

La ordenación territorial y urbanística en el contexto de la política económica y social del Estado

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DOBLE DIMENSIÓN ECONÓMICO-SOCIAL Y TERRITORIAL-AMBIENTAL DEL ORDEN CONSTITUCIONAL. EL PAPEL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN SU REALIZACIÓN. III. LA PERSPECTIVA AXIOLÓGICA QUE RESULTA DE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL O ESPACIAL. IV. LOS VALORES Y BIENES CONSTITUCIONALES QUE CONCERNEN A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: 1. LA UTILIZACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES Y, EN PARTICULAR, DEL SUELO CONFORME AL INTERÉS GENERAL. 2. EL MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO DE LA PERSONA. V. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA COMO TAREA DEL PODER PÚBLICO: 1. EL «INTERÉS GENERAL» CONSTITUTIVO DEL FIN PRIMARIO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN SU DOBLE CARÁCTER DE POLÍTICA Y COMPETENCIA. 2. LA DECANTACIÓN —PRIMERA O AL SERVICIO DE LA UNIDAD SUSTANTIVA CONSTITUCIONAL— DE LOS INTERESES PÚBLICOS TERRITORIAL-URBANÍSTICOS A PARTIR DE LA CLÁUSULA DE «CONFORMIDAD CON EL INTERÉS GENERAL».

I. INTRODUCCIÓN

Es evidente el deterioro experimentado en la última década por la cultura territorial-urbanística forjada en el crisol de la reivindicación democrática del último período del régimen franquista y consolidada en la

primera década de desarrollo constitucional. No cabe duda que guarda relación con las transformaciones experimentadas en el orden de la vida económica y social, siendo imputable no tanto al proceso de «liberalización» y «privatización» ligado a la integración europea y los efectos de la llamada «globalización», cuanto más bien al debilitamiento sustancial de las bases o fundamentos axiológicos de la ordenación territorial y urbanística y de la capacidad del poder público gestor de los asuntos públicos para hacerlos efectivos, inducido por las transformaciones y los procesos aludidos. Pues éstos han ido determinando, a favor de los valores económicos, un progresivo desplazamiento del centro de gravedad y, por tanto, el equilibrio del orden valorativo de la entera vida social, dificultando la plena fidelidad de la ordenación territorial y urbanística —confiada enteramente al espacio institucional político gestor del referido orden— a los fundamentos y, por tanto, fines que le son irrenunciablemente propios. Este fenómeno es especialmente perceptible en la relación entre potestad de ordenación del uso del suelo y sedicente derecho de transformación de éste por su propietario y, por tanto, en la institución central del planeamiento territorial y urbanístico. Y se manifiesta muy espectacularmente en el abandono del modelo de ciudad tradicional o propio y el abrazo de un modo de ocupación del territorio y de configuración de la convivencia ciudadana completamente desconectado de cualquier cálculo de las posibilidades de utilización racional de los recursos naturales con los que contamos. Las soluciones del planeamiento van dejando de ser, cada vez en mayor medida, resultado de la ponderación, a la luz del orden constitucional, de las necesidades reales, públicas y privadas, de la vida económica, social y cultural para su satisfacción «armonizada» en un «orden» del territorio y la ciudad al servicio, simultáneamente, del progreso económico y social y el medio ambiente adecuado a la persona para la consecución de una calidad de vida digna para todos. Y van pasando a responder, cada vez más, a proyectos diversos, provenientes en gran parte de la iniciativa privada, orientados por la rentabilidad y centrados, consecuentemente, en usos identificados a partir de análisis de mercado, que buscan realizar no las necesidades de interés general, es decir, de la ciudadanía, sino las de concretos grupos de ciudadanos en su concreta condición de consumidores de determinados productos inmobiliarios. Contexto éste que no puede verse sino favorecido por la manifiesta y crónica insuficiencia de las Haciendas locales para situar a las correspondientes entidades en condiciones de cumplir su cometido constitucional de Administración común del entero Estado y, por ello, responsable de la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía determinadas por la convivencia en el territorio y condicionantes primariamente de su calidad de vida.

Las consecuencias son ya visibles desde luego, como no podía ser de otra forma, en la organización del territorio y la ciudad y se traducen en el reflejo espacial de las disfunciones propias de la vida económico-social (segregación y discriminación espaciales —con privatización de vías y espacios públicos bajo pretexto de su conservación y de la seguridad en ellos: «dualización» de la ciudad—; desigualdad en el acceso a y el disfrute de bienes —especialmente la vivienda— y servicios básicos —educativos, culturales, de ocio, recreo y expansión; etc...—), a cuyo arreglo ha dejado de contribuir, como sin embargo debiera, la ordenación territorial y urbanística. Estos males están ya diagnosticados, incluso en sede de la ciencia jurídica. Destaca sin duda el esfuerzo desplegado en ésta por J. Ponce Solé¹, cuyo certero análisis y propuestas razonables no sólo descansan en un examen completo de la legislación comparada (incluso la urbanística interna de las Comunidades Autónomas) y de la jurisprudencia relevantes (del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, aparte de referencias a las de algunos Tribunales Superiores de Justicia), sino que tiene el mérito de ponernos sobre la mesa la experiencia real —con bastantes más sombras, y sombras tenebrosas, que luces— del caso norteamericano, constitutivo de una referencia plausible de la cantidad, importancia y entidad de los problemas a que puede abocarnos el decurso actual de la ordenación territorial y urbanística entre nosotros. Muy poco se podría añadir en este momento, desde la perspectiva jurídica, al esfuerzo ya desplegado por dicho autor. Pero lo que sí parece que resta aún esencialmente por hacer es la reconstrucción jurídica de la vinculación de dicha ordenación, como tarea pública y en su papel —junto con las restantes tareas, especialmente las de índole económica y social— en el contexto de la global política de configuración social de que trata el capítulo III del título I de la norma fundamental, al orden constitucional. Las líneas que siguen pretenden ser una contribución a esa labor aún pendiente.

¹ Véase J. PONCE SOLÉ, «Derecho urbanístico y segregación espacial», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIII (130), 2001, pp. 667 y ss.; «Segregación espacial, Derecho urbanístico y Jueces audaces en los Estados Unidos de América (con algunas reflexiones sobre el Derecho español)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, 1999; *Poder local y ghettos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Eds. Ministerio de Administraciones Públicas/INAP y Fundación Carles Pi i Suñer d'Estudis Autònomic i Locals, Madrid 2002; «Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social», *Anuario del Gobierno Local 2002*, Instituto de Derecho Público, pp. 111 y ss.; «Cooperación intermunicipal y coordinación interadministrativa en el ejercicio de las competencias de urbanismo y vivienda: en especial, el caso catalán», *Anuario del Gobierno Local 2003*, Instituto de Derecho Público, pp. 307 y ss.; y «Diversidad y convivencia en las ciudades», ponencia presentada al II Seminario «Pensando lo local en un nuevo siglo», celebrado en la sede de la Fundación Carles Pi i Sunyer los días 5 y 6 de febrero de 2002, Ed. UIM, Fundación Carles Pi i Sunyer y CEMCI, Barcelona 2004.

II. LA DOBLE DIMENSIÓN ECONÓMICO-SOCIAL Y TERRITORIAL-AMBIENTAL DEL ORDEN CONSTITUCIONAL. EL PAPEL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN SU REALIZACIÓN

La componente territorial y espacial es consustancial a la vida social en tanto que conjunto de acciones humanas individuales y grupales o colectivas. Pues implica la convivencia, la cual aparece determinada, a su vez y cerrando el círculo, por la asunción en común de determinadas tareas, la relevancia para las cuales del territorio y el espacio compartidos es evidente. Y la sociedad, que constituye el marco válido para el conjunto de los individuos y grupos que definen tal convivencia, es la que, por ello, hace posible tanto esta misma como la actuación en común conforme a valores y reglas aceptados. Justamente por ello y tomando la Constitución como condensación del consenso fundamental sobre tales valores y reglas, es clara la relación entre sociedad y Estado o, si se prefiere, entre sociedad y orden político. De ahí que sea factible partir de la consideración del Estado como la dimensión *territorial* o *espacial* de la sociedad por él políticamente organizada.

Así pues, esta dimensión está genéticamente inscrita y, por tanto, implícita en el orden constitucional, en la medida en que, conforme al preámbulo de la norma fundamental, ésta traduce la voluntad de establecer *una sociedad* democrática avanzada, en la que concurra al tiempo:

- La promoción del progreso de la cultura y la economía dirigida a procurar a todos una *digna calidad de vida*, asegurando en todo caso el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular y la protección a todos (individuos y pueblos) en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.
- La garantía de *la convivencia* democrática dentro de la propia Constitución y las *Leyes conforme a un orden económico y social justo*.

Desde esta primera y global declaración, pues, queda apuntada, aparte la imbricación entre sociedad y Estado, la pretensión de totalidad de la *calidad de vida digna* y, por tanto, del orden económico y social justo que constituye su presupuesto; calidad de vida en un orden económico y social justo, que se define como valor y es, por tanto, una responsabilidad y una tarea comunes. De lo que se sigue que valor y responsabilidad-tarea se definen no de cualquier forma, sino precisamente por relación a

determinada convivencia, cabalmente la que debe desarrollarse en el seno de la sociedad avanzada propugnada y, por ello, dentro de la Constitución. Consecuentemente, las coordenadas propias de esa convivencia hacen posible y al propio tiempo resultan de la decisión constituyente, y, entre ellas, desde luego la territorial y espacial. A la sociedad avanzada en convivencia, productora de calidad de vida digna conforme a un orden económico y social justo, es consustancial así la componente territorial, espacial. Dicho de otro modo: para ser justo, el orden económico y social ha de serlo también en su dimensión territorial; y, para ser digna, la calidad de vida ha de serlo también en la dimensión espacial.

El territorio y, más precisamente, el espacio pueden ser y son entendidos desde diversas perspectivas que, si ajenas a la jurídica, son relevantes para el Derecho. Pueden ser vistos, en efecto, como soporte-ambiente en el que se encuentra situado el hombre (dando lugar a una definición ecológica: el sistema en el que operan factores naturales y humanos²), pero también y desde ángulo más antropocéntrico aún, como ámbito de acción o vida sociales (dando lugar a una definición más propia de la geografía social: campo de los procesos propios de la acción humana). Y es este concepto, que conduce de la mano al de «espacio social», el que ahora presenta mayor interés. Pues destaca la importancia del territorio-espacio para la vida social, es decir, la dimensión espacial de ésta. Como señala Chr. Langhagen-Rohrbach³, dado que toda sociedad precisa de un «anclaje» territorial y espacial, aquélla y su «espacio social» son inescindibles, en el sentido de que no pueden ser entendidos separadamente. Lo decisivo aquí no es tanto la localización o disposición de determinados elementos, cosas o actividades o conjuntos de ellos o la parte que ocupa cada uno de ellos, cuanto más bien «la extensión que contiene toda la materia existente»⁴ y su significado para la correspondiente sociedad (la acción individual y colectiva en el seno de ésta; la vida social). El territorio y, por tanto, el espacio resultan ser así ámbitos de influencia de una sociedad, al punto de que ésta los «constituye» y, por tanto, «configura».

Esta es la razón por la que el «orden político-jurídico» de que se dota a sí misma la sociedad en el acto constituyente para que presida el permanente proceso de configuración social comporta de suyo un «orden territorial-espacial». Se explica así que la Constitución:

² Para la relevancia jurídica de esta perspectiva, véase la STC 102/1995, de 26 de junio.

³ Christian LANGHAGEN-ROHRBACH, *Raumordnung und Raumplanung*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 2005, p. 3.

⁴ Según la primera significación que de la palabra espacio da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

- Se refiera, desde la perspectiva de la política social y económica y, por tanto, de la acción del Estado y en conexión con el desarrollo de la persona y la calidad de vida, al medio ambiente adecuado y a la utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE), así como al patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE) y a la regulación del uso del suelo de acuerdo con el interés general para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), dotando a estos valores y bienes de la condición, en cualquier caso, de principios rectores de la expresada política.
- Contemple como competencia del poder público «la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda» (art. 148.1.3 CE) y «la protección del medio ambiente» (art. 149.1.23 CE).

El objeto propio de la política social y económica de que habla la rúbrica del capítulo III del título I de la norma fundamental —la configuración social desde el criterio estimativo del orden constitucional sustantivo—, incluye desde luego la configuración del territorio y el espacio: desde la escala mayor o propia de la vida económico-social en su misma complejidad (desagregada y, al propio tiempo, articulada en economías territoriales diversas: las locales, las autonómicas y la nacional o general), pasando por la propia de la ciudad o el espacio urbano, hasta la menor o propia de la vida individual o familiar. De este modo, la acción de continuada configuración de que —en el curso del permanente proceso de desarrollo constitucional— es responsable el Estado, es, precisamente por serlo de configuración social, de configuración territorial y espacial. No es casual, por ello, la denominación misma de la competencia referida sin más al territorio como «de ordenación» de éste. De ella resulta que el territorio no es una magnitud dada, sino, antes al contrario, parte de la realidad económica y social a «ordenar» positivamente. Lo que presupone un orden estimativo desde el que enjuiciar la situación real y definir, así, la ideal a alcanzar en términos de fines y objetivos a conseguir o, lo que es lo mismo, el interés general en punto a las funciones y los usos «territoriales» y la acción a desarrollar para su consecución, es decir, para alcanzar el mejor «arreglo» del territorio o espacio históricamente posible en cada momento. En la medida en que éste ha de ser adecuado a las necesidades de la vida social y, por ende, a la lógica propia de ésta, su orden estimativo de referencia no es otro que el entero orden sustantivo constitucional, en tanto que formalización de los valores, bienes y principios del orden económico y social justo al que responde el acto constituyente. Sin perjuicio de que en el seno de dicho orden constitucional se contengan pronunciamientos de carácter indirecta o directamente «territorial»,

como los contenidos en los antes citados artículos 45, 46 y 47 CE, los cuales forman, así, parte de un todo del que no pueden desconectarse para su correcta interpretación.

De la configuración del territorio o el espacio es predicable, pues, el mandato general del artículo 9.2 CE. La responsabilidad del poder público vinculado por el orden constitucional (art. 9.1 CE) no se agota en la tutela jurídica, ha de consistir en la promoción de condiciones reales, cabalmente aquéllas que hagan posible que la libertad e igualdad sean reales y efectivas en los planos individual y colectivo. Y esa promoción comprende tanto la remoción de los obstáculos que impidan o siquiera dificulten su plenitud, como la facilitación de la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social.

III. LA PERSPECTIVA AXIOLÓGICA QUE RESULTA DE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL O ESPACIAL

La específica relevancia para el entero orden sustantivo constitucional de los principios rectores de la política social y económica consagrados en los artículos 45, 46 y 47 CE radica en que, precisamente en tanto que parte integrante del mismo, imponen una determinada perspectiva en su interpretación y, por tanto, determinación como un todo. La imposición de tal perspectiva se justifica por la trascendencia del territorio y el espacio —en definitiva, el ambiente (natural y cultural)— para la vida individual y colectiva, en cuanto soporte, contexto o marco de ésta, lo que quiere decir portador de sus potencialidades, así como, por tanto, garante de las posibilidades de calidad de vida en el presente y en el futuro.

La consagración de los valores y bienes territorial-ambientales aparece así, no por casualidad, vinculada a la persona (el medio ambiente ha de ser adecuado a su desarrollo; art. 45.1 CE), la calidad de vida (constitutiva del fin de la utilización racional de los recursos naturales; art. 45.2 CE) y la dignidad y adecuación de la vivienda, es decir, del lugar para —justamente— vivir (definitoria del fin de la regulación del recurso suelo conforme al interés general; art. 47 CE). Los valores y bienes de que se trata están, pues, estrechamente imbricados, en términos de la escala estimativa constitucional, al complejo valor proclamado como superior para —en cuanto fundamento del orden político y la paz social— presidir el entero orden sustantivo constitucional: la dignidad de la persona y sus derechos inviolables y el libre desarrollo de la personalidad con respeto a la Ley y a los derechos de los demás. Valor superior que lo es del Estado constituido a través de la construcción axiológica de éste en el artículo 1.1

CE, pues el orden político y la paz social de que habla el artículo 10.1 CE penetra en aquélla por la vía de los valores a los que debe responder el Estado en su doble faceta de poder (decisión y acción) y ordenamiento. Y debe responder precisamente en los términos explicitados por el artículo 9 CE y, concretamente y en lo que aquí importa especialmente, por el número 2 de dicho precepto constitucional, ya comentado.

La apuntada imbricación aporta de este modo al orden sustantivo constitucional el peso estimativo de la exigencia basal del respeto por la vida, pues en ella la clave última la proporciona justamente la vida y su calidad. Y esta exigencia incluye tanto la relación hombre (individuo y sociedad), medio (soporte, marco y facilitador de los recursos de todas las formas de vida), como la inserción de la persona en sociedad, haciendo evidente que la responsabilidad del individuo respecto de la colectividad en la que vive (la actual, pero también la integrada por futuras generaciones) no es sino la otra cara del libre desarrollo de su personalidad. Es altamente significativo en este sentido que el constituyente señale la pertinencia del recurso al apoyo en *la indispensable solidaridad colectiva* para la protección y la mejora de la calidad de vida y la defensa y restauración del medio ambiente, pero también que cuando:

- Aborda los valores territorial-ambientales desde la perspectiva subjetiva o propia de la posición de los ciudadanos, configura ésta desde la doble vertiente del derecho y del deber (explícitamente en el art. 45.1, implícitamente en el art. 46 CE).
- Trata de la tutela estatal de dichos valores, i) señala la procedencia de sanciones no sólo administrativas, sino incluso penales, y proclama la obligación de reparar el daño causado (que se considera, así, un daño a la comunidad, al interés general) [arts. 45.3 y 46, in fine, CE]; y ii) excluye la legitimidad de la especulación con el suelo y prevé la participación de la comunidad en las plusvalías de la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE).

Así pues, en tanto que *indispensable*, la solidaridad colectiva:

- a) Modula la posición fundamental del ciudadano que deriva del artículo 10.1 CE y, consecuentemente, el entero orden sustantivo definido en el título I CE, desde la perspectiva de los requerimientos territorial-ambientales de la calidad de vida. Es ella la que incorpora al *status* constitucional del ciudadano, junto a la pretensión, la responsabilidad por la racional utilización de los recursos naturales y, en particular, del suelo; la preservación del patrimonio

histórico, cultural y artístico; la vivienda digna y adecuada; y, en definitiva, un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona. Precisamente por ello los valores territorial-ambientales, aunque —por definición— objetivos y colectivos, pueden pasar a formar parte, como tiene establecido ya el Tribunal Constitucional⁵, del contenido constitucionalmente declarado incluso de derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional (como es el caso de la intimidad personal y familiar y el domicilio inviolable —art. 18.1 y 2 CE— por relación a la vivienda digna y adecuada del art. 47 CE). Lo que, sea dicho de paso, otorga a los derechos constitucionales, también a los llamados fundamentales, una dimensión prestacional o dependiente de la acción estatal de configuración de las condiciones de vida en común. Pero de igual trascendencia por lo menos⁶ es la vinculación funcional de los derechos del capítulo II del título I CE a los valores y bienes territorial-ambientales, de suerte que los requerimientos que imponga la realización de las condiciones precisas para la efectividad de la calidad de vida a que aquéllos apuntan no pueden ser considerados sólo como límites compresores, pues operan igualmente como elementos que contribuyen a la determinación de su mismo contenido. Consecuencia ésta de no menor trascendencia para la interpretación del juego del inciso «el respeto a la Ley y a los derechos de los demás» en el número 1 del artículo 10 CE y, por tanto, del alcance tanto de la Ley que cumpla la reserva prevista en el artículo 53.1 CE, como la que formalice la política social y económica en el ámbito acotado por el capítulo III del título I CE y en su incidencia sobre derechos constitucionales.

- b) Otorga a la acción estatal de configuración social una específica legitimación (pues ha de apoyarse en ella) que, al propio tiempo, la determina finalistamente (pues ella misma ha de procurar la solidaridad).

A la solidaridad social se refiere el constituyente, en efecto, como una cualidad de la sociedad misma. De modo que el artículo 45.2 CE presu-

⁵ SsTC 199/1996, de 3 de diciembre; 119/2001, de 24 de mayo; y 16/2004, de 23 de febrero.

⁶ Esta consecuencia es en todo caso correlato obligado de la anterior, ya aceptada por el Tribunal Constitucional. Pues si los valores y bienes territorial-ambientales pueden contribuir a la determinación del haz de facultades propio del contenido de los derechos constitucionales es porque efectivamente son relevantes para la definición, determinación o delimitación de tal contenido en su totalidad.

pone que el despliegue por los poderes públicos de su acción tiene lugar en el contexto de una sociedad solidaria y ha de procurar la reproducción de ésta. El progreso social y económico de que trata el artículo 40 CE⁷, no puede ser otro, pues, que el que propicie la sociedad solidaria respetuosa con el valor basal de la vida y, por tanto y en su dimensión territorial-ambiental, con los valores y bienes consagrados por los artículos 45, 46 y 47 CE. Quiere decirse que entre las condiciones favorables para el progreso social y económico que, según el citado artículo 40 CE, deben promover los poderes públicos, se incluyen desde luego las relativas a i) la utilización racional de los recursos naturales y la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico que son presupuesto del medio ambiente adecuado y ii) la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada. No hay, pues, verdadera antinomia, en el seno de la Constitución, entre sus órdenes económico y territorial-ambiental; hay, más bien, exigencia de optimización de dichos órdenes en cada circunstancia de tiempo y lugar a la vista de las necesidades colectivas. Toda la política económica y social de los poderes públicos debe estar penetrada, pues, de los valores y bienes territorial-ambientales. Y, por ello, el progreso económico y social constitucionalmente postulado es únicamente el *sostenible* por responder a los valores y bienes postulados en los citados arts. 45, 46 y 47 CE.

La compleja tarea, formulada como competencia (medio ambiente, ordenación del territorio, urbanismo, vivienda), en que se expresa la responsabilidad específica del poder público por la dimensión territorial-ambiental de la vida social tiene por objeto, así, la dotación a tal vida social (la de la sociedad solidaria en progreso equilibrado y armónico) de un orden territorial y espacial adecuado a sus necesidades. Es, por ello, transversal y atendida estrictamente a la dimensión ambiental, territorial y espacial de dicha vida social, pues ha de «ordenar», en el espacio, la totalidad de las funciones y los usos públicos y privados; funciones y usos de lógica y contenido muy diversos y variables en el tiempo y el lugar. Su servicialidad a las necesidades sociales le impone, además, la condición de proceso permanente, por más que pueda y deba formalizarse en decisiones determinadas.

La sintonía del orden constitucional así entendido con la otra pieza supranacional —el Derecho comunitario europeo— con la que forma hoy

⁷ Es decir, el progreso orientado, en un marco de estabilidad, al pleno empleo y la más equitativa distribución de la renta personal y regional, que es objeto de promoción por parte de los poderes públicos, de modo que la política económica de éstos debe, además de procurar la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos, atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (arts. 130 y 131 CE)

una verdadera *Constitución compuesta* o «Verfassungsverbund» es total, corroborando la corrección de su interpretación aquí mantenida. En efecto:

- Conforme al artículo 2 TUE uno de los objetivos de la Unión Europea se cifra en la promoción del progreso económico y social y la consecución de un desarrollo equilibrado, cabalmente *mediante la cohesión económica y social*.
- A tenor del artículo 2 TCE la misión de la Comunidad Europea comprende, entre otros objetivos, la procura de un *desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible*, un alto nivel de protección y mejora de la *calidad del medio ambiente*, la elevación del nivel y la calidad de vida, la *cohesión económica y social* y la *solidaridad* entre los Estados miembros.

El objetivo y, por tanto, el valor de la protección del medio ambiente tiene tal entidad, que irradia a la totalidad de las políticas y acciones comunitario europeas, pues conforme al artículo 6 TCE todas éstas deben integrar las exigencias de aquél en su definición y realización.

- En el artículo 3.1, l) TCE se prevé una política de medio ambiente al servicio de la misión anterior; política, que —por la potencia de irradiación del valor al que sirve— resulta ser transversal y debe perseguir, entre otros objetivos más concretos, los de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la *utilización prudente y racional de los recursos naturales* (art. 174 TCE), para lo cual puede traducirse en la adopción, entre otras, de medidas de ordenación territorial y utilización del suelo [art. 175.2, b)].

Justamente esta última previsión traduce, todavía tímidamente, la evolución hacia la formación de una verdadera política de ordenación territorial europea, observable desde principios de los años noventa. Por ahora esa evolución ha conducido únicamente a la elaboración y aprobación de sendos informes (Europa 2000, de 1991 y Europa 2000, de 1994), así como a la concertación de la llamada estrategia territorial europea⁸, aprobada en Potsdam en 1999 por la Conferencia Europea de Ministros competentes en materia de ordenación del territorio. Este último documento establece tres categorías de fines u objetivos:

⁸ Sobre la estrategia territorial europea, véase T. PAREJO NAVAJAS, *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Ed. M. Pons e Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente (Univ. Carlos III de Madrid), Madrid 2004.

1. El desarrollo territorial policéntrico como modelo para una nueva relación de ciudad y mundo rural basada en la promoción de la integración social. En este capítulo sobresale la fijación, para el desarrollo urbano, del paradigma de la «ciudad compacta», justamente para combatir la dispersión de aquél.
2. El acceso igual a las infraestructuras y el conocimiento, considerando que la infraestructura de transporte y telecomunicaciones constituye un poderoso medio para interconectar los centros urbanos y su área de influencia.
3. La prudente utilización de los recursos naturales y del patrimonio cultural.

La evolución previsible del Derecho originario comunitario europeo conduce en todo caso a la reafirmación de la constatada sintonía. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa proclama, en su artículo I-2, una serie de valores, declarando que éstos son comunes a los Estados miembros «en una *sociedad* caracterizada por el pluralismo, la *no discriminación*, la tolerancia, la justicia, la *solidaridad* y la igualdad entre mujeres y hombres». Y en su artículo I-3.3 señala como objetivos de la Unión Europea el combate de la *exclusión social* y la *discriminación* y el fomento, entre otras cosas, de la *solidaridad entre generaciones*, la *cohesión económico-social y territorial* y la *solidaridad* entre los Estados miembros.

IV. LOS VALORES Y BIENES CONSTITUCIONALES QUE CONCERNEN A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Con independencia de los términos en que aparecen formulados, en los artículos 45, 46 y 47 CE se diferencian claramente dos conjuntos de valores y bienes constitucionales, específicamente articulados entre sí. De un lado se proclama el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE), que, dada su amplitud, debe entenderse comprensivo en la sociedad actual claramente de todo aquél en que el referido desarrollo de la persona deba producirse y, consecuentemente, tanto del medio natural, como del urbano. Sin perjuicio de su identidad propia, el patrimonio histórico, cultural y artístico (y los bienes que lo integran) a que se refiere el artículo 46 CE ha de inscribirse, pues, en la órbita de dicho valor. Pero, de otro lado, se afirma la utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE), que se ofrece claramente como un pre-

supuesto del medio ambiente adecuado y es objeto de especificación, por lo que hace al concreto recurso natural «suelo», en términos de regulación de éste conforme al interés general y para la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). La relación entre uno y otro grupo de valores aparece establecida por el de la dignidad y adecuación respecto a la persona y su desarrollo (individual y en sociedad) y, en definitiva, la calidad de vida. El sentido axiológico último del conjunto lo proporciona, pues, la vida y su calidad, la cual se entiende dada en un medio ambiente adecuado, de modo que entre la utilización de los recursos naturales y este último hay una relación de medio a fin.

1. LA UTILIZACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES Y, EN PARTICULAR, DEL SUELO CONFORME AL INTERÉS GENERAL

El artículo 45.2 CE predica de la totalidad de los recursos naturales, incluido el suelo, una utilización racional o, en su caso y a través de su regulación, una que sea conforme al interés general. Los recursos aquí aludidos son todos los que proporcione la naturaleza, sin exclusión alguna, verificando el constituyente respecto de ellos una doble operación: los cualifica como bienes y determina la relación con ellos de los sujetos privados y públicos a partir del dato de su utilización. Se trata, con toda evidencia de una utilidad desde y para la sociedad avanzada del preámbulo del texto fundamental, es decir, para el orden político y la paz social a que se refiere el artículo 10.1, *in fine*, de éste, en modo alguno una simplemente económica o para el desarrollo o crecimiento económicos. De esta utilidad de los recursos para los aludidos sujetos —para la vida social en general y desde luego también la económica en particular— deriva sin más, en efecto y por ello, su condición de bienes, pero igualmente los términos en que conciernen a los sujetos, es decir, determinan las correspondientes relaciones de interés privado-particular y público-general.

Integran los recursos cualificados como bienes sólo las cosas, no las actividades de los sujetos, por más que éstas estén referidas a aquéllas y supongan, en su caso, su apropiación, su transformación o producción, su uso, su disfrute o su disposición. El artículo 128 CE, al que es propia la perspectiva de la riqueza en su totalidad, diferencia claramente en su número 2 los recursos de las actividades o servicios.

El constituyente trata los bienes así determinados como géneros de cosas con independencia todavía de su organización por el hombre y, por tanto, de su sujeción a un determinado régimen jurídico conforme a las instituciones de la propiedad privada (art. 33 CE) y del dominio público

(art. 132 CE), es decir, de la que resultaría ya a la vista de su utilidad o función concretas en el complejo social. De modo que, en tal calidad, forman parte desde luego de la riqueza del país en cuanto tal, a la totalidad de la cual justamente —con independencia de sus distintas formas y de su titularidad y para subordinarla al interés general— alude el artículo 1298.1 CE, como acaba de apuntarse. No es que el interés general juegue respecto de los recursos naturales en diferentes planos, sino que, a la inversa, es el interés general el que puede experimentar y experimentar diversas decantaciones a partir siempre del criterio estimativo último de la utilidad variable (en el tiempo, el lugar y la circunstancia) de los diversos recursos para la vida y su calidad, es decir, al concretar de cada vez dicha utilidad y, por tanto, la función de la cosa o recurso de que se trate.

La utilidad de los recursos naturales consiste en su utilización racional, en términos, en su caso (el del suelo), de conformidad con el interés general. Luce aquí la relación de las cosas-recursos con los sujetos y su actividad, dando lugar a situaciones tuteladas por el Derecho: los recursos, en cuanto conjunto que proporciona las potencialidades para la vida, conciernen a los sujetos y motivan su acción, su actividad, obviamente conforme al orden constitucional. La lógica de esa concernencia es, sin embargo, diferente, aunque la norma fundamental le impone algunos rasgos unitarios. Estos vienen dados por la ya aludida exigencia de racionalidad-conformidad con el interés general. Pues esta exigencia presenta un perfil determinado:

— Con carácter general y para cualquier recurso natural, la racionalidad no es cualquiera, sino única y precisamente la que —desde la solidaridad colectiva— mejor sirva para conseguir un medio ambiente adecuado para la calidad de vida (defensa y restauración del primero para proteger y mejorar la segunda; art. 45.2 CE).

La solidaridad es aquí elemento capital. En tanto que predicada respecto de los recursos naturales como riqueza en los términos antes precisados, destaca, en efecto, la dimensión colectiva de la relación del hombre con la naturaleza, indisociable de la individual por condicionante de ésta. De donde se sigue la responsabilidad asimismo colectiva, en la que se inscribe la individual, por lo que hace a la utilización de los recursos naturales; responsabilidad, que, tal como se encuentra formulada, i) es de la generación presente para el futuro y, por tanto, intergeneracional; ii) enmarca y preside la organización concreta de las relaciones con las cosas, puesto que éstas deben poder justificarse en su conformidad con ella; y iii) se

traslada a la comunidad políticamente organizada —los poderes públicos constituidos— en términos de deber de acción.

La solidaridad colectiva, por tanto, lleva de la mano a una utilización prudente⁹, pues exige de ésta un resultado determinado, concretamente el merecedor de la calificación como «sostenible». Se trata del «desarrollo equilibrado y *sostenible*» y del «desarrollo armonioso, equilibrado y *sostenible* de las actividades económicas» correspondiente a un «crecimiento *sostenible*» de que hablan, respectivamente, los artículos 2 TUE y 2 TCE, normas del Derecho originario europeo con las que sintoniza así nuevamente nuestra Constitución¹⁰.

De otro lado, la solidaridad colectiva, en tanto que ha de servir de soporte a la correspondiente responsabilidad asimismo colectiva, sólo puede emanar de una sociedad suficientemente cohesionada, lo que remite por esta vía igualmente a la acción positiva de configuración social que incumbe a los poderes públicos constituidos. Pero lo decisivo es la imbricación entre ambos valores y, por tanto, la trascendencia territorial-espacial de la cohesión económica y social.

Este es el fundamento del alcance del concreto orden de valores examinado: su radio es el entero constitucional, penetrando éste por la perspectiva estimativa (la calidad de vida) propia de aquél¹¹, pero también, por tanto, del carácter transversal de la responsabilidad-tarea estatal de ordenación territorial y urbanística, en tanto que instrumento y sede para la armonización de los contrapuestos requerimientos que, desde su propia economía sectorial, proyectan sobre el territorio-espacio los diferentes factores con incidencia o relevancia en el mismo.

⁹ El artículo 174.1 TCE vincula prudencia y racionalidad a la hora de determinar la utilización de los recursos naturales. Los principios medioambientales comunitario-europeos de «cautela» y «prevención» o «acción preventiva» (art. 174.2 TCE) encuentran aquí su fundamento.

¹⁰ Como es bien sabido, la «sostenibilidad» es concepto acuñado por el informe Brundtland en 1987 y que, a través de la «Agenda 21» acordada en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, ha pasado al Derecho comunitario europeo y ha sido recibido ya, como principio jurídico, por numerosa legislación medioambiental. Conforme a la definición que da dicho informe, la sostenibilidad se predica del desarrollo que satisface las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las posibilidades de futuras generaciones de satisfacer las necesidades propias y de efectuar sus propias opciones de vida. El concepto presenta, junto a la ecológica evidente, una componente social y otra económica.

¹¹ De donde la necesidad de una «optimización» en cada caso y circunstancia, vía ponderación de los diferentes y en su caso contrapuestos criterios derivados —en abstracto— de uno y otro, de los respectivos órdenes constitucionales económico y medioambiental. En esta línea el Tribunal Constitucional: SsTC 64/1982, de 4 de noviembre; 170/1989, de 19 de octubre; y 101/2005, de 20 de abril.

- Por lo que hace concretamente al recurso natural «suelo», sus características y función para la vida imponen i) la directa precisión constitucional —consecuente con la compleja regla anterior— del carácter «racional» de su utilización para la efectividad del derecho de todos a una «vivienda digna y adecuada» (sin la cual no existe en el orden constitucional, pues, la calidad de vida), pero simultáneamente ii) la entrega de la concreción de la racionalidad¹² (identificada con el interés general excluyente de la especulación) a la configuración de los poderes públicos (regulación y acción urbanísticas capaces de generar las condiciones necesarias, es decir, de ordenación territorial y urbanística) en términos de tal alcance e intensidad que es ella (y sólo ella) la legitimada constitucionalmente para crear plusvalías, razón por la que —cuando sean apropiables por los sujetos privados— debe participar incluso en ellas (art. 47 CE).

Más allá del «código común» que resulta de las reglas precedentes comienza la diversidad. Porque la autonomía de los sujetos privados es la que organiza las causas, es decir, los fines articuladores de sus intereses o, lo que es igual, de sus relaciones, en lo que aquí interesa las de carácter patrimonial o con las cosas. La identificación de los fines es libre, a partir del valor de la libertad que preside la posición de la persona, pero dentro del orden constitucional. Esta precisión significa que los fines inscritos en los valores constitucionales pertinentes (y, por tanto, en el «código común» antes explicitado) se imponen a la autonomía: penetran en ella para asentarse como piezas necesarias del universo de fines del libre desarrollo de la personalidad; proceso que, en lo que respecta a las cosas, adopta la forma de decantación de la «función social» de la propiedad a la que se refiere el artículo 33.2 CE con ocasión justamente de la delimitación por y de acuerdo con la Ley del contenido de esta institución (art. 33.2, en relación con art. 53.1 CE)¹³. Las relaciones de los sujetos privados establecidas con vistas a fines así correctamente integrados conforman esferas de intereses privados legítimos. Y tienen este carácter justamente porque, al ser conformes con el orden jurídico (en último término constitucional), son, por ello mismo y consecuentemente, de interés general, activando la

¹² Más allá de la exigencia de «sostenibilidad», de cumplimiento en todo caso obligado, como ha quedado visto.

¹³ Y en la «propiedad generando nueva propiedad», es decir, la libertad de empresa misma debe entenderse que adopta la forma de decantación de las exigencias de la economía general (art. 38 CE), en la medida en que ésta no sólo no debe poner en peligro, sino que debe procurar la calidad de vida y, por tanto, el medio ambiente adecuado para ella.

responsabilidad estatal de configuración social en los términos procedentes (de simple protección o tutela o de generación de condiciones). La heteronomía de los sujetos públicos¹⁴ sitúa fuera de éstos, por el contrario, la causalidad de su entera actividad en tanto que tales (no así cuando ella deriva del ejercicio de la iniciativa económica), de modo que no tienen otros fines que los positivamente fijados por el Derecho (los inherentes a los valores directamente previstos por el orden constitucional o decantados en aquél a partir de ellos) como propios de sus potestades-competencias. De donde se sigue la necesidad de la discriminación en la utilidad para el adecuado deslinde en la organización de la «utilización» de los recursos, distinguiendo entre la que de que debe concernir a los sujetos públicos (dominio público, reserva al sector público; arts. 128.2 y 132 CE) y la que es de «interés general» (gracias a la función social) que se cumpla a través del tráfico jurídico en el seno del mercado y gracias a la institución de la propiedad, es decir, debe quedar al juego del establecimiento de relaciones de interés por los sujetos privados bajo la tutela jurídica estatal.

2. EL MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO DE LA PERSONA

Es clara la vinculación constitucional de la utilización racional de los recursos naturales, y, en particular, del suelo, con el medio ambiente adecuado. Este lo es para el desarrollo de la persona, el cual hace referencia a la calidad de vida, a cuya protección y mejora, junto con la defensa y restauración precisamente del medio ambiente, atiende aquella utilización racional. Ésta es, pues, presupuesto necesario —aunque no suficiente— del medio ambiente adecuado, que es, a su vez, el contexto constitucionalmente necesario de la calidad de vida que es precisa para el pleno desarrollo de la persona.

El medio ambiente proclamado como valor y como bien es así todo el que constituye el aludido contexto. Comprende desde luego, por ello, no sólo el natural (el conjunto de los recursos naturales)¹⁵, sino también,

¹⁴ La del legislador y el Juez es clara. En lo sustancial, el legislador ejerce sólo «la potestad legislativa» (art. 66.2 CE) opera pues sólo el desarrollo constitucional mediante la adopción, en forma cabalmente de Leyes, de las decisiones esenciales para la vida colectiva. El Juez está circunscrito a la «potestad jurisdiccional» y se limita así a juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE). Y el poder público gubernativo-administrativo aparece encuadrado, en lo que aquí importa, en la función de «ejecución» (art. 97 CE), que debe desarrollarse con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

¹⁵ Como tiene señalado acertadamente U. BECK, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998, 304 pp., de naturaleza en sentido primigenio es

como ya se ha avanzado, el cultural o integrado por el conjunto de realizaciones humanas, incluida la creatividad misma¹⁶, constitutivas —en términos del artículo 46 CE— del patrimonio histórico, cultural y artístico, compuesto de bienes materiales e inmateriales. En la redacción de este último precepto se hace explícita la perspectiva genérica (propia de la riqueza invocada en el art. 128.1 CE) y previa a cualquier opción sobre la organización de la apropiación, el uso, el disfrute y la disposición de las cosas que es propia del constituyente y que, como ya se ha comentado, está implícita asimismo en los artículos 45 y 47 CE; lo que tiene lugar al distinguirse en ella, de un lado, el patrimonio mismo y, de otro, los bienes (cosas) concretos que lo integran (éstos, con independencia de su régimen jurídico y titularidad). Pero de la amplitud con la que se determina el medio ambiente, así como de la vinculación entre el recurso natural «suelo» y la vivienda digna y adecuada¹⁷, se sigue que aquél incluye asimismo todo el que condicione, otorgue soporte o enmarque el desarrollo de la persona y la calidad de vida, lo que significa en la sociedad urbana actual: el medio urbano. La trascendencia de éste para la dignidad y la calidad de la vivienda es evidente, como lo es la de ésta para el desarrollo de la persona en sociedad.

La «adecuación» al desarrollo de la persona cualifica el medio ambiente como valor de contenido propio, no limitado al resultado de la utilización racional de los recursos naturales. El criterio de la adecuación es obviamente el libre desarrollo de la persona en los términos del artículo 10.1 CE, que requiere la realización efectiva del orden político y la paz social postulados por el constituyente. Sólo es constitucionalmente «adecuado», pues, el medio ambiente que permita la calidad de vida precisa al efecto; medio ambiente, cuyo complejo estándar constitucional mínimo aparece integrado por:

- El respeto a los procesos básicos de la vida (en todas sus manifestaciones y conforme a su lógica y ciclos propios) para mantener en la mayor medida posible las potencialidades justamente de vida que los recursos naturales ofrecen.

difícil, por no decir imposible, hablar ya al menos por lo que hace a Europa. La naturaleza en ella existente es ya sólo naturaleza alterada por la mano del hombre y, en tal sentido, «cultural».

¹⁶ Pues a tenor del artículo 46 CE el patrimonio histórico, cultural y artístico ha de ser objeto no sólo de conservación, sino de enriquecimiento.

¹⁷ Tanto más cuanto que el suelo debe ser objeto, al efecto, de una regulación y, sobre la base de la misma, de una acción «urbanística» configuradora justamente de la ciudad, es decir, del medio urbano.

- La utilización racional de los recursos naturales y, en particular, del suelo conforme al interés general para la satisfacción de las necesidades colectivas que precisa la calidad de vida.
- La incorporación, para su preservación y promoción, del patrimonio histórico, cultural y artístico.

El valor «medio ambiente adecuado» es, así, el que preside —resumiéndolo— el entero orden constitucional territorial-ambiental examinado. Es, por ello, complejo, ya que integra todos los demás: el medio ambiente adecuado lo es de una sociedad solidaria y, por tanto, cohesionada económica y socialmente, que utiliza todos los recursos naturales de modo racional y el suelo, en particular, sólo para satisfacer las necesidades de interés general y evitando la especulación, comenzando por la consistente en una vivienda digna y adecuada para todos.

En este punto se encuentran y ensamblan los órdenes constitucionales económico y territorial-ambiental. Si el primero postula el progreso económico-social con una *distribución más equitativa* de la renta *regional y personal* (art. 40 CE), previendo para ello una acción estatal de modernización y desarrollo de todos los sectores económicos dirigida a *equiparar el nivel de vida de todos los españoles* (art. 130 CE) y atenta a la satisfacción de las necesidades colectivas, *el equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial*, el estímulo del crecimiento de la renta y la riqueza y *su más justa distribución* (art. 131 CE), ha de hacerlo interiorizando los valores del segundo. Y si éste propugna, en los términos indicados, un medio ambiente adecuado, ha de hacerlo de modo que la dimensión territorial y espacial de la vida económica y social, sirviendo a dicho medio ambiente, incorpore los requerimientos del primero, es decir y en lo que aquí interesa, postula *una ordenación territorial y urbanística que, garantizando su sostenibilidad, traduzca espacialmente el progreso o avance económico-social (hacia la sociedad democrática avanzada de que habla el preámbulo de la Constitución) caracterizado por las notas de equilibrio, armonía (territorial y sectorial) y equiparación (en los términos más equitativos históricamente posibles en cada momento) de las condiciones de vida para proporcionar a todos, en un medio ambiente adecuado, la calidad de vida requerida por el libre desarrollo de la persona*. La coincidencia también a este nivel último del orden constitucional así interpretado con el comunitario-europeo confirma la corrección de la conclusión. Tanto la misión de la Unión Europea (art. 2 TUE), como los objetivos de la Comunidad Europea (art. 3 TCE) —en la que la política transversal en materia de medio ambiente comprende la adopción de medidas de ordenación territorial (art. 174 TCE)— se refieren a la consecución de «un desarrollo

equilibrado y sostenible», entre otras cosas, mediante «el fortalecimiento de la cohesión económica y social» o a «un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad ... [con] un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente ... [así como] la elevación del nivel y de la calidad de vida [y] la cohesión económica y social».

La interiorización y la incorporación antes aludidas son, así, requisito indispensable para el éxito de los dos órdenes constitucionales, el económico y el territorial-ambiental, pues dicho éxito se cifra en la realización continuada y óptima del orden sustantivo constitucional como un todo.

Esta conjunción es rica en consecuencias. Pues, en lo que aquí importa, es la que permite y a la vez impone, dirigiéndola, la decantación de fines u objetivos específicos para la concreta tarea pública «ordenación territorial y urbanística» a partir del estándar mínimo antes fijado para el cumplimiento del valor medio ambiente adecuado.

V. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA COMO TAREA DEL PODER PÚBLICO

1. EL «INTERÉS GENERAL» CONSTITUTIVO DEL FIN PRIMARIO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN SU DOBLE CARÁCTER DE POLÍTICA Y COMPETENCIA

Precisamente en su dimensión objetiva de portadores de valores constitucionales, los contenidos dispositivos del orden territorial-ambiental (como también los del orden económico) son principios rectores de la política social y económica del Estado cuyo reconocimiento, respeto y protección deben informar, además de la práctica judicial, la legislación y, sobre todo, la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE). La formulación misma de los concretos principios rectores confirma la inexcusable procedencia de esta actuación en sede de desarrollo constitucional, pues a su tenor los poderes públicos han de:

- Velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de i) *proteger y mejorar* la calidad de vida y ii) *defender y restaurar* el medio ambiente (art. 45.2 CE).
- *Garantizar* la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico y de los bienes que lo integran (art. 46 CE).

- *Promover las condiciones necesarias* para la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada mediante no sólo la regulación de la utilización del suelo (el establecimiento de las normas pertinentes), sino la procedente *acción urbanística* (art. 47 CE).

Como revelan los términos que emplea, especialmente en la alusión a la garantía, la restauración, la mejora y, sobre todo, *la promoción de las condiciones necesarias* (expresión que concuerda con la utilizada en el orden económico: la promoción de las condiciones favorables para el progreso; art. 40 CE), el constituyente asigna una responsabilidad para el desarrollo de una tarea positiva de configuración de la realidad, que va más allá de la mera regulación de ésta. La acción exigida de los poderes públicos debe cubrir, pues, la totalidad del ciclo de la gestión de los asuntos públicos: legislación y ejecución; lo que implica que la primera ha de traducir la política correspondiente en programas normativos de carácter administrativo o desencadenantes —para el cumplimiento de sus objetivos— de la consecuente acción de la Administración pública. Es significativo, en este sentido, que, a diferencia de cómo operan los principios rectores de la política económica (arts. 40 a 42, 50 a 52 y 128 a 132 CE), en los que rigen la política territorial-ambiental no hay preocupación alguna por el establecimiento expreso de reservas de Ley, concentrándose su atención exclusivamente en la actuación capaz de producir efectos prácticos o reales. Lo que no quiere decir que en el campo cubierto por ellos no jueguen reservas de Ley y, menos aún, obviamente, que dicho campo esté vedado al legislador; significa únicamente que es contemplado por el constituyente como esencialmente expedito para la acción estatal de configuración de las condiciones correspondientes, con entera independencia de que el objeto mismo de esa configuración pueda llegar a actualizar —por exigencia del orden constitucional como un todo— una reserva en favor del legislador.

Es el Estado como un todo el aquí aludido, porque la perspectiva que preside por entero el capítulo III del título I de la norma fundamental es la objetiva de la «política social y económica» y no la subjetiva de las competencias. Y su responsabilización no es sino la fórmula genérica de vinculación de éste al interés general, cuyas concretas condiciones sólo resultan —en la obligada interpretación sistemática del texto constitucional como unidad— del régimen propio, según el bloque de la constitucionalidad, de cada uno de los órganos-funciones en que, en cada una de las instancias en que se organiza territorialmente, se desagrega la estructura estatal. Los términos de la actuación «debida» por cada uno de ellos para cumplir con su responsabilidad (y, a su través, la del Estado en su conjunto) en la realización del interés general en el curso del proceso,

constantemente renovado, de desarrollo constitucional, únicamente son deducibles, pues, del respectivo código constitucional al que están sometidos, que es específico por la doble razón del círculo territorial de intereses generales de su incumbencia y de la concreta función que les está asignada en su gestión¹⁸.

La responsabilidad así atribuida es, por serlo al conjunto de poderes públicos, al Estado definido en el artículo 1.1 CE:

- i) Una responsabilidad, cuyo régimen constitucional encuentra su régimen general en las prescripciones que establece el artículo 9.2 CE como corolario lógico, en un Estado social, de la vinculación de todos los poderes públicos ciertamente al ordenamiento jurídico, pero en primer lugar a la Constitución. De donde se sigue que determina en todo caso los deberes generales de a) promover las condiciones para que *la libertad y la igualdad* del individuo y los grupos en que se integra *sean reales y efectivas*; b) remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; y c) facilitar *la participación de todos los ciudadanos* en la vida política, económica, cultural y social. Deberes éstos de actuación estatal, de los cuales

¹⁸ Esta es la causa de la estructura y economía del complejo artículo 53 CE, en el que la vinculación por el entero orden constitucional sustantivo se traduce de modo distinto según la parte de aquél de que se trate, de modo que si, como aquí sucede, de principios rectores de la política y social se trata (capítulo III del título I), la preocupación primaria por la distribución funcional de la competencia para la decisión y la tutela judicial directa cede el protagonismo, como queda dicho en el texto, a la vinculación misma, es decir, a la responsabilización de la totalidad de los poderes públicos según su intervención en el ciclo de la gestión de los asuntos públicos, es decir, sea legislando o juzgando, sea —en el caso de administrativización de la acción estatal— ejecutando, es decir, actuando sobre la realidad misma. Junto con la textura y consistencia constitucionales diversa de la organización jurídica de las materias en las que ha de producirse la acción estatal, a la que he prestado atención en otras ocasiones (sobre este extremo, véase L. PAREJO ALFONSO, *Constitución y valores del ordenamiento*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, 149 pp.; y también más recientemente, L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 64 y ss).

La razón de que ello sea así es clara: sin perjuicio de que del texto constitucional considerado puedan derivarse, en su caso, posiciones subjetivas a favor de la persona o del ciudadano, dicho texto atiende en su conjunto y en primer término a valores y bienes que conciernen a la comunidad políticamente organizada y que, por ello, dan lugar a intereses generales que no están en la esfera de las relaciones de interés propias de los sujetos privados. Sólo en el curso del proceso de desarrollo constitucional conforme a su lógica propia y como consecuencia de la acción del Estado (la política social y económica de éste) pueden en principio resultar posiciones esgrimibles por dichos sujetos precisa y únicamente ante la jurisdicción ordinaria (que no la constitucional). Sobre este extremo me he pronunciado ya en L. PAREJO ALFONSO, «El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública», en *La protección jurisdiccional del medio ambiente*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2002, pp. 371-401. Véase también. L. PAREJO ALFONSO, «Estado social y estado de bienestar a la luz del orden constitucional», en el libro colectivo *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 793-861.

los que prescribe el constituyente cuando del juego de valores del orden territorial-ambiental se trata y antes enumerados no pueden considerarse sino especificación. Y su cumplimiento debe traducirse, en definitiva, en el desarrollo de la tarea de ordenación territorial y urbanística ya definida, es decir, la que, garantizando su sostenibilidad, traduzca espacialmente el progreso o avance económico-social equilibrado, armónico (territorial y sectorialmente) y con condiciones de vida de equiparables para proporcionar a todos, en un medio ambiente adecuado, la calidad de vida requerida por el libre desarrollo de la persona.

- ii) Una responsabilidad de índole no sólo política sino, además, estrictamente jurídica.

La Constitución prefigura la ordenación territorial y urbanística, por tanto, como verdadera función pública que, por su misma índole, atañe directamente a la Administración pública. Así resulta sin más de la caracterización que de ésta hace el artículo 103.1 CE y del deber de actuación que —con reconocimiento, respeto y protección de los principios rectores de la política social y económica— a dicha Administración directamente debe entenderse que imponen los artículos 9.2 y 53.3 CE, activando así su condición servicial a los intereses generales cristalizados a partir del orden territorial-ambiental que preside la referida ordenación:

- Una vez que el legislador competente ha cumplido su función de desarrollo constitucional por medio de la Ley y en los términos programados por ésta, en las materias objeto de reserva general o específica a aquélla o que, por su esencialidad, sean abordadas directamente por dicho legislador. Pero aquí el principio de legalidad (sometimiento pleno a la Ley y al Derecho) no hace sino modular el imperativo de servicio al interés general con objetividad y eficacia que rige para la Administración pública. En el curso de la ejecución de la Ley, ésta ha de actuar aún, constante en la fidelidad al programa normativo del legislador, i) interpretando éste en cada momento y circunstancia de la manera conducente a la más plena realización del pertinente orden constitucional (que hoy es complejo, por integrado también —además de la Constitución— por el Derecho originario comunitario europeo); y ii) adoptando las decisiones que le correspondan, según los márgenes de apreciación y la discrecionalidad que le otorgue la Ley, de la manera más conforme, en último término, a la misma plena realización del pertinente orden constitucional.

- Directamente desde la propia norma fundamental y bajo la dirección del correspondiente Gobierno en el amplio resto de cuestiones no cubiertas por la reserva de Ley, ni objeto de regulación previa por ésta, lo que supone un extenso terreno para el desarrollo de una política gubernamental y su ejecución administrativa capaz para, por sí misma y a partir de los correspondientes valores y bienes constitucionales, i) deducir y definir los intereses generales a servir; y ii) organizar la actividad administrativa dirigida a su satisfacción. Todo lo cual en modo alguno permite, obviamente, excepción del obligado sometimiento al Derecho en cada momento vigente.

La cuestión esencial que plantea la función pública de ordenación territorial y urbanística es, así, la de determinación de su fin primario a partir del cuadro de valores y bienes constitucionales que rige la decantación de los intereses generales en materia territorial-ambiental. Pues la regulación de la utilización del suelo ha hacerse «conforme al interés general»¹⁹; expresión ésta, abstracta y formal, en la que se expresa la com-

¹⁹ Como he tenido oportunidad de exponer en otro lugar (L. PAREJO ALFONSO, «El interés público como criterio de control de la actividad administrativa», en *Constitución y control de la actividad administrativa*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2004, pp. 125-148), el marcado carácter formal que presenta el concepto de interés general —mencionado en distintas formas a lo largo del texto fundamental en treinta ocasiones— no autoriza su relegación al campo de las ideas o de las nociones puramente políticas o inaprensibles jurídicamente. Lo emplea el constituyente bien en sentido objetivo, bien en sentido subjetivo, es decir, con referencia al poder constituido y para su realización, aunque —al tratar específicamente de dicho poder— no lo haga nunca en relación con las funciones estatales la referencia para cuya actuación está integrada exclusivamente por la Constitución misma (significativamente el legislativo —art. 66 CE—, aunque también el Gobierno —art. 97 CE— o por la Ley y el Derecho (el poder judicial; art. 117 CE) y si, por el contrario y de manera específica, cuando se trata de la Administración pública (art. 103.1 CE), de donde se sigue, por cierto, que el servicio al interés general en el que ésta se agota está comprendido en la fórmula «sometimiento a la Ley y al Derecho», aunque presentando necesariamente especificidad en su seno. Esta caracterización de la Administración pública ya pone de evidencia la capacidad significativa del concepto en la conciencia jurídica colectiva, su referencia a la comunidad políticamente organizada, la entrega de su definición concreta al desarrollo constitucional (primariamente a la legislación) y la atribución de su gestión a una precisa organización pública servicial. La palabra «interés» alude al hecho de que un sujeto (aquí el poder público) está concernido por un objeto (material o moral, que aquí ha de ser general, en el sentido de público o perteneciente a la colectividad o comunidad organizada políticamente) precisamente porque dicho objeto posee una significación o relevancia determinadas para aquel sujeto; concretamente las que derivan de su valoración positiva como beneficioso o procurable para el ser mismo del sujeto. Esta estimación, que requiere una perspectiva y un criterio (objetivo; aquí, en último término, el normativo constitucional), determina la consiguiente relación; relación, en la que consiste cabalmente el interés general. Es pues la Constitución, al fijar los correspondientes valores y bienes, la que al propio tiempo acota los objetos que, por ser beneficiosos para la colectividad o comunidad en general, determinan que los poderes públicos queden necesariamente concernidos por ellos y deban procurar su realización; concernencia que, en el caso de la Administración pública, se traduce,

plejidad del objeto de la ordenación territorial y urbanística (complejidad, que se transmite a ésta misma, como se verá), al tener que organizar, en

dada su caracterización asimismo constitucional, en la activación de la relación de servicio al interés general con sometimiento a la Ley y al Derecho. Pues en la realización efectiva (con eficacia) del interés general consiste exclusivamente su ser, su justificación constitucional. El interés general se ofrece de este modo como principio abstracto que está en la base del entero proceso de: i) establecimiento y determinación de la programación de la actividad estatal, especialmente la administrativa; y ii) la ejecución (interpretación y aplicación) de esa programación y del Derecho como un todo.

En consecuencia, la definición y la constatación del interés general o público pueden ser objeto de construcción jurídica en los siguientes términos:

1. El interés general o público es un principio general, de rango constitucional (interno, pero también comunitario-europeo, pues existen ya intereses generales supranacionales), que gobierna el mundo de la satisfacción de los fines-necesidades públicos (en la triple dimensión de los sujetos, los objetos y las actividades).
2. En la dialéctica Estado-poder/Estado-ordenamiento juega, en concreto, como principio que —en su escueta formulación— dirige el desarrollo constitucional (parlamentario o no) en punto a la definición de los programas de la organización-actividad estatal, especialmente los administrativos.

La expresada dirección se desarrolla: i) determinando la existencia y la idoneidad (como soporte) de valores-bienes en términos de necesidades-fines que deba procurar la correspondiente comunidad a la luz del pertinente orden constitucional sustantivo (de esta suerte y en el seno mismo del orden constitucional, el principio desarrolla su doble función, la positiva de guía y la negativa de límite, por relación a los restantes bienes-valores consagrados por la Constitución como unidad); ii) identificando la relación del o de los correspondientes objetos así determinados con sujeto o sujetos públicos (la concernencia de éstos por aquéllos); y iii) guiando la precisión del sujeto titular-responsable de la realización y los términos de ésta.

Obvio resulta decir que en esta fase del desarrollo constitucional el poder constituido y, en particular, el legislador, goza de un muy amplio margen de decisión propia (derivado del principio de Estado democrático), es decir, de libertad de configuración social, cuyo contrapeso principal es el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

3. En la fase del ciclo de gestión pública regida ya por el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, el principio gobierna el proceso aplicativo-interpretativo de ejecución, con el contenido enriquecido que resulta del programa legislativo establecido. El interés general o público se ofrece aquí ya como principio articulador de ese programa normativo en tanto que sistema de acción administrativa conforme al cual la acción del sujeto público debe comprender todo lo necesario pero solo lo necesario para su realización (del interés general tal como resulta de su definición normativa; ya no del interés general en abstracto).

En este plano surge desde luego la dificultad, que no cuestiona la construcción, consistente en la interpretación del programa normativo pertinente (el Derecho de referencia) de manera «conforme» con el marco constitucional hoy complejo (el «Verfassungsverbund» integrado por la CE y el TUE y el TCE). Pues hace renacer, bajo nueva veste, la cuestión del interés general como «principio abstracto último».

4. Y en todo el proceso de desarrollo constitucional y, por tanto, a lo largo de todo el ciclo de la gestión de los intereses generales opera —en congruencia con el sistema de distribución funcional o «vertical» de la competencia decisional) como regla de habilitación de la actuación del poder público (todos los poderes públicos) en los mismos términos que en los que rige como principio constitucional director de la definición del concreto interés general y de la programación organizativo-funcional de su realización.

el espacio y el tiempo, las pretensiones diversas y aún contrapuestas de los factores determinantes de la utilización del suelo. Esa complejidad es la que, a su vez, explica que, respecto de este recurso, el criterio general de la racionalidad en la utilización mude en conformidad al interés general.

Debiendo la ordenación territorial y urbanística proporcionar, sirviendo a un medio ambiente adecuado, la organización espacial idónea para el desarrollo de la vida social conforme al orden constitucional, su fin primario no es otro —en una primera aproximación— que el de creación de las condiciones para la óptima realización, en la dimensión espacial que le es propia, de dicho orden constitucional, comenzando, por supuesto, por los derechos y las libertades que son inherentes a la persona, pero incluyendo también los principios fundamentales de la organización territorial del Estado.

A partir del valor superior del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) es evidente, en efecto, la relevancia para la ordenación territorial y urbanística (y, a la inversa, la de ésta para la efectividad de aquél) de:

- La igualdad de los españoles proclamada en el artículo 14 CE, en su conexión con las condiciones favorables para que el progreso social y económico se produzca con una distribución de la renta regional y personal más equitativa (art. 40 CE) o, en otros términos, con las condiciones favorables para la mayor equiparación territorial justamente de las condiciones de vida (componente de la calidad de vida), en particular para: a) la efectividad (en tales condiciones) del derecho a: i) la vida en términos de protección de la salud y el bienestar; ii) una vivienda digna y adecuada en un ambiente adecuado; iii) la libre elección de residencia y de circulación por el territorio nacional, así como la entrada y salida libre de éste; y iv) la educación; así como para b) la propiedad, la libertad de empresa y el derecho-deber al trabajo.
- La vida a que se refiere el artículo 15 CE, en relación con la protección de la salud, incluso a través de la educación física y el deporte (art. 43 CE), así como, desde luego, el amparo a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49 CE) y el bienestar de los ciudadanos en la tercera edad (art. 50 CE), y la previsión de la utilización del suelo para los pertinentes usos, en especial zonas verdes, de esparcimiento, ocio y deporte, con organización de las instalaciones y servicios correspondientes.
- La libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 CE), en relación con la previsión de la utilización del suelo, es decir, de usos de éste para tales fines.

- La intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio, así como la libertad de comunicación ínsita en la garantía del secreto de éstas (art. 18 CE), en conexión con el disfrute de un medio ambiente adecuado (art. 45.1 CE) y el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).
- La libre circulación por el territorio nacional, la libre elección de residencia y la entrada y salida libres del territorio nacional (art. 19 CE), en relación con el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47CE) y la previsión de la utilización del suelo para infraestructuras y la organización de éstas (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc...) y de los servicios pertinentes.
- La educación, especialmente la obligatoria y gratuita (art. 27 CE), en conexión tanto con la promoción de las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48 CE), como con la previsión de la utilización del suelo para este fin y la organización de las instalaciones y los servicios de enseñanza y culturales correspondientes.
- La propiedad (art. 33 CE), en conexión con la determinación, a través de la fijación de los usos del suelo y en las ciudades, del suelo sometido al régimen del dominio público (zonas verdes, viales, etc...) y del entregado a la lógica de la propiedad privada.
- La libertad de empresa y el derecho-deber al trabajo (arts. 35 y 38 CE), en relación con la determinación del régimen de la transformación del suelo para servir de soporte a usos urbanos y la intervención en ella, en su caso, de la iniciativa privada, así como la previsión de la utilización del suelo para las diferentes actividades requeridas por el sistema económico y social.

Desde la trascendencia de la ordenación territorial y urbanística para la plena efectividad o realidad de dimensiones esenciales del *status* constitucional de la persona y el ciudadano (en la posición que le confiere el art. 10.1 CE) que resulta del repaso precedente a los contenidos del orden sustantivo definido por la norma fundamental se revela la dimensión prestacional de las libertades y los derechos constitucionales y adquiere pleno sentido el mandato de actuación positiva del artículo 9.2 CE (en relación con los arts. 45, 46 y 47 CE) al conjunto de los poderes públicos para la creación, el mantenimiento y la mejora continua, efectivas y plenas, de las condiciones reales precisas al efecto; mandato cuyo contenido se reconduce, en definitiva, al cumplimiento de dos deberes:

- 1.º El de promoción de las expresadas condiciones, con remoción de los obstáculos que las dificulten, referidas al doble valor de la libertad y la igualdad (predicadas de los individuos y de los grupos en los que éstos se integran).
- 2.º El de facilitación, se entiende a través de la promoción anterior, de la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La vinculación constitucional del Estado democrático social y de Derecho, marcada teleológicamente por la calidad de vida precisa para el libre desarrollo de la personalidad, se resume, en último término, pues, en la creación —en la realidad y para todos— de las condiciones territorial-ambientales, es decir, la organización del territorio y el espacio más adecuada para la efectividad y plenitud en la vida individual y colectiva de los valores de la libertad, igualdad y participación política, económica, cultural y social en que se resume, en definitiva, el orden sustantivo constitucional. De donde se sigue que *el fin primario de la ordenación territorial y urbanística en tanto que tarea y función públicas consiste en la consecución de un orden espacial sostenible, que optimice las posibilidades de ejercicio, en igualdad, de la libertad y la participación en la vida social; fin, al que son inherentes los valores de solidaridad y cohesión sociales. Este y no otro es el interés general último al que debe servir dicha ordenación en su contribución obligada a la calidad de vida en un medio ambiente adecuado.*

Pero también los principios fundamentales de la organización territorial del Estado se hacen presentes en la ordenación territorial y urbanística, pues ha de cumplirse en ejercicio de las competencias que derivan de la distribución territorial del poder público, es decir, del bloque de la constitucionalidad resultante de lo dispuesto en los artículos 148 y 149 CE y del principio de autonomía local (arts. 140, 141 y 142 CE). Pero teniendo en cuenta que el orden territorial y su fin primario son asunto, en efecto y por la implicación ya comprobada del *status* de la persona y el ciudadano, que concierne inevitablemente al conjunto de dichos poderes, aunque ciertamente en la medida en que tal concernencia lo sitúe cabalmente en el correspondiente círculo territorial de interés, haciéndolo objeto de gestión por su titular, conforme señala el artículo 137 CE, mediante el ejercicio de las pertinentes competencias. Es, por ello y como ha dicho el Tribunal Constitucional²⁰, al propio tiempo una política, que

²⁰ SsTC 149/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero; 28/1997, de 13 de febrero; 61/1997, de 20 de marzo; 149/1998, de 2 de julio; 248/2000, de 19 de octubre; 306/2000, de 12 de diciembre; y 164/2001, de 11 de julio.

precisa del concurso de una pluralidad de competencias (las que tengan relevancia para o incidencia en la organización del territorio o la utilización del suelo), y una competencia, la que atribuye facultad de decisión sobre el gobierno del territorio en cuanto que tal y los usos del suelo. Pero por lo ya dicho y antes que nada, la ordenación territorial y urbanística es, además y en tal doble dimensión, acción estatal de configuración de las condiciones de vida y, en cuanto tal, actuación de los poderes públicos para un fin que trasciende el círculo de intereses propio de cada uno de ellos. Remite así a un régimen, el del poder público (especialmente el administrativo); a una lógica de funcionamiento para la reducción de la pluralidad derivada de la autonomía territorial a unidad sustantiva de resultado (coherencia mediante colaboración, cooperación y coordinación); y un marco que por referencia a su fin propio facilite y, en todo caso, garantice en lo esencial la consecución de dicha unidad. En definitiva, si la organización territorial del Estado es también relevante para la ordenación territorio urbanística, se cumple aquí también la afirmación inversa: ésta depende del correcto funcionamiento del Estado de las autonomías y, por tanto, de la adecuada dosificación de las dimensiones general-unitaria y particular-diversa que le son propias.

De entre todos los aspectos apuntados, aquí interesa únicamente, por su relevancia para la vinculación de la ordenación territorial y urbanística a su orden estimativo propio, la consistente en el régimen que, en calidad de marco, garantice justamente la unidad sustantiva constitucional, concretamente desagregando en intereses (fines, objetivos) públicos más desagregados la cláusula «conforme al interés general» en que se expresa el fin primario y último de dicha ordenación.

2. LA DECANTACIÓN —PRIMERA O AL SERVICIO DE LA UNIDAD SUSTANTIVA CONSTITUCIONAL— DE LOS INTERESES PÚBLICOS TERRITORIAL-URBANÍSTICOS A PARTIR DE LA CLÁUSULA DE «CONFORMIDAD CON EL INTERÉS GENERAL»

Dado su grado de grado de abstracción, el fin primario y, por tanto, último en que se traduce el interés general conforme al cual, según el artículo 47 CE, debe regularse la utilización del suelo y desarrollarse la entera acción urbanística de los poderes públicos sirve desde luego para presidir y articular el orden constitucional territorial-ambiental, por lo que su capacidad efectiva para dirigir estimativamente la ordenación territorial y urbanística depende de la ulterior decantación, guiada siempre por él, de intereses públicos más concretos a partir de aquel orden. La cuestión es-

triba así en determinar esa decantación y a quien corresponde, obviamente en ejercicio de las competencias distribuidas por el bloque de la constitucionalidad. La clave la proporciona la concernencia, en cuanto determinante de la legitimidad de la identificación del correspondiente interés público objetivo, según los círculos de intereses en cuya gestión autónoma descansa la organización territorial del Estado.

Es cierto que la inclusión de la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda entre las materias en las que, según el artículo 148.1 CE, las Comunidades Autónomas pueden asumir, y de hecho han asumido, en sus Estatutos, competencias propias, señala que aquéllas están concernidas desde luego por los valores del orden territorial-ambiental y su realización. Pero también lo es que tal previsión constitucional apunta —lo que es mucho, pero no todo— a la ordenación territorial y urbanística como competencia y, por tanto, como tarea directamente referida a la organización del espacio y la utilización (los usos) del suelo. Quedan fuera, pues, las restantes dimensiones que hacen de dicha ordenación, como ya se ha visto, una política; y, entre ellas, la consistente en el régimen que debe operar como marco garante del momento de la unidad sustantiva constitucional y que otorga sentido justamente al de la diversidad de opciones legitimadas cabalmente por la distribución territorial del poder y a formalizar mediante el ejercicio de las expresadas competencias.

Siendo el orden territorial y urbanístico una vertiente del orden social y económico total, es claro, en efecto, que la instancia general del Estado está igualmente concernida por los valores constitucionales de que aquí se trata. Pues:

- Le incumbe no sólo la economía general (en los términos competenciales prescritos por el art. 149.1.13 CE), que de por sí tiene una dimensión territorial nacional (en el orden de la armonía, el equilibrio, la integración y la cohesión territoriales), sino también tareas sectoriales de relevancia territorial cuyo ejercicio tiene por consecuencia la estructuración del territorio y el espacio en que se despliega la entera vida económica y social, contribuyendo a la configuración de la referida dimensión territorial de la economía general y la articulación de las economías territoriales (puertos, aeropuertos, ferrocarriles y transportes terrestres, sistema de comunicaciones, aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas supracomunitarios y obras públicas de interés general; art. 149.1.20, 21, 22 y 24 CE).
- Le incumbe igualmente la adecuación del medio ambiente en términos, según ha precisado el Tribunal Constitucional, de mínimo

general o común, pues le corresponde la legislación básica sobre protección de dicho medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

La responsabilidad del poder central por un estándar mínimo del medio ambiente adecuado, es decir, el mínimo común denominador, en este orden, de la calidad de vida de todos en todo el territorio nacional, debe entenderse que se corresponde con la deducible, en el plano territorial (sobre todo en términos de organización mediante infraestructuras y servicios), de la que tiene atribuida en materia de economía general. Dicho de otra forma, la dimensión territorial de esta última puede y debe traducirse en medidas de carácter territorial-espacial cuando éstas sean necesarias para el medio ambiente adecuado que, como mínimo, deben disfrutar todos los ciudadanos en todo el territorio nacional. La implicación, ya establecida, del *status* constitucional del ciudadano en el medio ambiente adecuado determina, además, que la responsabilidad de la instancia general se extienda inexcusablemente, en lo necesario, a las condiciones básicas que garanticen justamente la igualdad de todos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Pues aquí está en juego la solidaridad y, por tanto, la integración y la cohesión territoriales que son parte del orden económico y social. Así lo confirma y, en todo caso, legitima el artículo 149.1.1 CE, que no es casual que hable, por ello, de derechos y deberes precisamente constitucionales, pero para referirse sólo a las condiciones de garantía y no de aquellos mismos, sino cabalmente de su ejercicio.

Nótese que en todos los casos la responsabilidad que legitima el ejercicio de las competencias previstas constitucionalmente acota el círculo de intereses de la instancia general a lo básico-mínimo, que es a lo que debe reducirse su intervención en esta materia, en la que no posee competencia directa o referida a la organización general de los usos del territorio y del suelo, pero sí competencias que contribuyen a la ordenación territorial y urbanística en tanto que política estatal. Por eso mismo estas competencias, que no son de ordenación del territorio, ni de urbanismo, ni de vivienda, alcanzan exclusivamente a lo básico en términos de regulación o legislación. Lo que no les impide operar respecto de la ordenación territorial y urbanística en sentido estricto a título de marco en el que, por fijarse lo mínimo común, deben inscribirse desde luego las opciones autonómicas diversas para dicha ordenación. La diversidad de estas opciones pueden y deben desplegarse, pues, a partir —lo que quiere decir: respetando— el suelo que fija el marco general a título de mínimo común denominador.

A este marco legal le corresponde sin duda la decantación de los intereses públicos sin los cuales no es posible el estándar mínimo común de

medio ambiente adecuado, por lo que puede y debe comprender disposiciones que identifiquen como intereses públicos de satisfacción obligada con independencia de las opciones autonómicas de ordenación territorial y urbanística los siguientes:

1. La sostenibilidad de la organización del territorio y del uso del suelo que, satisfaciendo de modo ponderado y equilibrado las necesidades, públicas y privadas, de la vida económica, social y cultural contribuya a la integración y cohesión sociales (lo que implica la mezcla de usos para evitar las situaciones de discriminación, segregación o marginación sociales) y, en especial, a la equiparación de condiciones de vida en el campo y la ciudad. Y lo haga, incorporando, además, la protección de: a) la naturaleza y de los elementos basales de la vida (especialmente los que tengan la condición de dominio público natural); y b) el patrimonio histórico, cultural y artístico.

2. La preservación y el desarrollo del mundo rural en términos que hagan éste sostenible y contribuya a la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico, cultural y artístico.

3. La transformación de suelo natural mediante la urbanización para que sirva de soporte a usos urbanos y la reforma o rehabilitación de la ciudad ya hecha conforme a los principios de: i) todo lo necesario, pero sólo lo necesario para atender los requerimientos de los distintos usos, públicos y privados; entre ellos, en particular y de forma proporcionada, el residencial (con sujeción de éste a la función de servir a la efectividad del derecho de todos a una vivienda digna y adecuada); y ii) la continuidad, compactación y suficiente densidad y diversificación en usos, dotaciones, infraestructuras y servicios del tejido y el espacio urbanos.

Estos principios se deducen del de sostenibilidad y su combinación con los de interdicción del traslado por privados a la colectividad de externalidades derivadas de sus intereses particulares y de economía y eficiencia en la programación y ejecución de todo el gasto público (art. 31.2 CE).

4. La generación y el mantenimiento de las condiciones necesarias para garantizar, a efectos de un mínimo común de calidad de vida, el ejercicio, en todo el territorio nacional y por todos los ciudadanos, de los derechos y deberes constitucionales y, en particular, los referidos a: i) una vivienda digna y adecuada (a efectos de la promoción del acceso a ella de los sectores sociales más desfavorecidos y la no afcción de la vivienda por inmisiones procedentes del entorno, así como por cambios arbitrarios e irrazonables —por incompatibles con el uso residencial— en su entorno inmediato); ii) un medio urbano con distribución equilibrada y articu-

ladora de los usos; densidad suficiente y no excesiva, pero desde luego proporcionada a la capacidad funcional de las infraestructuras y los servicios urbanos esenciales y, en particular, a la dotación en equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de salud pública (zonas verdes, de recreo y expansión, así como de ocio y deporte) de carácter público; accesible a las personas con alguna discapacidad; y en el que la movilidad suficiente esté asegurada por infraestructuras y transportes de uso público a precio asequible; iii) el acceso libre a y el uso general y común de los viales, peatonales y de circulación rodada, y demás espacios de dominio y uso públicos (cuya dotación ha de ser suficiente y proporcionada a la población), así como el acceso y la utilización en condiciones no discriminatorias de los equipamientos colectivos abiertos al público.