



Foto: Aurora Álvarez Narváez (Uciencia)

El nuevo marco jurídico de la Ciudad y el Territorio

A partir de la Ley del Suelo de 1956 comienza a configurarse en España el cuerpo normativo alrededor del concepto de urbanismo. Ya en la década de los noventa, será una legislación adaptada a la economía global la que garantice, entre otros aspectos, el equilibrio y la colaboración interterritorial.

> **Diego J. Vera Jurado** / *Catedrático de Derecho Administrativo*

La ciudad, y el municipio que la representa, ha sido la estructura administrativa, social y política que mejor ha reflejado los intereses y los conflictos de los ciudadanos en el territorio. La ciudad era el único territorio y el territorio se concentraba en la ciudad. Y ha sido así durante siglos, porque el municipio es producto de una sociedad natural y espontánea, anterior a la voluntad del Estado (no digamos, de las comunidades autónomas), y cuya existencia se reconoce, pero no se crea. “El hombre es quien constituye los reinos y crea las repúblicas; pero el municipio parece que ha salido directamente de Dios”, proclamaba Tocqueville.

Por todo ello, el derecho ha tenido como objeto de regulación a la ciudad, aunque bajo unas premisas muy concretas y limitadas. De hecho, el cuerpo norma-

tivo que desde los años cincuenta se va configurando en nuestro país (podríamos designar como punto de inicio la Ley del Suelo de 1956) gira alrededor del concepto de urbanismo, cuya etimología hace referencia básicamente a lo que es propio de la ciudad, estructurado sobre las nociones de planeamiento municipal, estatuto jurídico de la propiedad del suelo o *ius aedificandi*, entre otras. La norma refleja a la ciudad en sus tradicionales límites y la inmensa mayoría de los preceptos están orientados a la producción de nuevo suelo urbano. Nada más. Esta situación, que se prolonga hasta los años noventa, se ve doblegada por factores de diferente orden que obligan a ofrecer un nuevo marco normativo a la ciudad y, por tanto, al territorio.

Asistimos a un mundo más global con una nueva geografía de poder, donde la competitividad está unida a cuestiones territoriales

El primero tiene que ver con la interpretación de la ciudad en el territorio. En efecto, la situación se rompe al comprobarse hasta qué punto los intereses de los ciudadanos y las tensiones de la

ciudad se producen en función de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella, en su *hinterland* inmediato, por lo pronto, y en el contexto del país

o la propia Unión Europea en último término. Asistimos a un mundo más global que genera lo que se ha dado en llamar una nueva geografía de poder, en donde la competitividad viene ligada a cuestiones territoriales. La ciudad, y con ello su gobierno, no puede entenderse ya más como un elemento absolutamente estático y definido en sus límites, sino que exige una

En este nuevo escenario se ha de garantizar también la prestación conjunta de servicios públicos de calidad y la articulación de los derechos e intereses de los ciudadanos

consideración más flexible en el ejercicio del poder público. La economía global se materializa en una red transfronteriza de regiones y ciudades estratégicas, con la consiguiente aparición de nuevos actores que obligan a replantear las funciones de intervención y la toma de decisiones tradicionales.

En este nuevo escenario la escala local ya no sirve para interpretar los problemas y ofrecer las soluciones. Nace, por tanto, un nuevo modelo de ciudad y de territorio, que tiene que garantizar el necesario equilibrio interterritorial, la prestación conjunta de servicios públicos de calidad y la articulación de los derechos e intereses de los ciudadanos. Este nuevo modelo necesita una nueva ordenación a través de la cual se consoliden las propuestas supra-locales (transportes, infraestructuras, protección de los recursos naturales, servicios en red...), se construyan los instrumentos de colaboración y cooperación entre ciudades y, en definitiva, se configure una *multiciudad* como referente integrador de toda la potencialidad de la ciudad.

Desde esta nueva posición, la ordenación del territorio y los instrumentos jurídicos que la desarrollan -especialmente los planes territoriales- adquieren una dimensión especial que posibilita otra interpretación del territorio en su conjunto. Aparecen nuevos conceptos en la doctrina, en las normas y en la jurisprudencia como 'urbanismo territorial', 'ciudad territorial' o 'medio ambiente urbano' desconocidos hasta este momento. A través de estos el Estado y, especialmente, las Comunidades Autónomas inician una nueva etapa de regulación normativa y de desarrollo de competencias ejecutivas, a las que hay que unir las propias de la Unión Europea con sus importantes estrategias territoriales y sectoriales (sobre todo ambientales).

Un segundo factor tiene que ver con la incorporación al cuerpo normativo de nuevos valores e intereses jurídicos. Los conceptos de sostenibilidad, paisaje, patrimonio, historia y calidad de vida constituyen nuevos elementos a integrar en la regulación de la ciudad y del territorio. La Constitución, en un primer momento, y los nuevos Estatutos de Autonomía, posteriormente, han aportado el impulso necesario para reconocer que en la ciudad y en el territorio quienes la habitan tienen derechos e intereses, al margen del puro crecimiento urbano como factor estructural del modelo económico. En esta labor también está jugando un papel trascendente la Unión Europea, que ha consolidado un cuerpo normativo incorporado a nuestra legislación y, por efecto, a nuestra jurisprudencia.

Por último, habría que añadir la existencia de factores que crean un nuevo territorio virtual, donde se cambia la localización de los problemas y, por supuesto, de las soluciones. Ciudad y territorio quedan, en otras palabras, difuminados por las nuevas tecnologías que se incorporan como un nuevo elemento de articulación en la 'sociedad red', que diría Manuel Castells. Aquí también se han producido cambios normativos obligados por una nueva reflexión.

Estos y otros factores marcan la senda de la nueva ordenación normativa de la urbe y del espacio que la acoge en nuestro país. Aunque es necesario recordar que la complejidad y la mutación de estas realidades no permite que la lenta maquinaria jurídica pueda reconocer marcos certeros y actualizados de regulación. Siempre quedará por reflejar en la norma algo que está ocurriendo ya en la ciudad y en territorio. ●



Foto: Aurora Álvarez Narváez (Uciencia)