciones de la Comisión sobre el proyecto de plan nacional de recuperación.

¹⁶ La superficie del ecosistema urbano de una ciudad o de un municipio o zona suburbana ha de incluir:

- a) la totalidad de la ciudad o del municipio o zona suburbana; o
- b) partes de la ciudad o del municipio o zona suburbana, incluidos al menos sus centros urbanos, sus agrupaciones urbanas y, si el Estado miembro de que se trate lo considera conveniente, sus zonas periurbanas.

Pueden agregarse las superficies de ecosistemas urbanos de dos o más ciudades o municipios o zonas suburbanas adyacentes en una única superficie de ecosistema urbano común a dichas ciudades o municipios o zonas suburbanas.

afirmación por la jurisprudencia del Tribunal Supremo del principio de no regresión en la protección de los espacios naturales). Pero sigue presentando el defecto de la no suficiente integración del desarrollo rural. Y aunque legislativamente deban considerarse incorporadas las exigencias de la lucha contra los efectos del cambio climático, a resultas de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, cuya denominación aúna cambio climático y transición ecológica, está aún pendiente la traducción concreta, en el plano de la ordenación territorial y urbanística, de las prescripciones de esta última Ley, la cual

1. Impone (incluyendo, diferenciadamente, el medio urbano) la consideración de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas y, por tanto, la integración, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático (en especial, la mitigación del denominado efecto «isla de calor»).
 2. El establecimiento de una zonificación que -a efectos de las energías renovables- identifique zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales (previsión de herramienta cartográfica que refleje esa zonificación, a efectos del despliegue preferente en ellas de los proyectos de energías renovables).
2. El riesgo de debilitación de la potencia ordenadora en el contexto de la tensión con la dinámica de la libre empresa en el mercado.

Ocurre, sin embargo, que la ordenación territorial y urbanística viene experimentando, paralelamente, un proceso de erosión en su potencia ordenadora. Pues esta potencia requiere que mantenga desde luego, como requisito mínimo indispensable, la lógica que le es propia. Y lo cierto es que, sobre todo a escala de la legislación autonómica, es observable -a despecho de la constatada disminución de la importancia del principio de competitividad en favor del de la cohesión territorial y la preservación de los ecosistemas- una tendencia a la desfiguración de la aludida lógica en beneficio de la puramente económica.

La evolución desde los años 90 del S. XX se ofrece marcada, en efecto, por un desplazamiento de la teleología y, por tanto, los principios de la referida ordenación desde el criterio sustantivo y complejo del bienestar de la población y, por tanto, el

correspondiente orden constitucional, incluso desde luego de la dimensión económica, hacia esta última, otorgando a la misma la condición de pauta preeminente. Es éste un descentramiento de la teleología consustancial a la configuración y organización del espacio físico de convivencia claramente disfuncional en una época de obligada contribución de tal tarea al combate contra los efectos del cambio climático y la consecuente transformación del sistema socio-económico en sentido ecológico¹⁷. Se trata de un desplazamiento que puede encuadrarse en una mutación silenciosa del orden constitucional sustantivo que, distorsionándolo, prima, dentro de aquel orden, el suborden constitucional económico (libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y derecho de propiedad); mutación, que no ha dejado de ser favorecida por los vientos de liberalización que han venido soplando y que parece que ahora tienden a amainar (o debieran hacerlo).

En todo caso, el fenómeno no es general, pudiendo citarse, a título ejemplificativo de lo contrario, el planteamiento de las recientes Leyes, para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (2021) y de dinamización del mundo rural de Aragón (2023). Como ejemplo de dicho fenómeno puede aducirse la Comunidad de Madrid en la que han tenido lugar:

a) En materia de ordenación territorial:

- La modificación en 2010 del régimen de los proyectos de interés regional - bajo la significativa rúbrica “impulso y agilización de proyectos de interés económico regional”- con la finalidad de impulsar el crecimiento económico de la región mediante la implantación de actividades económicas que comporten una inversión relevante e impliquen creación de empleo y riqueza en la región.
- La ulterior modificación del mismo régimen legal en 2013 con la finalidad de impulsar la utilización de los proyectos de alcance regional como medida

¹⁷ Sin que de ello quiera deducirse disminución alguna de la importancia de la dimensión económica en aquella tarea, la cual debe posibilitar sin duda el adecuado despliegue de las actividades de contenido económico, pero sí el encuadramiento de dicha dimensión en la visión holística de la realidad que debe ser propia del arreglo del territorio y la ciudad. En otras palabras: la crítica reside en la tendencial rebaja de dicho arreglo a mero instrumento al servicio del despliegue de las actividades económicas, con desatención de las externalidades que tal despliegue puede comportar, y de hecho comporta, para la convivencia, sobre todo en la ciudad.

activa para el fomento del crecimiento económico y creación de empleo en la región

- b) Y en materia de ordenación urbanística: la priorización -en 2020- del mecanismo de la declaración responsable de los actos de transformación del suelo y la restricción del juego de la intervención administrativa previa mediante licencia a los supuestos predeterminados por la legislación básica estatal¹⁸, como respuesta a la problemática coyuntura económica (derivada de la pandemia del Covid19) capaz de contrarrestar los “envites de un ciclo económico adverso” y producir una ganancia en competitividad y productividad favorecedora de la creación de empleo, por lo que la Administración autonómica madrileña ha de poner especial énfasis en las reformas que mejoren la eficiencia y la competitividad del tejido productivo, contrarrestando con ello los envites de un ciclo económico adverso.

La deriva que queda así descrita deteriora la idoneidad de la ordenación territorial y urbanística para cumplir su capital función en la realización de condiciones de vida acordes con el orden sustantivo constitucional, en cuanto éste pretende garantizar un medio ambiente (incluido el urbano) de calidad, no desvinculable -como demuestran los avances en este terreno de la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos- de la efectividad de los derechos fundamentales y humanos o, dicho en términos del preámbulo del texto constitucional, la calidad de vida.

La aludida deriva merece postulación de su corrección, tanto más cuanto que el deterioro apuntado procede de la confusión de la generación para la actividad económica de un marco adecuado con la restricción y, de ser posible, eliminación de las regulaciones del uso del suelo desde la equivocada idea de la maldad intrínseca de toda intervención administrativa. No de otra forma es explicable la progresiva penetración, o cuando menos incidencia distorsionadora, en el campo específico del uso del suelo, de las técnicas “liberalizadoras”. Pues hay en ello una indebida interpretación expansiva y deformante de la famosa Directiva Bolkestein, que se aplican solo a los requisitos de acceso a dichas actividades en cuanto tales y desde el punto de vista específico del

¹⁸ Opción legal pendiente de control por el Tribunal Constitucional.

mercado, pero no se aplican a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio desde otro punto de vista y, en concreto, desde el de las normas de tráfico rodado, las normas de construcción y las normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, así como tampoco a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir tales normas. Pues éstas no regulan o no afectan específicamente a la actividad del servicio, debiendo ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada.

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020 (rec. cas.5958/2019) —relativa a la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico— y de 26 de enero de 2021 (rec. 8090/2019) —a propósito del plan especial urbanístico para la regulación de las viviendas de uso turístico en Barcelona (en el ámbito de la Ciutat Vella)— resolvieron (la segunda apoyándose en la primera) la tensión de que se trata en sentido favorable a la ordenación urbanística, extrapolando la afirmación por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2020 (asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18) —dictada a la vista de una regulación establecida en la ciudad de París— de que el sometimiento a un régimen de autorización previa, aplicable en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos sea particularmente acusada, está justificada por una razón imperiosa de interés general y es proporcionada al objetivo perseguido.

La más reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2022 (rec. cas. 5615) vuelve sobre el asunto (también, como la de 2020, en supuesto de Bilbao), pero no para confirmar o ampliar la solución ya dada previamente a la tensión comentada, sino para introducir una distinta (que no propiamente rectificadora). Se trata ahora, en efecto, de sendos acuerdos municipales de suspensión cautelar por el máximo de un año del otorgamiento de licencias y la validez habilitante de las comunicaciones previas para la implantación de nuevos establecimientos de hostelería en todo el ámbito de una determinada ordenanza.

El punto decisivo del pronunciamiento judicial, que introduce de nuevo inseguridad en la solución al problema de tensión de que se viene hablando, es el del tratamiento del

contenido preceptivo de la ordenanza, no como regulación de limitaciones por razón de uso del suelo, sino como regulación de la actividad económica misma de prestación del servicio de hostelería.

2. El desafío de los efectos del cambio climático a la luz de los requerimientos de la futura Ley europea de restauración de los ecosistemas.

El modelo de ordenación territorial y urbanística actual puede considerarse todavía enfrentado al desafío del cambio climático que pasa a ser la tarea central S. XXI (U. Beck). En realidad, se está aludiendo así, no tanto -aunque también- al cambio climático propiamente dicho (el derivado del calentamiento global), sino a un cambio global, es decir, a la totalidad de las variaciones o alteraciones en las condiciones económicas, sociales y políticas que están en curso y de las que el cambio climático forma parte. Pues las repercusiones de este sobre el territorio son claras y abrumadoras¹⁹. Pues estamos en el punto en el que desaparece la creencia en la condición puramente pasiva de la naturaleza, al haber comenzado ésta ya a acreditar su reacción frente a los excesos humanos. La situación actual es, por tanto, crítica en cuanto próxima al punto de

¹⁹ Entre ellas merece ser destacada la desertificación (presente en el territorio peninsular), reconocida a escala internacional como grave problema, que ha conducido i) primero a la adopción por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación, en 1977, de un plan de acción que, sin perjuicio de algunas acciones positivas, no ha logrado mejora alguna de la situación en su conjunto; y, luego y como consecuencia de las conclusiones de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, ii) la celebración en 1994 de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (ratificada por 194 países), que ha dado lugar a la elaboración y ejecución de programas de acción nacional (así como, en su caso, regional y subregional); pero, además, a iii) la adopción por la FAO, en 1998, de la Carta Mundial de los Suelos, en la que, entre otros extremos, se destaca su importancia para la supervivencia y el bienestar de los pueblos y la necesidad de priorizar su uso óptimo.

En Europa, ya en 1972 el Consejo de Europa aprobó una "Carta de los Suelos" poniendo de relieve su condición de recurso limitado y uno de los bienes más preciados de la humanidad, la procedencia de su planificación racional y, por tanto, de la definición de toda política de ordenación del territorio en función de las necesidades sociales presentes y futuras.

Como pone de relieve la energía -en cuanto clave de todo ecosistema y, por tanto, también del muy complejo del sistema Tierra- nos encontramos en un momento que anuncia la posibilidad de quiebra del mundo nacido a las posibilidades de desarrollo abiertas, en el S. XVII, por el giro copernicano que, según Kant, supuso Descartes al diferenciar y separar el sujeto y el objeto: éste deja de determinar el conocimiento del mundo, para ser algo que hay que construir, pues conocer es construir. Es el momento derivado de que, según M. Scheler, el hombre se ha colocado fuera de la naturaleza en su conjunto, hace de ésta su objeto, sentándose también la idea de progreso indefinido que desde el S. XVIII que ha venido alimentando hasta hoy el quehacer humano, que justamente se ha basado en la explotación de las energías fósiles (primero el carbón y luego ya el petróleo y el gas) y el triunfo y contraposición de la aglomeración urbana sobre el mundo rural.

agotamiento del modelo en el que venimos viviendo. Lo que explica la vuelta de la mirada a la categoría de ecosistema y, en particular, al campo, con progresiva conciencia de la necesidad de su regeneración socioeconómica.

La más que probable futura “Ley europea” antes examinada exime ya de argumentar la necesidad de un radical replanteamiento de la ordenación del territorio y el urbanismo desde la doble idea de la inserción del ser humano (la sociedad) en los ecosistemas del sistema Tierra y la integralidad del tratamiento del territorio-espacio, es decir, de los mundos urbano y rural para lograr el dominio del problema de la dinámica de ocupación y utilización del suelo, la superación de la desigual relación ciudad-campo y de la desigualdad en las condiciones de vida. Pues el suelo, en cuanto soporte (vivo) de las actividades humanas y único como ecosistema, no conoce límites humanos impuestos.

El aludido replanteamiento requiere (desde el presupuesto de una buena-idónea articulación entre ordenación del territorio y urbanismo, que dista de existir):

- El paso del desarrollo sostenible a un nuevo modelo económico-social plenamente ecológico, que implica, en concreto, la asunción de la perspectiva ecosistémica.
- El arreglo del desacople entre los mundos urbano y rural y la correlativa descoordinación de las políticas públicas sectoriales y la integral territorial-urbanística (devida, en el fondo, a la separación entre actos de ejercicio del derecho de propiedad y actividades sobre, en y bajo el suelo).

Este desacople es especialmente agudo en el suelo rural, pues el sistema actual, si bien constriñe, en función de los valores en él presentes, la utilización del preservado de la urbanización por razón de la protección de la naturaleza y la biodiversidad, entrega el susceptible de ocupación y transformación a la legislación urbanística y su lógica propia desde un desconocimiento de la legislación de desarrollo rural.

Las preocupaciones que vienen manifestándose sobre el proceso de despoblación y envejecimiento del mundo rural (no compensado por los apenas incipientes movimientos de “vuelta” a la vida rural) y la situación de desigualdad en las condiciones básicas de vida en él (en comparación con las propias del medio urbano) ponen de relieve la incapacidad hasta ahora de los instrumentos

de ordenación territorial y urbanística, tal como se vienen formulando y ejecutando, para hacer frente eficazmente a tales problemas y resolver adecuadamente (a la altura de los tiempos), por tanto, la tensión tradicional entre los mundos urbano y rural. Y no precisamente porque este último objetivo no sea un imperativo que resulta de suyo de los efectos del cambio climático y, en general, la exigencia de un medio ambiente adecuado, en cuanto demandantes, como ya expresa la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, una verdadera transición, de signo ecológico, del sistema económico-social y, por tanto, también de ocupación y utilización del territorio. Por esta razón debe darse la bienvenida a algunas de las más recientes iniciativas legislativas autonómicas y, en particular, las que han dado lugar a las Leyes andaluza 7/2021, 1 de diciembre, significativamente de impulso para la sostenibilidad del territorio, y 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón.

- La reconsideración de la consecuente tensión entre limitaciones a la propiedad y delimitación del contenido de ésta (art. 348 Cc versus legislación urbanística), así como de ambos con la libertad de empresa (actividades-propiedad para generación de nueva propiedad).
- La homogeneización, mínimo común, de las condiciones (estándar) de vida.

Estos requerimientos exigen, a su vez, modular las técnicas urbanísticas y su alcance según se trate del mundo urbano o del rural. Pues el primero constituye, en cuanto condensador de los intereses de la comunidad político-administrativa que lo institucionaliza, el núcleo de la esfera competencial de esta última y el ámbito más refractario –por sus características- a una incidencia significativa de las acciones sectoriales de otras Administraciones, mientras que el segundo, el mundo rural de la demarcación territorial correspondiente, es, por definición, el obligado soporte físico común de las acciones de las diversas Administraciones públicas, sin perjuicio de que a la ordenación urbanística siga correspondiendo la tarea de preservación de su carácter rural.

La finalidad de tal modulación debería ser (en sintonía con el giro de la política europea):

- 1) En el mundo urbano: la reversión del abandono de la regla de la no regresión en superficie (estándar) de las zonas verdes para su sustitución por el de mejora continua, con revisión al alza de su estándar mínimo; la reconsideración de las características de las zonas verdes para que descansen en su naturalización, verticalidad-integración en y con la edificación y el predominio de la vegetación arbórea; y la conectividad entre ellas (al estilo de lo requerido legalmente ya hoy para las vías pecuarias).
- 2) En el mundo rural, por el contrario y dado que no se beneficia de la lógica que la condición de sistema del urbano impone a la articulación de los diferentes intereses públicos y, por tanto, de la acción de las Administraciones²⁰, se hace preciso superar la pretensión de la actual ordenación urbanística de extender a él su lógica de plena ordenación, sin mayor modulación. La razón es que, en el mundo rural, el interés de la colectividad local no puede recabar para sí, en principio, primacía alguna por razón de la naturaleza de las cosas. Por tanto, en él la ordenación urbanística debería limitarse -desde el punto de vista de su función nuclear de racionalizar la utilización de las concretas superficies sobre la base de su propiedad- a:
 - Respetar -en el suelo objeto de la política medioambiental de protección del patrimonio natural y la biodiversidad o del dominio público natural (en especial las costas) e incorporando medidas de restauración ecosistémica- la específica ordenación atribuida a los instrumentos, en su caso de planificación y programación, al servicio de la referida política (con remisión a tales instrumentos, en particular el plan nacional de recuperación que pueda llegar a establecer la que viene calificándose de Ley europea)²¹, yendo más allá sólo para complementarlos con una protección propia en espacios no cubiertos ya (sobre la base de una

²⁰ En cuanto territorio común (el suelo rural) a la entera organización del Estado queda necesariamente expuesto a diversas composiciones específicas de los intereses gestionados por las diferentes instancias y de las acciones de éstas, que, por carentes de una regulación general clara y coherente, propician solapamientos y fricciones entre las diversas políticas que dificultan y merman su eficacia.

²¹ Salvo exigencias de razones imperiosas de interés público prevalentes o de la implantación y funcionamiento de servicios públicos mínimos.

apreciación propia de los valores en ellos concurrentes). Lo que significa: primacía, con carácter general, del interés representado por la restauración de los ecosistemas y protección del patrimonio natural y la biodiversidad sobre el urbanístico local.

- En el restante suelo, a:

1º. Asegurar el mantenimiento de su carácter rural (como regla flexible), permitiendo desde luego su dedicación a todas las actividades pertinentes en función y de acuerdo con las políticas (y sus instrumentos) de desarrollo rural, con regulación sólo de las condiciones de las actuaciones de edificación y evitando la formación de nuevos núcleos de población, pero consolidando y, al propio tiempo, posibilitando la evolución de éstos adecuada a las circunstancias (sobre la base de su tratamiento “urbano adaptado”; lo que vale decir: sin operaciones urbanísticas y dotación con infraestructuras y servicios sólo mediante obras públicas ordinarias). Lo que significa: condicionamiento (suficientemente flexible) por la regulación urbanística de las condiciones del *ius aedificandi* de las políticas sectoriales (salvo necesidad de dedicación del suelo a otros usos) para permitir el pertinente elenco de actividades consideradas promotoras del desarrollo del mundo rural sin desnaturalización de su carácter, ni impedimento de la restauración de los ecosistemas)
En suma: redefinición de su régimen sin otro límite que la preservación de su carácter rural.

2º. Posibilitar la adecuada (desde el punto de vista local) estructuración general del territorio por las correspondientes políticas sectoriales, públicas (aeropuertos, puertos, carreteras, ferrocarril, etc...) y de interés público o social (instalaciones industriales, mineras, de generación, abastecimiento, transporte y suministro de energías, telecomunicaciones y equipamientos en general), mediante simple reserva de las superficies precisas para las ya existentes y previstas y la adaptación de la misma a las sobrevenidas.

En este punto se hace presente la procedencia de encontrar un mecanismo general de planificación a este efecto, como el que existe, por ejemplo, en Alemania: el llamado procedimiento declarativo de planificación (Planfeststellungsverfahren) regulado en la Ley general de procedimiento administrativo de 1976; mecanismo, que tenga como efecto la legitimación de actuación por regulación acabada de la relación entre esta y todos los afectados, públicos y privados.

La clave radica sin duda, pues, en el tratamiento del suelo rural común.

Puede decirse que las políticas públicas referidas específicamente al mundo rural han sido escasas, discontinuas y desiguales hasta muy recientemente. Sobre el trasfondo de su tratamiento “en negativo” y, todo lo más, desde la perspectiva de la preservación de los espacios naturales de valor en la política de ordenación territorial y urbanística, el ámbito rural ha venido siendo considerado hasta hace poco, primero como proveedor de productos agrícolas y de mano de obra para el proceso industrializador; luego como refugio de la inmigración de retorno y también soporte de la industrialización contaminante y lugar para la implantación de diversas instalaciones (plantas de energía nuclear, hidráulica, solar o eólica), infraestructuras y equipamientos (carreteras, aeropuertos, etc...) o establecimientos contaminantes o no deseados (depósito y tratamiento de residuos, centros penitenciarios) o, sencillamente, localizados por razón de ventajas económicas de la ubicación; pero también, más recientemente, como espacio idóneo para la segunda residencia, actividades de ocio y aventura o prestación de servicios turísticos. Lo que quiere decir: el medio rural se ha venido considerando como simple proveedor de recursos de todo tipo que se ha ido descapitalizando progresivamente ante la falta de perspectivas, oportunidades y empleo adecuado y, en definitiva y por la falta de infraestructuras y servicios, la menor calidad de vida (respecto al medio urbano).

La agudización de los desequilibrios en el campo y la penetración de los planteamientos comunitario-europeos han sido sin duda los factores

determinantes de un cambio en el tratamiento del mundo rural que empieza por manifestarse en la mejora de las comunicaciones, es decir, de la accesibilidad de las zonas rurales (efecto: integración en el territorio y apertura de mercados) y continuando por la diversificación y especialización agraria y la transformación de productos (efecto: el incremento de la rentabilidad de las explotaciones, con desigual freno de la despoblación), así como la –también desigual- mejora de la diversidad paisajística y medioambiental, con introducción de actividades terciarias, fundamentalmente turísticas y de ocio.

El desarrollo rural se ha consolidado, pues, desde la incorporación española en el proceso de integración supranacional (1986) y, por tanto, en línea de ejecución de la política comunitario-europea y mediante el recurso a los fondos supranacionales. La prueba es la constitución en 1995 de la Red Española de Desarrollo Rural (REDR) -red de redes territoriales- como asociación sin ánimo de lucro que tiene como objetivo genérico la promoción de un modelo de desarrollo rural integral. Punto de inflexión decisivo ha supuesto la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, al definir el marco básico del desarrollo sostenible del medio rural. Pero ahora se hace ya indispensable la integración del mundo rural en la planificación y el proceso de restauración ecosistémica.

3. La base indispensable de la actualización de la ordenación territorial-urbanística: una nueva consideración del recurso suelo.

El planteamiento descrito hace indispensable una completa renovación de la mirada sobre el suelo en cuanto soporte común de toda la vida. No puede seguir contemplándose –desde el sistema de valores propio del sistema económico imperante y la idea reduccionista que ve en la naturaleza solo un recurso explotable- como mero soporte neutro de las acciones edificatorias o urbanizadoras consideradas sin más de

mayor valor. Como ha llamado la atención B. Latour²², el suelo indispensable para la vida es “lo terrestre”, es decir, la llamada zona crítica: la piel de la tierra formada por una capa de escaso grosor entre la atmósfera y las rocas madre en la que se concentran todos los ecosistemas vivos precisados de conocimiento y tratamiento específicos. Se explican así las proclamaciones que se han hecho a escala internacional y regional sobre el valor del suelo, que, sin embargo, han tenido hasta ahora muy escasa eficacia (incluso la propuesta de Directiva marco para la protección del suelo que se elaboró en 2006 encontró tal resistencia que fue retirada en 2014). Se ha vuelto a insistir en el acuerdo del Parlamento Europeo de 28 de abril de 2021 en el que:

- a) Se considera que el suelo desempeña un papel multifuncional central; presta servicios ecosistémicos clave; sirve de plataforma para la actividad humana; y ayuda a prevenir inundaciones y sequías. Pero se advierte que es muy frágil, valioso, finito y no renovable y, aunque principalmente de propiedad privada, es un bien común necesario que proporciona unos servicios que redundan en el interés público.
- c) Se alerta del peligro de desertificación de amplias zonas del sur de Europa en el horizonte 2050 a causa del cambio climático; el fenómeno negativo de la ocupación, durante el periodo 2000-2018, de once veces más suelos que los que se cultivaron; la pérdida de tierras fértiles en aras del desarrollo urbano, con reducción del potencial de producción de biomateriales y biocarburantes; y se señala que los suelos excavados constituyen con mucho la fuente más importante de residuos.
- d) Se constata la falta de un marco jurídico de la Unión global, adecuado, coherente e integrado para proteger los recursos de las tierras y los suelos; la no contribución de las políticas sectoriales (como, sin embargo, deberían) a la protección del suelo; y se pide un marco jurídico común para la protección y el uso sostenible del suelo, abordando todas las principales amenazas que sobre él se ciernen.
- e) Se subraya que la protección del suelo, su uso circular y sostenible y su restauración deben integrarse en todas las políticas sectoriales pertinentes de la Unión y ser coherentes con ellas.

²² B. Latour, *Dónde aterrizar. Cómo orientarse en política*, Ed. Taurus, Madrid 2019, pp. 112 y 115 y ss..

Debe caminarse, pues, en la línea ya marcada por los aludidos planteamientos internacionales y europeos y la legislación de algún país europeo²³, ya que en el marco de los arts. 45.2 y 47 CE, el suelo es bastante más que un recurso escaso precisado de utilización racional: es un medio vivo y dinámico, decisivo para todas las formas de vida restantes (incluida por supuesto la humana), que demanda, consecuentemente, ser preservado en su estado y situación o, en la máxima medida posible, reutilizado (mediante su reubicación y para compensar su extracción). Lo que se traduce, en el plano de la ordenación territorial y urbanística, en la evitación o limitación al máximo de la ocupación por la urbanización y la construcción, ante todo del suelo o tierra fértil o de buena calidad (el Parlamento Europeo reclama como objetivo una ocupación neta cero para 2050). Pues la urbanización y construcción “esterilizan” dicho suelo o tierra (bien escaso) y sellan y trastornan su comunicación natural con la atmósfera y los fenómenos que en ella ocurren (impidiendo, en especial y en el caso de fenómenos cada vez más frecuentes como los de lluvias intensas, la función de “absorción” y “canalización” que le son propias).

Vista desde esta perspectiva, nuestra ordenación territorial y urbanística muestra un retraso ciertamente acusado. Si bien la legislación estatal proclama su utilización racional, según el principio de desarrollo sostenible, como fin común a toda política pública con incidencia territorial, extrae luego de tal proclamación solo, en lo que ahora interesa, las siguientes consecuencias:

- i) con carácter general, la de contribución a las medidas (tradicionales) de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna, la protección -adecuada a su carácter- del medio rural (genéricamente considerado) y la preservación de los valores ciertamente del suelo, pero no en función de la entidad propia de este último, sino solo del resultante de una previa y prevalente decisión de su innecesariedad o

²³ El Código de la construcción (*Baugesetzbuch*) alemán, además de incluir, en su párrafo 201, una definición, por cierto amplia, de agricultura (lo que supone tener en cuenta la utilización del suelo sin transformación de su condición natural), establece una regla derechamente dirigida a la protección del significativamente llamado *Mutterboden* (literalmente “suelo o tierra madre”), entendido como la capa más superficial y fértil de la tierra, que contiene -además de minerales- sustancias nutrientes y orgánicas (nitrógeno y humus) y gran cantidad de seres vivos (normalmente bacterias aerobias). Y el párrafo 202 dispone, en efecto, que la tierra vegetal que sea extraída con ocasión de la realización o la reforma de construcciones, así como de otras transformaciones de la superficie de la tierra, debe ser conservada en estado útil y protegida de destrucción o despilfarro.

inidoneidad para atender las necesidades de transformación urbanística (prevalencia, pues, de esta última) [art. 3.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana de 2015; en adelante TRLS15]; y

- ii) en relación con el medio urbano, la mejora ciertamente de la calidad y funcionalidad de los espacios públicos, pero de todos ellos (y sin diferenciación de los naturales) y refiriendo su funcionalidad a las necesidades de los ciudadanos (art. 3.3 TRLSRU15).

De este modo, aunque uno de los criterios legales de utilización del suelo restrinja la atribución al mismo de un destino que posibilite su transformación urbanística al que sea preciso para satisfacer las necesidades que justifiquen tal transformación, pierde fuerza directriz positiva al referirse al suelo que deba quedar en el mundo rural o, lo que es lo mismo, al reducirse su mensaje a la mera “preservación de la urbanización” (art. 20.1, a TRLSRU15), y centrar los principios rectores de las políticas públicas en el medio urbano, en definitiva, en la regeneración de su urbanización y la rehabilitación de la edificación (arts. 1, b y 3.3 y concordantes TRLSRU15).

Para el adecuado arreglo del suelo rural, es precisa, de acuerdo con lo argumentado, un nuevo tratamiento del suelo rural común que -sin perjuicio de la diferencia en estructura y lógica de las políticas de desarrollo rural y ordenación territorial- las articule entre sí mediante fórmulas de comunicación y cooperación interadministrativas que aseguren, de un lado, una formulación de las acciones sectoriales adecuada al carácter de aquel suelo (respetuosa del marco de la ordenación territorial y urbanística) y, de otro lado, la compatibilidad-complementación de los programas-planos (zonificación) y sus acciones sectoriales y la ordenación física al doble nivel de la ordenación del territorio (directrices autonómicas) y la urbanística, para que, en último término, el régimen urbanístico del suelo otorgue soporte a las necesarias actividades sin dejar de preservar el carácter del medio rural (ideando un modelo de infraestructuras-servicios específico, ajeno al urbano).

Y para afrontar los retos que la ciudad tiene planteados y lograr una “buena disposición” de la misma se hace preciso así (además de la circularidad de los procesos para minimización de los residuos y por tanto del impacto en el suelo rural):

- a) El establecimiento como principio-guía de la ordenación territorial y urbanística el de preservación del suelo o tierra fértil, incluso bajo la forma -

de no ser posible el mantenimiento de la correspondiente superficie en su estado natural- de la compensación de la transformación urbanística de dicha superficie mediante extracción de la tierra fértil y su reubicación en otro lugar. Con la doble consecuencia del tratamiento de los espacios libres como superficies naturales y la anulación en todo caso de la posibilidad del tratamiento de la tierra fértil extraída como simple residuo sólido susceptible de depósito en vertederos o instalaciones análogas.

- b) La imposición a la ordenación territorial y urbanística del deber de organización de los espacios transformados (urbanizados y construidos o edificados) en términos de previsión suficiente de superficies naturales que los complementen y la articulación de éstas entre sí para integrar un sistema capaz –además de satisfacer las necesidades de esparcimiento y ocio de los ciudadanos- de constituir verdaderos ecosistemas interconectados (al modo, como ya se ha dicho, en que la legislación de vías pecuarias hace de éstas corredores ecológicos) y “absorber” y canalizar, conectando el medio urbano con el rural y mitigando sus efectos adversos, los fenómenos atmosféricos intensos causantes de inundaciones por insuficiencia de la capacidad de canalización de las infraestructuras de las superficies urbanizadas y construidas.