

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**FACULTAD DE DERECHO**



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

---

**LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN  
COLOMBIA: ANÁLISIS DEL SISTEMA AMBIENTAL  
COLOMBIANO A LA LUZ DE LA ACCIÓN  
COMUNITARIA EUROPEA**

---

**TESIS DOCTORAL**

**PROGRAMA DE DOCTORADO: DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA  
SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO**

**DOCTORANDO: CARLOS JAVIER VELASQUEZ MUÑOZ**

**DIRECTOR: DIONISIO FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**

**SALAMANCA, 2011**



**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**FACULTAD DE DERECHO**



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

---

**LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN  
COLOMBIA: ANÁLISIS DEL SISTEMA AMBIENTAL  
COLOMBIANO A LA LUZ DE LA ACCIÓN  
COMUNITARIA EUROPEA**

---

**TESIS DOCTORAL**

**PROGRAMA DE DOCTORADO: DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA  
SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO**

**DOCTORANDO: CARLOS JAVIER VELASQUEZ MUÑOZ**

**DIRECTOR: DIONISIO FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**

**SALAMANCA, 2011**



**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**FACULTAD DE DERECHO**



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

---

**LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN  
COLOMBIA: ANÁLISIS DEL SISTEMA AMBIENTAL  
COLOMBIANO A LA LUZ DE LA ACCIÓN  
COMUNITARIA EUROPEA**

---

Tesis doctoral presentada por D. Carlos Javier Velásquez Muñoz para obtener el grado de Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, dirigida por D. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, habiendo obtenido la suficiencia investigadora en el Programa de Doctorado: "Derecho Administrativo de la sociedad del conocimiento".

**El Director de la Tesis  
Fdo. D. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez**

**El doctorando  
Fdo. Carlos Javier Velásquez Muñoz**



## DEDICATORIA

A Luis Felipe y Mercedes, mis padres, por haberme regalado la vida, la mía y la suya, por su infinito amor, cuidados, comprensión, consejo, apoyo, presencia, ejemplo; para ellos todo lo que tengo y todo lo que soy.

A mis hermanos, Luis Hernando y María Cristina, todos mis logros son en realidad, nuestros logros. La vida nos ha llevado por caminos diferentes, pero seguimos juntos en el corazón; seguiré estando siempre para cuando me necesiten.

Pipe y Talo, mis sobrinos, verlos crecer es un motivo para cerrar ciclos que han costado tiempo y una que otra desazón, su presencia invita a pensar en los propios, lindos e inteligentes como ustedes.

Al profesor D. Dionisio Fernández de Gatta, pasaron años hasta llegar a culminar este proyecto de vida. Usted siempre estuvo allí con la cordialidad que lo caracteriza para guiarme hasta alcanzar la meta.

A la Universidad del Norte, mi alma mater, quien apoyó y ha apoyado incondicionalmente este largo camino. A ella regreso gustoso, con la satisfacción del deber cumplido, con el deseo de construir una honrosa carrera académica para enaltecer los valores, el prestigio y la mística de la Universidad que me acogió desde siempre.

A Dios, artífice de todo cuanto existe, quien ha colmado de bendiciones mi vida, la cual vivo y viviré tan plena como dignamente, para gozo de mis seres queridos.





## **AGRADECIMIENTOS**

Hay muchas personas que a lo largo de este camino me han ayudado a alcanzar esta meta; la enumeración así como la comparación suelen ser odiosas, pues en el primero de los casos, se tiende a excluir a personas que tienen merecido reconocimiento. Por ello pido excusas desde ya a quienes omite mencionar.

En particular deseo agradecer al Dr. Luis Alberto Gómez Araujo, Ex Decano de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte, por brindarme la oportunidad de hacer parte de la familia Uninorteña. Sus consejos y confianza me llevaron a hacer lo que siempre quise en esta vida: compartir con humildad y pasión lo aprendido, y abrir la mente y el corazón de quienes nos siguen, para que vivan dignamente y aprovechen sin desfallecer las oportunidades que la vida les dé.

De la misma manera debo agradecer a la Decana de la División de Ciencias Jurídicas, Dra. Silvia Gloria de Vivo, por su ánimo permanente, entera confianza y apuesta decidida por mi trabajo y por este reto.

A la Srta. Serna, quien paciente y desinteresadamente me ayudó a revisar con minucia y detalle, una y otra vez los borradores del documento hasta llegar al definitivo. Muchas gracias Adry, éxitos y bendiciones en tu vida, y por supuesto en el proyecto doctoral que pronto culmina. Animo, no desmayes en tu propósito.

A todos cuantos de una u otra manera han estado allí cuando los he requerido, o han visto mi ansiedad o frustración. A todos gracias mil.



## LISTADO DE ABREVIATURAS

- AAGCU:** Autoridad ambiental de Gran Centro Urbano, de Colombia
- AEI:** Agencia Internacional de la Energía
- AEMA:** Agencia Europea de Medio Ambiente
- AENA:** Aeropuertos españoles y navegación aérea
- Art.:** Artículo
- ASOCARS:** Asociación colombiana de Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos
- BEI:** Banco europeo de Inversiones
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRF:** Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
- BOE:** Boletín Oficial del Estado español
- CAF:** Comisión Andina de Fomento
- C.N.:** Constitucional Nacional de Colombia
- C.P.:** Código Penal
- CARS:** Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones de Desarrollo Sostenible
- CCA:** Código Contencioso Administrativo de Colombia
- CCAA:** Comunidades Autónomas
- CDB:** Convenio de Diversidad Biológica de Río de Janeiro de 1992
- CE:** Constitución Española
- CECA:** Comunidad Europea del Carbón y del Acero
- CEE:** Comunidad Económica Europea
- CEEA:** Comunidad Europea de Energía Atómica
- CEEN:** Comunidad Económica para Europa de las Naciones Unidas
- CEOT:** Carta Europea de Ordenación del Territorio
- CESE:** Comité Económico y Social Europeo
- CIJ:** Corte Internacional de Justicia
- CIS:** Centro de Investigaciones Sociológicas de España

**CITES:** Convenio Internacional sobre el comercio de especies amenazadas de fauna y flora

**CMCC:** Convenio Marco de las Naciones Unidas para la lucha contra el Cambio Climático

**CMMAD:** Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo

**CNE:** Comisión Nacional de la Energía de España

**COMISION:** Comisión de las Comunidades Europeas

**CORINE:** Agencia de Coordinación de información sobre el medio ambiente

**CCONSTITUCIONAL:** Corte Constitucional de Colombia

**CONTRALORIAGEN:** Contraloría General de la República de Colombia

**COT:** Contaminación de origen terrestre

**CRNA:** Código Nacional de los Recursos Naturales y del Ambiente de Colombia

**CYT:** Revista Ciudad y Territorio

**DANE:** Departamento Nacional de Estadística de Colombia

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación de Colombia

**Dir.:** Directiva

**DOCE:** Diario Oficial de las Comunidades Europeas

**ECO:** Europa Central y Occidental

**EDS:** Educación para el desarrollo sostenible

**EIA:** Evaluación de Impacto Ambiental

**EAE:** Evaluación Ambiental Estratégica

**EIONET:** Red europea de información y observación del medio ambiente

**EMAS:** Sistema Comunitario de gestión y auditoría ambiental /*Eco-management and audit scheme*

**EOCAC:** Europa Oriental, del Cáucaso y Asia – EOCAC

**EOT:** Esquema de Ordenamiento Territorial

**EEEDS:** Estrategia española sobre desarrollo sostenible

**EEMAU:** Estrategia española para el medio ambiente urbano

**EESUL:** Estrategia española para Sostenibilidad Urbana y Local

**ETE:** Estrategia Territorial Europea

**EUROSTAT:** Oficina de Estadísticas e información de la Unión Europea

**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación

**FCS:** Fondo de Cohesión Social

**FEDER:** Fondo Europeo de Desarrollo Regional

**FEMP:** Federación Española de Municipios y Provincias

**FEOGA:** Fondo Europeo agrario de orientación y garantía

**FMI:** Fondo Monetario Internacional

**FMMA:** Fondo para el medio ambiente mundial

**FONAM:** Fondo Nacional Ambiental de Colombia

**GEI:** Gases de efecto invernadero

**GTZ:** Agencia de Cooperación Alemana

**HIMAT:** Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

**ICRNIRP:** Comisión Internacional para la Protección contra las Radiaciones No Ionizantes

**IDAE:** Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía de España

**IDEAM:** Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

**IHOBE:** Sociedad Pública de Medio Ambiente del País Vasco

**INDERENA:** Instituto Nacional para el desarrollo y protección de los Recursos Naturales y el ambiente de Colombia

**INE:** Instituto Nacional de Estadística

**IPPC:** Prevención y control integrados de la contaminación/*Integrated Pollution Prevention and Control*

**ISO:** Organización Internacional de Estandarización/*International Organization for Standardization*

**LIFE:** Instrumento Financiero para el medio ambiente en Europa

**LS/56:** Ley del Suelo de 1956, de España

**LS/76:** Ley del Suelo de 1976, de España

**LS/90:** Ley del Suelo de 1990, de España

**LS/98:** Ley del suelo de 1998, de España

**LS/07:** Ley del de suelo de 2007, de España

**MARM:** Ministerio del medio ambiente y del medio rural y marino de España

**MAVDT:** Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial de Colombia

**MINAMBIENTE:** Ministerio del Medio Ambiente de Colombia

**MINCOMERCIO:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia

**MMA:** Ministerio del medio ambiente de España

**MOPU:** Ministerio de Obras Públicas y Desarrollo de España

**MSC:** Ministerio de Sanidad y Comercio de España

**Núm.:** Número

**OCDE/OECD:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico / *Organization for economic co-operation and development*

**OIM-IOM:** Organización Internacional para las migraciones / *International Organization for migration*

**OMC-WTO:** Organización Mundial del Comercio – *World Trade Organization*

**OMI-IMO:** Organización Marítima Internacional / *International Maritime Organization*

**OMPI:** Organización Mundial de la propiedad intelectual

**OMPS:** Organización Panamericana para la Salud

**OMS:** Organización Mundial para la Salud

**ONG:** Organización no gubernamental

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**PAC:** Política Agraria Común

**PAT:** Plan de Acción Trienal de las Autoridades Ambientales territoriales en Colombia

**PBOT:** Plan Básico de Ordenamiento Territorial

**PCS:** Política de Cohesión Social Europea

**PGAR:** Plan de Gestión Ambiental Regional de las Autoridades Ambientales territoriales en Colombia

**PGIR:** Plan de Gestión integral de residuos

**PGIRH:** Plan de Gestión integral de residuos hospitalarios y similares

**PIB:** Producto Interno o Interior Bruto

**PIBp:** Producto Interno o Interior per cápita

**PNIR:** Plan Nacional Integrado de residuos

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo

**PNUMA-UNEP:** Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente

**POMCA:** Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica

**PORN:** Plan de Ordenación de los recursos naturales

**POT:** Plan de Ordenamiento Territorial

**PROUG:** Plan Rector de Uso y Gestión

**PRUG:** Plan rector de uso y gestión

**RD:** Real Decreto

**RDL.:** Real Decreto Legislativo

**RAMINP:** Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas

**RAP:** Revista de Administración Pública – España

**RDS:** Red de Desarrollo Sostenible de Colombia

**RDU:** Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente

**REDA:** Revista Española de Derecho Administrativo

**REDAM:** Revista de Derecho Ambiental

**RENFE:** Red Nacional de Ferrocarriles de España

**RSU:** Residuos sólidos urbanos

**RVAP:** Revista Vasca de Administración Pública

**SEE:** Sureste de Europa

**SEPRONA:** Servicio de Protección de la naturaleza de la Guardia Civil de España

**SGA:** Sistema de Gestión Ambiental

**SIG:** Sistema de información geográfico

**SINA:** Sistema Nacional Ambiental de Colombia

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional de España

**TCE:** Tratado de la Comunidad Europea

**TFUE:** Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea

**TJCE:** Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

**TL:** Tratado de Lisboa

**TPA:** Teoría de Protección Ambiental

**TRLS/92:** Texto refundido Ley del suelo de 1992

**TRLS/08:** Texto Refundido Ley del suelo de 2008

**TUE:** Tratado de la Unión Europea

**TUE:** Tratado de la Unión Europea

**UAEPNN:** Unidad Administrativa especial de Parques Naturales Nacionales de Colombia

**UE10:** La Unión Europea conformada por los 10 Estados

**UE15:** La Unión Europea conformada por los 15 Estados

**UE25:** La Unión Europea conformada por los 25 Estados

**UE27:** La Unión Europea conformada por los 27 Estados

**UICN:** Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

**UNAL:** Universidad Nacional de Colombia

**UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencias y la cultura

**UN-HABITAT:** Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para los asentamientos Humanos

**VIS:** Vivienda de Interés Social en Colombia

**WB:** Banco Mundial/ World Bank

**WWF:** Fondo Mundial para la naturaleza/*World Wide Fund for Nature*

**ZEPA:** Zonas de especial protección de aves

**ETER:** Estrategia Territorial Europea

**EEDS:** Estrategia Española de Desarrollo Sostenible

## **SIMBOLOS, UNIDADES Y COMPUESTOS QUÍMICOS**

**°C:** Grados centígrados

**C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>:** Benceno

**CFC:** Clorofluorcarbonos

**CH<sub>4</sub>:** Metano

**CO:** Monóxido de Carbono

**CO<sub>2</sub>:** Dióxido de Carbono

**Cop:** Compuesto orgánico persistente

**COVNM:** Compuesto orgánico volátil no metálico

**DB:** decibelios. Medida del nivel de presión sonora



**DBO5:** Demanda Biológica de Oxígeno

**DQO:** Demanda Bioquímica de Oxígeno

**g:** Gramo

**h:** Hora

**Ha.:** Hectárea

**hab:** Habitante

**hm<sup>3</sup>:** Hectómetro cúbico

**Hz:** Hertz

**IEP:** Intensidad de Energía Primaria

**kg:** Kilogramo

**Km<sup>2</sup>:** Kilómetro cuadrado

**Kt:** Kilotonelada

**Ktep:** Kts equivalentes de petróleo

**kW:** Kilovatio

**kWh:** Kilovatio hora

**l:** Litro

**LAeq:** Nivel de presión sonora con ponderación A. (zona de tranquilidad)

**Lden:** Indicador de ruido día-tarde-noche

**Leq:** Nivel de presión sonora continuo equivalente

**Ln:** Indicador de ruido noche

**m<sup>2</sup>:** Metro cuadrado

**m<sup>3</sup>:** Metro cúbico

**mg:** Miligramo

**Mt:** Miles de toneladas

**MW:** Megavatios

**MWP:** Megavatios de potencia

**N:** Nitrógeno

**N<sub>2</sub>O:** Dióxido de Nitrógeno

**NH<sub>3</sub>:** Amoníaco

**Nox:** Óxidos de Nitrógeno

**O<sub>3</sub>:** Ozono troposférico

**P:** Fósforo

**Pb:** Plomo

**PCB:** Policlorobifenilos

**PCF:** Perfluorocarburos

**PCT:** Policloroterfenilos

**PM 2.5:** Material particulado de 2.5 microgramos

**PM10:** Material particulado de 10 microgramos

**ppm:** Partes por millón

**SF6:** Hexafluoruros de Azufre

**SO2:** Dióxido de Azufre

**SO2:** Óxido de Azufre

**T:** Tonelada

**ug:** microgramo

## TABLA DE CONTENIDO

### LISTADO DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

## CAPITULO I

### CIUDAD Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

1.1. La ciudad: distintas visiones en torno a su entendimiento.....	7
1.1.1 Un resumen de la ciudad en la historia.....	9
1.1.2. Teorías de contraste: la ciudad como antagonismo de lo rural.....	20
1.1.3. Visión social, organicista y sistémica .....	23
1.1.4. La visión ecosistémica .....	28
1.2. Las nuevas formas de organización de la ciudad .....	30
1.3. La complejidad del fenómeno urbano y los problemas ambientales urbanos globales.....	39
1.4. La teoría del desarrollo y su incidencia en las ciudades.....	43
1.4.1. Qué es y para qué sirve el desarrollo: evolución y significado .....	43
1.4.2. Los tipos de desarrollo .....	56
1.4.3. El desarrollo humano sostenible .....	68
1.4.4. El desarrollo urbano sostenible y la gestión ambiental urbana.....	76
1.5. ¿Es posible la sostenibilidad en las ciudades?: la ciudad sostenible ....	82

## **CAPITULO II**

### **LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN LA UNIÓN EUROPEA**

#### **2.1. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD EUROPEA**

**2.1.1. Introducción..... 85**

**2.1.1.1. Evolución histórica de la ciudad europea..... 85**

**2.1.1.2. La ciudad europea actual y los problemas del medio ambiente urbano en Europa..... 96**

#### **2.2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN LA UNIÓN EUROPEA**

**2.2.1. Surgimiento y evolución de la competencia comunitaria para la protección del medio ambiente..... 124**

**2.2.2. Objetivos y principios ambientales de la Unión Europea y de la Política Ambiental Comunitaria ..... 150**

**2.2.3. Los condicionantes Comunitarios a la formulación de la Política ambiental Comunitaria..... 153**

**2.2.4. Ejercicio de las competencias ambientales entre la Unión Europea y los Estados miembros, en especial las competencias municipales ..... 156**

#### **2.3. LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA AL ÁMBITO URBANO**

**2.3.1. Surgimiento de la idea de medio ambiente urbano en la Política ambiental de la Unión Europea ..... 161**

**2.3.2. El medio ambiente urbano en los Programas de Acción Ambiental .. 166**

**2.3.3. Programas Ambientales Urbanos adoptados por la Unión Europea.. 171**

**2.3.4. Documentos Programáticos para la protección del medio ambiente urbano: de la reflexión general a la Estrategia Temática..... 181**

**2.3.5. Documentos Declarativos para la protección del medio ambiente urbano: hacia la construcción de la ciudad sostenible ..... 196**

**2.3.6. Financiación de la Política y la legislación ambiental en la Unión Europea: especial alusión a los dedicados al medio ambiente urbano ..... 204**

**2.4 LA POLÍTICA TERRITORIAL EUROPEA Y SU INCIDENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO**

**2.4.1. Notas introductorias ..... 210**

**2.4.2. Los documentos comunitarios territoriales y el medio ambiente urbano ..... 212**

**2.4.3. La protección del medio ambiente urbano y su relación en la ordenación del territorio en Europa ..... 223**

**2.5. LOS INSTRUMENTOS DE DERECHO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL URBANA EN EUROPA**

**2.5.1. Apuntes generales sobre la legislación ambiental comunitaria ..... 225**

**2.5.2. Análisis de los instrumentos jurídicos de protección del Agua ..... 228**

**2.5.3. Análisis de los instrumentos jurídicos de lucha contra la Contaminación atmosférica ..... 236**

**2.5.4. Análisis de los instrumentos jurídicos relacionados con la Biodiversidad..... 242**

**2.5.5. Análisis de los instrumentos jurídicos relacionados con los Residuos ..... 244**

**2.5.6. Análisis de los instrumentos jurídicos de lucha contra el Ruido ..... 253**

**2.5.7. Análisis de los instrumentos jurídicos de lucha contra la contaminación electromagnética..... 258**

**2.5.8. Otras Directivas de importancia en relación con el medio ambiente urbano ..... 260**

## CAPITULO III

### LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN ESPAÑA

#### 3.1 LA CIUDAD ESPAÑOLA

3.1.1. Apuntes históricos de la ciudad española..... 275

3.1.2. El sistema actual de ciudades en España y sus problemas ambientales..... 300

#### 3.2. LA GESTION AMBIENTAL URBANA EN ESPAÑA: ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS SOBRE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, Y SU APLICACIÓN E INCIDENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

3.2.1. Apuntes previos ..... 339

3.2.2. La protección del medio ambiente en el ordenamiento español: fundamentos constitucionales, delimitación conceptual y competencial: el medio ambiente, la ordenación del territorio y urbanismo en la Constitución española de 1978..... 341

3.2.3. ¿Es posible la integración y armonización de las competencias ambientales y espaciales como fórmula de protección del medio ambiente, en especial del medio ambiente urbano?..... 374

#### 3.3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN ESPAÑA

3.3.1. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA AMBIENTAL APLICADOS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN ESPAÑA ..... 384

3.3.1.1. La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible ..... 384

3.3.1.2. La Estrategia Española para el Medio Ambiente Urbano ..... 393

3.3.1.3. El Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano de España ..... 401

3.3.1.4. La Estrategia Española de sostenibilidad urbana y local..... 408

3.3.1.5. Red de Ciudades Sostenibles de España y las Agendas 21 Locales y su implementación en España..... 413

3.3.1.6. Otros Instrumentos de la Política Ambiental .....	419
<b>3.3.2. ANALISIS DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN ESPAÑA</b>	
3.3.2.1. Normas de alcance general .....	420
3.3.2.2. Revisión de la normativa ambiental sectorial y su aplicación al ámbito urbano en España.....	450
3.3.2.2.1. Aguas continentales .....	450
3.3.2.2.2. Atmósfera.....	453
3.3.2.2.3. Biodiversidad.....	460
3.3.2.2.4. Residuos .....	475
3.3.2.2.5. Ruido .....	481
<b>3.4. NORMATIVA SOBRE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO EN ESPAÑA Y SU INCIDENCIA EN LA SOSTENIBILIDAD URBANA</b>	
3.4.1. Urbanismo en España: un recorrido histórico-normativo .....	484
3.4.2. El urbanismo sostenible: Introducción .....	528
3.4.2.1. Análisis de la Ley 8/2007, de suelo, y del Texto Refundido de la Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008.....	531

## **CAPITULO IV**

### **LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN COLOMBIA**

<b>4.1. CONTEXTO DEL ESCENARIO URBANO EN COLOMBIA</b>	
4.1.1. La ciudad colombiana y el sistema de ciudades .....	555
4.1.2. Los problemas del medio ambiente urbano en Colombia .....	566
<b>4.2. LA POLITICA AMBIENTAL COLOMBIANA</b>	
4.2.1. Introducción.....	592

<b>4.2.2. Surgimiento y evolución de la Política Ambiental colombiana.....</b>	<b>595</b>
<b>4.2.3. Principios de la Política ambiental colombiana.....</b>	<b>625</b>
<b>4.2.4. El componente institucional ambiental en Colombia.....</b>	<b>631</b>
<b>4.2.5. Las políticas ambientales sectoriales .....</b>	<b>657</b>
<b>4.2.6. La Política ambiental urbana en los Planes Nacionales de Desarrollo.....</b>	<b>669</b>
<b>4.2.7. Financiación de la Política ambiental colombiana: especial referencia al medio ambiente urbano.....</b>	<b>679</b>
<b>4.3. LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO EN COLOMBIA</b>	
<b>4.3.1. Introducción.....</b>	<b>694</b>
<b>4.3.2. Surgimiento y evolución del desarrollo urbano en colombia .....</b>	<b>695</b>
<b>4.3.3. Principios de la política de desarrollo urbano en colombia.....</b>	<b>728</b>
<b>4.3.4. El componente institucional de desarrollo urbano en colombia .....</b>	<b>733</b>
<b>4.3.5. Instrumentos de la Política de Desarrollo Urbano En Colombia.....</b>	<b>745</b>
<b>4.4. LA IMBRICACIÓN ENTRE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO: EVOLUCIÓN Y AVANCES DE LA POLÍTICA SOBRE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN COLOMBIA.....</b>	
<b>4.4. LA IMBRICACIÓN ENTRE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO: EVOLUCIÓN Y AVANCES DE LA POLÍTICA SOBRE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN COLOMBIA.....</b>	<b>752</b>
<b>4.5. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO Y SU APLICACIÓN A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO</b>	
<b>4.5.1. Introducción.....</b>	<b>782</b>
<b>4.5.2. Principios, característica y objeto del Derecho Ambiental Colombiano.....</b>	<b>788</b>
<b>4.5.3. Análisis de la Legislación ambiental superior y transectorial y su incidencia en la gestión ambiental urbana .....</b>	<b>795</b>
<b>4.5.4. Análisis de la Legislación ambiental sectorial y su incidencia en la protección del medio ambiente urbano.....</b>	<b>829</b>



## **4.6. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE DERECHO TERRITORIAL Y URBANO Y SU APLICACIÓN A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO**

**4.6.1. Análisis de la Legislación urbanística general y su incidencia en la gestión ambiental urbana ..... 873**

**4.6.2. Análisis de la Legislación urbanística sectorial y su incidencia en la gestión ambiental urbana ..... 891**

**4.6.3. La legislación urbanística transectorial: planeación urbana sostenible..... 902**

**CONCLUSIONES ..... 909**

**BIBLIOGRAFÍA POR CAPÍTULOS**



## INTRODUCCIÓN

Esta es una Tesis Doctoral dedicada al análisis de la Política Pública y el Derecho ambiental y Urbano-Territorial<sup>1</sup> y su aplicación a lo que se ha dado en denominar Sostenibilidad Urbana, a partir de su dimensión ambiental. Teniendo en cuenta que la sostenibilidad como paradigma teórico tiene una visión amplia, pero a la vez integradora de los pilares del desarrollo (económico, social y ambiental), la Tesis analiza la sostenibilidad ambiental urbana a partir de los avances obtenidos en el contenido de los instrumentos de la política pública y del Derecho, circunscrita en lo espacial a la realidad urbana del espacio Comunitario Europeo, el Estado español y el Estado colombiano.

Tomando en consideración la delimitación material y espacial indicada, se parte de una visión comparada haciendo énfasis en la realidad del Estado colombiano, aunque valga decirlo, no es en estricto sentido una investigación comparada,<sup>2</sup> pues las diferencias entre la realidad europea y latinoamericana (colombiana en este caso) dificultan la realización plena del cometido bajo los parámetros de este tipo de investigaciones. En ese sentido, lo que se lleva a cabo es un análisis de los principales instrumentos de política y jurídicos a partir de los más significativos criterios de reflexión: número de instrumentos, contenido, nivel de construcción política<sup>3</sup> y ejecución normativa;<sup>4</sup> todo ello bajo

---

<sup>1</sup> La unión entre Derecho territorial y urbanístico se ha hecho adrede, para significar de salida, como será analizado más adelante, que en el Derecho colombiano el régimen jurídico entre lo territorial y lo urbanístico se une e incluso se confunde en muchos casos, no siendo igual en el ámbito del Derecho europeo, y particularmente el español, donde corresponde a realidades totalmente diferentes, organizadas constitucional y legalmente de manera independiente, pero con profundas y necesarias superposiciones e integraciones.

<sup>2</sup> De acuerdo con TAMAYO (1999: 52-53), los estudios de investigación comparada pueden ser de diversa índole de acuerdo con la tipología clásica de investigación: hay *Investigación comparada histórica*: se aplica al análisis de las fuentes, es decir, a la comparación de similitud y discrepancia en las características de dichas fuentes; *Investigación comparada descriptiva*: se aplica al análisis de los datos con los cuales se presentan los fenómenos o hechos de la realidad que, dada su similitud, es necesario describir sistemáticamente. *Investigación comparada experimental*: se aplica al análisis de las variables manejadas por el investigador en condiciones similares pero en investigaciones diferentes, o en grupos experimental y de control de una misma investigación. Se puede decir que el énfasis comparativo se puede aplicar a todos los tipos de estudios investigativos, pero el factor metodológico es la clave en la comparación. Tiene que haber relación con la estructura del tipo de modelo que maneje el investigador para la fundamentación y elaboración de su diseño comparativo a partir del hecho de que se tiene un objeto básico de comparación, que es lo que justifica el proceso comparativo de hechos o fenómenos con ayuda del método científico.

<sup>3</sup> Al respecto de la construcción política interesa destacar si éstos logran superar la sectorialidad y realizan un esfuerzo de integración suficiente. Asimismo, teniendo en cuenta la teoría de SUBIRATS (1999; 2008) se analizará en el componente político, el *Policy Style* (Estilo de Política) ambiental en España y Colombia y su aplicación a la implantación de la sostenibilidad ambiental urbana.

el rasero de la descripción y la sistematización con fines de divulgación y apropiación del conocimiento a nivel científico. La novedad de la investigación parte de las implicaciones y selección misma del tema,<sup>5</sup> ya que aunque ha sido trabajado por diversos académicos,<sup>6</sup> éstos en su mayoría pertenecen a ciencias y disciplinas diferentes a la jurídica. Además por la visión integral e interdisciplinar entre el Derecho (Ambiental, Territorial y Urbanístico) con otros saberes, disciplinas y ciencias; y por la visión novedosa en torno al entendimiento del Derecho ambiental.

La investigación se justifica por una parte, en la manera como se originó y se ha desarrollado la Teoría de Protección Ambiental, la que surgió a partir del *boom ambiental* suscitado en la década de los 50-60 del siglo pasado, y que ha encontrado en la Política y el Derecho herramientas en común para luchar contra su degradación. Sin embargo, dicha protección se ha realizado con criterios no siempre positivos de discriminación, pues se parte del ambiente como un sistema de medios y elementos interrelacionados cuya protección debe garantizarse a través de normas generales, comunes, globales; independiente de que en la práctica se trabaje, de ordinario, bajo una ordenación sectorial.

La realidad sobre los problemas ambientales de una sociedad urbanizada, llaman la atención sobre la necesidad de discriminar en lo relacionado con el tratamiento que debe darse a la protección del medio ambiente de las aglomeraciones urbanas. Es en dicha realidad física donde el hombre moderno desarrolla su vida, que a su vez constituye el mayor importador y exportador de

---

<sup>4</sup> Cuando se refiere a la ejecución normativa, lo que se quiere relatar es si con base en la materialización de contenidos en la política, el Derecho ha incursionado estableciendo prescripciones con carácter vinculante.

<sup>5</sup> La visión transectorial entre el Derecho Ambiental y Urbano-Territorial bajo el paradigma de la sostenibilidad, ha sido analizada en múltiples ocasiones en el espacio europeo. Sus academias y académicos se han dado a la tarea dilucidar el significado y alcance de esta nueva manera de concebir el desarrollo y la utilidad del Derecho para alcanzar tal aspiración. A lo largo de este trabajo se revisarán numerosas posiciones doctrinales, las más relevantes al respecto. Por el contrario, en el Estado colombiano las referencias son aún incipientes. Hasta hoy esta reflexión empieza a crear preocupación en la academia, y por supuesto la realidad de las ciudades dista de cualquier referencia a este proceso.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el ámbito de la Doctrina Jurídica española, ya el Catedrático de Derecho Administrativo Tomás Ramón Fernández Rodríguez, planteaba en 1973 una serie de estudios jurídicos al respecto. Publicó ese año la obra: *El Medio Ambiente Urbano y las Vecindades Industriales*, reclamando la necesidad de superar los enfoques tradicionales del Derecho Civil, la clásica Policía Administrativa y el Derecho Urbanístico, por una nueva ordenación con un enfoque más integral.

impactos negativos al medio, la que necesita de una regulación especial, de un conjunto de medidas que discriminen entre el medio ambiente en general y el medio ambiente del ámbito urbano, a sabiendas que dicho aporte es insumo esencial en el *mantenimiento global*.<sup>7</sup>

No cabe duda que la incidencia de la ciudad sobre su entorno y las condiciones resultantes de dicha incidencia ha sido fenómeno consustancial a su surgimiento, sin embargo, el crecimiento de los problemas ambientales generados por las actividades antrópicas urbanas ha trascendido de nivel: lo que hoy está en juego es la pervivencia de la humanidad ante la destrucción de las condiciones del ambiente, exigiendo conocer y controlar las relaciones de las ciudades con su medio ambiente, logrando con los instrumentos que se dispone, prevenir sus causas y corregir sus consecuencias.

Si se sostiene que la problemática ambiental trae causa de forma principal en el *sobrepasamiento*<sup>8</sup> de la actividad humana a los límites impuestos por el medio, se hace entonces necesario estudiar, abordar y solucionar el problema allí donde existen las mayores intervenciones y donde se genera el máximo perjuicio para la vida, integridad y salud de los seres humanos y del ambiente en general, y ello ocurre sin duda, en la ciudad.

En algunas zonas del planeta se ha entendido esta situación, y en consecuencia se han elaborado y accionado diferentes medidas de Política y de Derecho para intentar encauzar las relaciones humanas que se dan al

---

<sup>7</sup> El *Mantenimiento Global* es uno de los enfoques de la sostenibilidad, y tiende a centrar el cúmulo de las preocupaciones del desarrollo sostenible hacia un tipo de desarrollo ecológicamente sostenible, es decir, donde la máxima preocupación del desarrollo gira en torno a la idea de preservar las condiciones ecológicas necesarias para mantener la vida humana sobre el planeta con una visión holística y de largo plazo. Este parece ser el enfoque arraigado en la mayoría de los expertos sobre la materia, a saber por la abundante literatura coincidente. La visión ecológica del desarrollo sostenible gira en torno a dos premisas básicas: la primera, enfatiza en los límites ecológicos y la imposibilidad de crecimiento continuo en un espacio finito; la segunda, destaca la solidaridad con las generaciones futuras, y, por lo tanto, la necesidad de preservar la base de los recursos naturales y ambientales, de modo que dichas generaciones tengan la posibilidad de disponer de ellos y decidir sobre su bienestar: el principio de equidad intergeneracional del cual se hablará luego (VELASQUEZ 2010).

<sup>8</sup> *Sobrepasamiento*, es un concepto introducido por R. Meadows en el conocido informe publicado en 1972 denominado: "*Los límites del crecimiento*", para definir que el medio ambiente tiene límites y que éstos han sido sobrepasados por la actividad humana causando su deterioro. Otros importantes autores como Martín Mateo también lo han utilizado para explicar la situación de insostenibilidad planetaria. MARTÍN MATEO, Ramón. *Bases y características del Derecho ambiental Comunitario*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 153. Madrid. 1997.

interior de este complejo sistema, sin embargo, ello no constituye visión común. El modelo de ciudad actual es muy diferente en motivos y objetivos a los que impulsaron su concepción inicial como espacios de prosperidad, la ciudad de hoy es una ciudad insostenible. Así las cosas, de lo que se trata en esta Tesis Doctoral es de describir la configuración y alcances que la Política Pública y el Derecho han propuesto para revertir dicha tendencia.

Para su desarrollo, se han analizado numerosas fuentes secundarias, en particular, documentos oficiales de Política y de Derecho expedidos por la Unión Europea, el Estado español y el Estado colombiano, así como abundante construcción de carácter doctrinal y jurisprudencial. La metodología utilizada para el estudio de los datos aportados a esta investigación ha sido la del análisis matricial por variables seleccionadas, teniendo en cuenta la posibilidad de inferir descriptivamente ideas, al comparar información en los ámbitos de estudio. La tesis ha sido redactada siguiendo las normas de la American Psychological Association-APA, norma mundialmente aceptada para la redacción de textos científicos en publicaciones que cuentan evaluación por pares académicos, y exigida en Colombia para la redacción de textos de investigación.

Por último, y para alcanzar los objetivos de sistematización y descripción de esta investigación de carácter dogmático y de naturaleza exploratorio-descriptiva, su contenido ha sido dividido en cinco capítulos:

El Primero denominado: *Ciudad y Sostenibilidad Ambiental*, aborda los presupuestos teóricos del desarrollo urbano sostenible, partiendo en primer lugar de la Teoría de la Ciudad. En este sentido se pretende una definición estudiando algunas de las más importantes teorías que han intentado precisarla. Se definen por otro lado, las nuevas realidades territoriales y ambientales surgidas en torno a la ciudad como icono representativo de la modernidad. Fruto de los cambios ocurridos en la realidad urbana en los últimos tiempos, el tercer apartado del capítulo I, aborda lo relacionado con su

complejidad actual, y en particular, con los problemas ambientales y territoriales urbanos. Por último, la parte cuarta aborda de manera sucinta, pero no por ello ligera, lo relacionado con la Teoría del Desarrollo y su aplicación a la realidad urbana, a partir de definir el Desarrollo Urbano Sostenible, la Gestión Ambiental Urbana, y la Ciudad Sostenible. La esencia de este primer capítulo está en identificar la necesidad de abordar la sostenibilidad urbana, usando al Derecho como una herramienta esencial para alcanzar dicho modelo, sin embargo, dejando en claro las implicaciones, limitaciones y alcances de la sostenibilidad aplicada a la realidad urbana.

El Segundo Capítulo: *La Protección del Medio Ambiente Urbano en la Unión Europea*, analiza la manera como el espacio supraestatal comunitario ha acometido la gestión ambiental y territorial de sus aglomeraciones urbanas. El capítulo se encuentra dividido en cinco acápite: el primero dedicado al surgimiento y evolución de la ciudad europea, a partir de un mirada histórica intenta marcar por qué las ciudades europeas presentan la dinámica actual y por qué el continente europeo ha llegado a ser el continente más urbanizado del mundo. El segundo está dedicado al surgimiento de la protección ambiental Comunitaria, y en particular, la protección del medio ambiente urbano. El tercero, en íntima consonancia con el segundo, analiza el contenido de los principales instrumentos de la Política Comunitaria dedicados a la sostenibilidad urbana, con énfasis principal en su vertiente ambiental y territorial. El cuarto recorre las acciones emprendidas por la Unión Europea en relación con la gestión del territorio, y la incidencia de dicho esfuerzo en la gestión del medio ambiente urbano. El quinto y último realiza un análisis del contenido de los instrumentos jurídicos expedidos por la Unión Europea para la protección del medio ambiente urbano, divididos en dos grandes grupos: por una parte las normas generales o transectoriales (que contienen instrumentos transectoriales de protección ambiental), y por otro, un análisis de la normativa sectorial.

El tercer capítulo: *La Protección del Medio Ambiente Urbano en España*, examina, teniendo en cuenta la organización común de los capítulos, los siguientes asuntos: en primer lugar se hace una revisión de la ciudad española desde la historia, la cual desemboca en la configuración del sistema actual de ciudades y sus problemas ambientales. En segundo lugar, se realiza el estudio competencial sobre medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, y su aplicación e incidencia en la protección del medio ambiente urbano. En tercer lugar, se analizan los instrumentos de Política Pública y Jurídicos alcanzados por el Estado español para la protección del medio ambiente urbano, desde la Política y el Derecho ambiental y territorial. En particular, el análisis de los instrumentos jurídicos de protección del medio ambiente se lleva a cabo a partir de los dos grandes grupos: las normas generales o transectoriales (que contienen instrumentos transectoriales de protección ambiental), y por otro, un análisis de la normativa sectorial.

El capítulo IV: *La Protección del Medio Ambiente Urbano en Colombia*, realiza un análisis pormenorizado sobre la protección que desde la Política Pública ambiental y urbano-territorial, y desde el Derecho sobre estos mismos ámbitos, se le ha prestado al medio ambiente urbano del país. La ordenación del capítulo sigue de manera rigurosa la distribución de los capítulos anteriores, esto es: en primer lugar se hace un recorrido por el sistema de ciudades en Colombia y sus principales problemas ambientales y territoriales. En segundo lugar se adelanta el estudio del surgimiento y contenido de la Política Pública Ambiental y Territorial y su incidencia en la protección del medio ambiente urbano, para pasar en un tercer acápite, en donde se analizan las normas ambientales y territoriales direccionadas hacia este mismo fin. Nuevamente señalar, que el análisis jurídico se hace también sobre la normativa general transectorial y enseguida sobre el contenido sectorial en relación con el medio ambiente urbano.

Al final, se presentan las conclusiones.



# CAPITULO I

## CIUDAD Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

### 1.1. La ciudad: distintas visiones en torno a su entendimiento

Es importante iniciar estableciendo el significado de ciudad, teniendo en cuenta por un lado, que un elemento principal de su complejidad constituye el objeto central de nuestro estudio, y por otro, que la mayor parte de la población mundial vive actualmente en una, desconociendo de manera generalizada lo que ello significa, cuáles son sus componentes, su estructura y diversos tipos, si es que los hay.<sup>9</sup>

Como bien anota REISSMAN (1970:7), *“la ciudad es probablemente la mayor creación humana”*, y siendo así, un fenómeno de tal envergadura no es fácil de definir.<sup>10</sup> Incluso la ilustración más simple puede volverse problemática: la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2010), trae en su Diccionario Enciclopédico cinco distintos significados del término, desde los más escuetos (aparentemente) como: *oposición a lo rural*, pasando a otros un poco más elaborados como, *título de algunas poblaciones que gozaban de mayores preeminencias que las villas*; hasta aquellos que parecen aportar todos los elementos que la caracterizan: *conjunto de edificios y calles, regidos por un Ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas*.

---

<sup>9</sup> Desde la Psicología ambiental se han planteado diversas teorías que indican que los problemas de insostenibilidad urbana se agravan, y tienen causa en gran medida, debido a la ausencia de sentido de pertenencia de las gentes que las habitan. Se señala que si cada uno de los urbanitas, o gentes que habitan las aglomeraciones urbanas conociesen sus dinámicas, los alcances y las limitaciones del ámbito urbano en cual se desenvuelven, su actitud cambiaría y otra sería la manera de desarrollar sus actividades cotidianas, lo cual redundaría en el aumento general de la calidad de vida de la sociedad. (PROSANSKY, 1983; LEVY-LEBOYER, 1985; HEIMSTRA, 1974 ) Lo anterior viene a significar como se ha anotado antes, que las gentes que habitan las ciudades desconocen de ordinario, no sólo su historia (elemento más común por ser estudiado), sino también su entorno.

<sup>10</sup> MANUEL DE TERÁN (1951) señalaba por ejemplo que, *“la ciudad es la forma más perfecta y evolucionada del paisaje humanizado, de un espacio terrestre cuyos caracteres naturales han sido profundamente alterados por la obra del hombre traducida en cultura”*.

Son tres visiones diferentes, la primera geográfica, la segunda histórica y la última si se quiere político-administrativa, pero con un común denominador: no hay duda que los intentos por definir la ciudad, teniendo en cuenta la diversidad de criterios, han sido siempre problemáticos.

Contrario al pensamiento común, el concepto ciudad no tiene un significado unívoco, como objeto del conocimiento es del interés de diversas disciplinas y requiere la atención de aspectos diversos a fin de proporcionar una noción inclusiva e incluyente. De ordinario no hay una definición que sea válida en cualquier lugar o momento de la historia, por el contrario, se utilizan casi siempre reduccionismos y se habla de la *ciudad antigua* o la *ciudad moderna*, intentando especificar una forma concreta de ciudad en un determinado momento y contexto concreto. Según SIGNORELLI (1999:11), *desde la comparación histórico-geográfica se muestra que tan diferentes han sido y son las ciudades...tan diferentes, que construir una definición y tipología de ellas parece excesivamente simplificador o imposible.*

Ya en 1956, MUMFORD enfatizaba que, *la historia natural de la ciudad y la urbanización no sólo aún no se ha escrito, sino que apenas se ha realizado una pequeña parte del trabajo preliminar.* AYMUNIMO (1972:16), corrobora las palabras de MUMFORD indicando que, *el termino mismo de ciudad está considerado hoy, con razón o sin ella, (en nuestra opinión, más con razón que sin ella) como insuficiente para indicar todos los fenómenos en curso, cuyos confines varían y se extienden en el tiempo.*<sup>11</sup> DE VRIES (1987:25) por su parte considera que, *la cantidad de modos en que las ciudades se diferencian unas de otras es demasiado grande como para que pueda existir una definición específica e inequívoca;* y ROCA CLADERA (2003:17) añade que, *a partir del siglo XIX las nociones de ciudad, centro, periferia, e incluso Área Metropolitana,*

---

<sup>11</sup> AYMUNIMO (1972:24-25), se encamina a definir lo que es o puede ser una ciudad, pero al final, termina aportando como la mayoría, un conjunto de características: "cuantitativamente la ciudad supone la coexistencia de espacios físicos con cierto grado de diferencia, utilizados en distintos momentos por un mismo número de usuarios...al tiempo, la ciudad suponen una acumulación de energías, de capitales que comportan ineludiblemente un salto cualitativo, *la transición de la necesidad a la posibilidad* (espacios de prosperidad). ...El origen de la ciudad está en una organización artificial que no responde a un objetivo único (no sólo función y necesidad) sino a objetivos varios, ocultos, diferenciados y a veces contradictorios; la ciudad surge cuando estos objetivos adquieren una representación arquitectónica y así surge la ciudad".

*dejan de tener sentido, siendo necesario hablar de la existencia de nuevos fenómenos urbanos que rebasan el paradigma hasta ahora generalizado; nuevos fenómenos que nosotros intentaremos explicar adelante.*

Así las cosas, hoy día, cuando más del 50% de la población mundial vive en aglomeraciones urbanas se repiten las preguntas: ¿existe una definición válida de ciudad?; ¿es posible seguir hablando de ciudad?; ¿es necesario hacer referencia a otras realidades mucho más amplias que interpreten en mayor medida la dinámica poblacional y de asentamiento actual?; ¿cuál será el concepto definitorio a futuro? A pesar de las ideas que hacen eco de la dificultad y desincentivan la labor, repararemos en las teorías destacadas que han intentado hasta ahora, dar respuesta al interrogante. Para ello comenzaremos por la historia, pues si de lo que se trata es de analizar un nuevo modelo de desarrollo desde la ciudad, no podemos dejar de lado la visión histórica para entenderlo. Efectivamente, mucho se critica a la historia cuando de construir modelos hacia futuro se trata, sin embargo, es importante recordarla para entender las dinámicas producidas y no caer nuevamente en los errores.<sup>12</sup> Siguiendo a DE TERAN, M. (1999), para comprender el fenómeno urbano en toda su complejidad, es imprescindible que exista un diálogo permanente con la historia, pues la ciudad no viene a ser sino la expresión de los procesos socioeconómicos materializados espacialmente en un momento concreto.<sup>13</sup>

### **1.1.1. Un resumen de la ciudad en la historia.**

LEFEBVRE (1971:18), sostiene que las ciudades han existido desde siempre, a pesar de que la urbanización como proceso, es más bien reciente: *la industrialización produjo la urbanización, en una primera fase negativamente*

---

<sup>12</sup> Como bien sostiene TELLO (2005:12), *casi nadie pretende ya que la historia pueda llenar como maestra de la vida directamente el hiato existente entre los diversos saberes especializados y una conciencia reflexiva de la propia contemporaneidad. Pero una perspectiva histórica fundada constituye uno de los mejores estímulos para el desarrollo de capacidades innovadoras en un mundo siempre cambiante.*

<sup>13</sup> Al respecto CAPEL (2009), señala como en efecto ya hemos señalado, que los problemas importantes de la organización actual, es necesario entenderlos desde el conocimiento del pasado. Hay una urgente necesidad de renovar la mirada y los problemas de la historia urbana, partiendo de los problemas que están y que existen hoy día.

(*estallido de la ciudad tradicional, de su morfología y de su relación práctico sensible*). A pesar de lo anterior, consideramos que gran cantidad de datos extraídos del acontecer histórico son útiles para ofrecer una visión de la ciudad desde la historia. Al respecto, MUMFORD (1979) ha dicho que la vida humana se debate entre dos extremos: el movimiento y el asentamiento, y en ese sentido asocia la ciudad a una concentración duradera de seres humanos. Así para identificarla es necesario recoger las pisadas hacia atrás, hasta las formas más simples de coexistencia: antes de la ciudad el caserío, la aldea<sup>14</sup> y el santuario; antes el escondrijo, la caverna o el montículo; y antes, la tendencia humana a la vida en sociedad.

Así que atendiendo las características de movilidad y asentamiento presentadas por MUMFORD (ibíd., 1979) cabe afirmarse en que el hombre nómada vivió en pequeñas comunidades de 6 a 10 familias subsistiendo de la caza y la recolección de frutos sin asentamiento fijo. La primera modificación de dicha forma de vida se dio cuando el hombre comenzó a cultivar la tierra y domesticar y pastorear animales, hace de 8 a 10 mil años. El cambio en el sistema de alimentación condujo a una transformación en la organización social, permitiendo mayor concentración de población al disminuir la relación entre el número de personas y la superficie de tierra necesaria para asegurar su subsistencia; aparecen los primeros asentamientos fijos en forma de aldeas de unos 200 a 250 habitantes.

La difusión de esta sociedad agrícola aldeana (Asia Occidental, China, Australia, Centroamérica, países ribereños del Mediterráneo), puede verificarse hace unos 5.000 a 5.500 años, y evolucionó hacia lo que podrían denominarse *Villas o Pequeña Ciudades*, caracterizadas por tener un entorno mayoritariamente rural, pero fuertemente concentrado. Historiadores coinciden en que las primeras ciudades aparecieron entre el tercer y el segundo milenio,

---

<sup>14</sup> Según ZAMBRANO (2002: 123), el antecedente inmediato y más importante de la formación de las ciudades, hace unos cinco mil millones de años, es la Aldea. Éste la define como, "*la asociación simbólica de gentes, animales y plantas, en un escenario de orden y estabilidad*". Y añade que la asociación con los animales en la Aldea convirtió a los alrededores en una montaña de abono, particularmente importante para el mantenimiento de la agricultura y la construcción de los asentamientos mismos. Como veremos adelante, precisamente por las construcciones en barro, las primeras ciudades tienen muy pocos vestigios verificables.

concretamente en la baja Mesopotamia y al pie de los Valles del Río Nilo, Éufrates y Tigris, donde se asentaron las civilizaciones Sumeria, Asiria y Caldea (DE TEHERÁN, 1979; FUSCALDO, 1979; SJOBERG, 1979, REISSMAN, 1970). En dichas zonas no sólo era apropiado el suelo y el suministro de agua, sino también eran puntos de encuentro entre personas de distintas culturas, lo que se extendió a lo largo de milenios. Lastimosamente, los restos de estas importantes civilizaciones son pocos, debido a la desaparición del principal material de construcción: el barro (abono).

Sin embargo la Arqueología se ha esforzado por contribuir con datos sobre la conformación de esas ciudades. Tanto los asentamientos de la baja Mesopotamia como Eridu, Erech, Lagash Kush, Khorsabad (capital del imperio Asirio); así como Kahún y Tell-el-Amarna, ciudades del Valle del Nilo, presentaron semejanzas: base técnica importante, sobre todo en las construcciones realizadas para los dioses se evidenciaba el lujo en objetos, tumbas reales y templos. De otra parte, era evidente su dominio de la geometría y de la composición monumental a través del uso de explanadas y avenidas dispuestas como resultado de ordenaciones geométricas.

Antes del 2000 a. de c. las ciudades se consolidaron a los pies del Valle del Indo, lo que ahora es Pakistán, y hace 1.500 años en las regiones orientales del Mediterráneo y China. En general se cree que eran ciudades de miles de habitantes y de refinamiento en los procesos de urbanización, nada frecuentes para la época: conducción de agua a domicilio, sistemas complejos de alcantarillado subterráneo y calles principales de una planta geométrica subdividida regularmente en rectángulos.

A lo largo del primer milenio antes de Cristo, se produjo el florecimiento y expansión de la urbanización mediterránea a través de la abundante fundación de ciudades, en un primer momento por los griegos y más tarde por los romanos. Estas dos civilizaciones asentarían de forma fundamental las bases de la civilización occidental y dentro de su inmenso legado cultural el

urbanístico, caracterizado por la armonía, monumentalidad, funcionalidad y distribución espacial. Hace ya algún tiempo DE COULANGES (1984) señaló que, teniendo en cuenta que el fundamento de la ciudad antigua eran las creencias religiosas, las ciudades griegas y romanas, constituyen los más acabados ejemplos de lo que los seres humanos podían edificar para su conveniencia y rendir culto a los dioses.

Para DE REYNOLD (1948:68), el griego es el régimen de la ciudad, *le es orgánico y corresponde a la naturaleza del país y el carácter griego: es el producto, conjuntamente, de la tierra y la historia*. Para los griegos, la ciudad es el medio en el que los griegos encuentran resumidas sus condiciones de desenvolvimiento económico y personal: el foco de toda civilización; y asimismo, el templo de los Dioses. La ciudad griega, con su forma compacta y vida social integrada, presentó logros sin par en el urbanismo.<sup>15</sup> La griega es una ciudad abierta que abarca legalmente, y en caso necesario, alberga también en su interior a la población rural. Se presentó como un paisaje unitario, compuesto por partes visibles y equilibradas, aunque distintas por su función e importancia (MORRIS, 1979). Según KITTO (1984), la ciudad griega distaba de ser urbana en estricto sentido, pues el campo estaba íntimamente ligado a ésta, con excepción de las zonas donde no había ciudades.<sup>16</sup>

La vida ciudadana allí donde existía, fue consciente del entorno que formaban con el campo, las montañas y el mar, y la vida rural conocía las costumbres urbanas. Este hecho fomentó una actitud sana y equilibrada. Leyendo a DANIEL (1968,) se encuentra que la Grecia clásica desconoció por completo la inmovilidad de la mentalidad esteparia y en gran medida, el miope frenesí de las multitudes urbanas.

---

<sup>15</sup> De acuerdo con DE REYNOLD (1948:72), la ciudad para los griegos no era un mero concepto territorial, sino familiar, en todo momento su nombre evoca la existencia de “los ciudadanos”.

<sup>16</sup> KITTO (1984), señala que en las formulaciones de la Ciudad Jardín de E. Howard en 1902, hay aplicación del más claro romanticismo aplicado al urbanismo, una reminiscencia por los espacios abiertos y arborizados existentes en las ciudades griegas.

La arquitectura griega consiguió dar forma y dignidad homogénea a todo el ambiente habilitado por el hombre, los rasgos característicos de las primeras ciudades Griegas hasta llegar la época de su esplendor en los siglos V y VI a. de c., fueron el orden sin geometría en su organización general, y la presencia de elementos singulares con connotaciones políticas y religiosas, como la *acrópolis* y el *ágora*. De cierta forma se repetía el modelo oriental de ciudad: monumental para los dioses en la parte alta y mejor ubicada, y secundaria para los hombres; conglomerado de casas desordenadamente dispuestas.

La *Acrópolis*, que significa exactamente, ciudad alta, donde los ciudadanos se reunían para rendir culto a la divinidad políada y el *ágora* por su parte, al pie de la colina, como sitio de reunión de los hombres libres y mercado de intercambio, fue la expresión arquitectónica y urbanística de una nueva forma de organización política y social en el que se desarrolló la vida cultural y se tomaron las decisiones más importantes de la *Polis*. En el período de esplendor griego fue posible reconocer dos tipos de corrientes de desarrollo urbano: la forma urbana propia del planeamiento, bien como nuevas ciudades o barrios y ciudades reestructuradas; y el modelo de crecimiento orgánico, del que Atenas era su más sobresaliente ejemplo (MORRIS, op.cit 1979).

Por su parte el imperio romano no es en cierto modo, una extensión jurídica de la *urbs*,<sup>17</sup> más bien funcionó como una confederación de ciudades, las que se mantienen unidas por un andamiaje organizativo que giró en torno a la Provincia, pero conservando autonomía para la gestión de sus asuntos internos. El principal logro de los romanos fue la creación y administración de su imperio, eficaces urbanizadores ante la necesidad de erigir centros en los cuales ir apoyando su poderío militar y su red político-administrativa. Para mantener su poder territorial los romanos edificaron miles de campamentos legionarios fortificados denominados *Castra*. De esta manera, los

---

<sup>17</sup> Interesante la clarificación de CASTRO, ESCORIZA, OITRA y otros (2003), que a diferencia de la ciudad, el urbanismo suele comprenderse como *expresión de la ciudad...como la ciudad concretada en el mundo físico. Sin embargo, en su utilización se mantiene una cierta confusión. Se conserva en cierta manera el sentido etimológico originario latino, donde civitas era el conjunto de ciudadanos, de hombres con derechos plenos, mientras que la urbs era la ciudad en sí, físicamente constituida como emplazamiento de la civitas.*

asentamientos humanos romanos, bien fuesen dotados como campamentos o para otros fines, seguían las mismas indicaciones de los planos simples y normalizados de los *Castra*: perímetro cuadrado o rectangular, dentro del mismo, dos calles principales en forma de cruz que conformaban la base de la estructura viaria: el *decumanus*, que atravesaba el centro del asentamiento, y el *cardo* que cortaba octogonalmente el *decumanus*. Calles secundarias solían completar la retícula y formar las manzanas de viviendas: *insulae*. La zona del foro (equivalente al ágora griego), ubicado en una de las esquinas formadas por la intersección del *cardo* y *decumanus*, el templo mayor, el teatro y los baños públicos también cerca del *foro*, en el centro de la ciudad (BARROW 1969).

Por su parte las ciudades que habían crecido al amparo del Imperio Romano pero lejos de la *urb*, tenían que estar rodeadas de murallas a fin de defender y consolidar el terreno conquistado, casi siempre, se trataba de delimitar un área amplia pero dotada de accidentes naturales que facilitasen su defensa, fue el caso de las primeras ciudades de los Etruscos: Volterra y Perugia (BARROW, *Ibíd.*, 1969).

En relación con la ciudad medieval es necesario comenzar trayendo a colación el sentir de algunos autores, que afirman que ésta fue un mundo extraordinariamente rico y multifacético, aunque desconocido, incluso hoy (GUGLIEMI, 1979). Durante esta época, la configuración de las ciudades se dio principalmente como resultado de la forma de vida predominante: el feudalismo, el cual suponía la concesión de feudos (casi siempre en forma de tierras y trabajo) a cambio de prestaciones políticas y militares. Bajo ese escenario inicialmente apareció el Castillo, el cual se convirtió en el centro del gobierno no territorial y por ello actuó como aglutinante de los primeros crecimientos urbanos, que en muchos casos se consolidaron en forma de anillos concéntricos más o menos deformados según la topografía del terreno. Más adelante, mejoraron las condiciones de seguridad y se desarrollaron otras formas de organización.



Con la ciudad burguesa, cada vez más libre e independiente, sustentada en los intercambios comerciales y la artesanía, ya no sólo se crecía a la sombra del castillo, pues apareció un nuevo tipo de ciudad amurallada, una ciudad comunitaria que creció y desarrolló de manera circunstancial, sin trazados ni concepciones formales a lo anterior (PASSINI, 2001). Las murallas adoptaron frecuentemente formas circulares y el trazado de las calles siguió formas curvas, con cambios de dirección que producían efectos visuales variados, sin largas perspectivas, ni simetrías, ni ordenaciones geométricas. Las plazas también de formas irregulares y los edificios singulares, como las iglesias, no estaban emplazadas según criterios de composición geométrica, sino en función de una mezcla de oportunidad coyuntural y efecto visual a corta distancia. Inicialmente en Europa y después en otras partes del mundo, se fundaron las llamadas *bastidas*, ciudades de planta rectangular y trazado en cuadrícula, que obedecían a operaciones premeditadas al servicio de las estrategias de la explotación de los nuevos territorios. Frente a las características de irregularidad de la ciudad típica medieval, las bastidas imitaron modelos de planeamiento de la antigüedad, aunque su aspecto fuese visualmente distinto, como consecuencia de la concepción arquitectónica de la vivienda y de los edificios singulares (ARBARET, 1981).

Cabe resaltar la aparición de la ciudad Islámica en los países mediterráneos. Esta tendencia se dio con fuerza en la zona suroccidental, predominantemente en España, donde surgieron las denominadas ciudades Hispano-musulmanas. La expansión del Islam durante los siglos VIII, IX, y X, difundió por un territorio de extensión superior al que había alcanzado el Imperio Romano, una forma de cultura que reflejó concepciones diferentes en torno a la ciudad. La ciudad Islámica se caracterizó por una organización absolutamente discontinua, por un constante fraccionamiento del espacio, ramificado y subdividido a través de un laberinto intrincado de cortos tramos de calles sin salida. Damasco, el Cairo, Bagdad, Fez y Marrakech son ejemplos de ciudades Islámicas. Sevilla, Toledo, Córdoba y Granada, todas en España, lo son de ciudades Hispano-musulmanas (GOODWIN, 1991).

En la época Renacentista los rasgos característicos estuvieron determinados por la imitación de las formas clásicas, así como por la intensa preocupación por la vida profana que se expresó en un creciente interés por el humanismo y la afirmación de los valores del individuo (MURATORE, 1980). Durante este periodo continuó el crecimiento de los núcleos poblacionales concentrados, con escasa expansión en Europa, pero con la fundación de numerosos asentamientos en América. La imitación del clasicismo grecorromano durante el renacimiento, reavivó el patrón clásico en los esfuerzos urbanistas; la plaza de la Basílica de San Pedro de Roma y la plaza de San Marcos de Venecia, representaron un ideal de grandiosidad para los lugares públicos y las estructuras cívicas y religiosas.

La planificación renacentista hizo hincapié en calles amplias que respondían a un patrón radial o circunferencial regular, es decir, calles que formaban círculos concéntricos en torno a un punto central, con otras calles que partían desde ese punto como si fuesen radios de una rueda. Estos diseños del urbanismo renacentista fueron los utilizados en las ciudades españolas y británicas establecidas en el Nuevo Mundo en los siglos XVI y XVII, como en Savannah (Georgia, Usa), Williamsburg (Virginia, Usa), Ciudad de México o Lima, Perú. *La ciudad ideal renacentista*, es una cuadrícula abierta, que en el caso español se abría en torno a un espacio central o *Plaza Mayor*, ese fue el modelo que se aplicó en los dominios hispanos, siguiendo las reglas recogidas en las *Leyes de Indias* de 1573.<sup>18</sup> La labor de urbanización llevada a cabo fue inmensa, sólo comparable con la realizada con antelación por el Imperio romano (MOHOLY-NAGY, 1970).

Los ideales de grandiosidad pública y de calles radiales y circunferenciales del renacimiento se extendieron hasta el siglo XIX, tal y como se ve en los planes de reconstrucción de París (1850-1874) llevados a cabo por el Barón Haussmann o en el ensanche de Cerdá en Barcelona, hito del urbanismo

---

<sup>18</sup> Más adelante se hacen referencias a las Ordenanzas emitidas por la Legislación de Indias para la fundación de los poblados en el nuevo mundo, influenciados seriamente por la visión renacentista en la configuración de los poblados.

español.<sup>19</sup> A partir de estas últimas fechas y en pleno auge de la revolución industrial, los pocos modelos que fueron introducidos dejaron con frecuencia de lado las consideraciones físicas y estéticas. A finales del siglo XIX, el crecimiento descontrolado de las grandes ciudades desembocó en superpoblación y graves problemas sanitarios y ambientales. Estas situaciones sentaron las bases de una nueva realidad urbana: la ciudad industrial.

La historia de la urbanización alcanzó un punto de inflexión coincidiendo con la Revolución Industrial, período en el que un conjunto de invenciones e innovaciones conexas permitieron la aceleración de la producción de bienes para asegurar el crecimiento económico sin depender del sector primario. Este proceso se produjo en distintas épocas dependiendo el país, pero para los historiadores el término Revolución Industrial es utilizado exclusivamente para resaltar los cambios ocurridos en la Inglaterra de finales del siglo XVIII; así para referirse a su expansión hacia otros países se refieren industrialización o desarrollo industrial. Para nosotros, el período industrial corresponde al lapso de tiempo en el cual se dieron profundas transformaciones en el modelo de sociedad, y que como bien señala FERNÁNDEZ DURÁN (1993) se caracterizó por la concentración productiva, la expansión de la división del trabajo y las modificaciones a la morfología y vida urbana. Para LEFEVRE (1970:8), la sociedad urbana es producto de la ciudad industrial.

En este período llegaron a instalarse las fábricas a las ciudades, lo que provocó amplios movimientos migratorios de población rural atraída por el salario, y en lo que a las industrias se refiere, para escapar a las restricciones municipales y corporativas, y en parte por razones técnicas. Así las cosas, bajo la liberalidad económica arraigada en la filosofía dominante, el proceso de transformación de las ciudades se produjo sin controles ni directrices. El crecimiento urbano fue el producto azaroso de operaciones privadas movidas

---

<sup>19</sup> Se hace referencia al Plan elaborado por el Ingeniero Ildefonso Cerdá titulado: "*Teoría de la construcción de las ciudades aplicada al proyecto de reforma y Ensanche de Barcelona*", primer hito del urbanismo liberal español, realizado en 1859.

por la búsqueda del máximo provecho económico, tanto para la instalación de explotaciones como para la construcción de barrios obreros. El resultado fue la dislocación y degradación del espacio urbano anterior, así como también una degradación del entorno (ASHTON, 1962).<sup>20</sup> La literatura de la época reflejó esta situación en múltiples obras, Dickens, Engels, Chadwick, los cuales describían atmósferas irrespirables y vertidos y basuras dispuestas sin control en las calles, entre otras.

Pero al margen del descontrol imperante, se desarrolló a la par la ciudad de la burguesía (victoriana) que se enriquecía precisamente, la parte pauperizada. El siglo XIX se caracterizó también por la continuación de las operaciones de embellecimiento interior y grandes extensiones de planeadas yuxtapuestas a los cascos urbanos antiguos. Los barrios nuevos aparecen, por su dignidad arquitectónica y urbanista, como el contrapunto de los barrios obreros de la ciudad industrial. Al final se puede decir que la época industrial constituye la génesis de la dinámica de la ciudad tal y como la conocemos hoy, en donde se produce una profunda contradicción entre zonas de esplendor con zonas de precariedad y pobreza, sobre todo en los países en vías de desarrollo como Colombia.<sup>21</sup>

Las innovaciones e invenciones creadas por el hombre durante la época industrial no sólo no se detuvieron, sino que han aumentado hasta hoy. El mayor conocimiento y capacidad para transformar el entorno han logrado que casi no haya obstáculos para cuanto se propone el hombre. El proceso de perfeccionamiento técnico ha seguido incidiendo en la escala espacio-temporal de transformación iniciada con la revolución industrial; el aumento en la velocidad de los medios de transporte y comunicación; la mejora y

---

<sup>20</sup> Cabe tenerse en cuenta de acuerdo con lo señalado por ASHTON (1962:10) que, por revolución industrial hay que hacer referencia a un conjunto de cambios que no sólo fueron en el modelo industrial, pues también fueron sociales e intelectuales. Y por otro lado, el concepto “revolución” implica un cambio repentino que no es, según éste, característico de los procesos económicos. La revolución industrial es hija del capitalismo afincado mucho antes de la denominada revolución (1760) y alcanzó su propio desenvolvimiento después de 1830, por lo que es necesario tomar en cuenta el continuum presentado en torno a este fenómeno.

<sup>21</sup> AYMONIMO (1972:29), relata incluso como los proyectos de crecimiento de las ciudades industriales en Inglaterra eran conscientes de la separación de una ciudad y otra. En ese sentido resalta el Plan urbano de Jhon Nash en Londres en el cual deja en claro que los planes viarios debían separar las calles y plazas habitadas por la burguesía de los callejones y casuchas ocupadas por los obreros y trabajadores en general.

multiplicación de las redes de infraestructuras; el crecimiento de la producción de vehículos; la generalización del uso de la vía aérea, todo ello supuso nuevos modelos de relación con la ciudad, y de la ciudad con su entorno. La ciudad del siglo XX se destaca por la compactación de la ciudad tradicional, su crecimiento vertical y la superposición de actividades y población en espacios reducidos de su interior, mientras que, por otro lado, reproduce la llamada *expansión, difusión o explosión urbana*, la cual se manifiesta en la urbanización de zonas periféricas, en la aparición de una suburbanización dispersa y extensa, y en la absorción de núcleos rurales próximos. Ya no se trata de varios núcleos urbanos independientes ni uno solo amplificado, es una nueva forma de asentamiento humano. En el siglo XX predominó un tipo de ciudad que transformó los límites e identidad de la ciudad tradicional.

Por último, la ciudad del siglo XXI ha seguido experimentando profundos cambios, movidos en gran medida por la dinámica alcanzada durante el siglo XX. Desde el punto de vista espacial las ciudades se expanden, el aumento de la intensidad en el uso del suelo redundando en un aumento de intensidad en la circulación y demanda de accesibilidad. El acondicionamiento de calles para permitir el aumento de la movilidad ha supuesto una degradación de la calidad del entorno, y en muchas ocasiones, la desaparición de espacios libres de uso público, frente a la aparición de grandes obras de infraestructura que aceleran su transformación.

Desde un punto de vista social, las nuevas formaciones urbanas se caracterizan por una profundización de las diferencias sociales. La denominada *explosión urbana*, ha hecho que las ciudades se extiendan hacia la periferia creando cinturones de conurbación, en los cuales se asienta la población con mayores carencias y en donde no existen mínimas infraestructuras de habitabilidad.

Desde el punto de vista ambiental, las zonas urbanas son los principales escenarios de impactos antrópicos, no sólo a escala local, sino también a

escala global: conversión de tierra agrícola o forestal para usos e infraestructuras urbanas; agotamiento, desecación y contaminación del agua; explotación de canteras y excavaciones para la obtención de materiales de construcción en grandes cantidades; en algunas zonas actividades de deforestación; uso intensivo de combustibles que ocasiona contaminación atmosférica interior y exterior; urbanización en zonas costeras con frecuencia ocasiona la destrucción de ecosistemas importantes y también altera la hidrología de las costas y sus características naturales; zonas residenciales de una densidad baja a media (con una expansión urbana) alrededor de los centros urbanos, etc... Pero a pesar de todo, la ciudad como espacio principal de la vida moderna, sigue construyendo su historia, repensándose e intentando recobrar su característica esencial, ser un escenario de prosperidad (desarrollo humano sostenible).

### **1.1.2. Teorías de contraste: la ciudad como antagonismo de lo rural**

Las teorías definitorias de ciudad de mayor peso y aplicación han sido las denominadas *teorías de contraste*. En estas se analizan la actividad humana o las consecuencias de dicha actividad a partir de las características concretas del entorno físico, en las que son constantes la ruptura con la visión del campo.<sup>22</sup> Como ilustra VILA VALENTI (1973:11), *“la dualidad, como un continuo contrapunto en todas nuestras consideraciones, ha estribado en desglosar dos grandes conjuntos de hechos espaciales: campos y ciudades”*.

Para CAPEL (1975), los problemas con las denominadas teorías de contraste pasan principalmente por dos: por un lado, la cuestión de la definición teórica del hecho urbano, en contraposición a lo rural y la enumeración de los rasgos esenciales de la ciudad; y por otro, la definición concreta de cada país para determinar con fines estadísticos lo urbano, y así, fijar el límite a partir del

---

<sup>22</sup> Aún hoy, las definiciones más simples, como la encontrada en el diccionario como: *conjunto de edificios y calles regidos por un Ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas* (RAE, 2010), hasta las más elaboradas como la resultante de la Conferencia Europea de Estadística celebrada en la ciudad de Praga, la cual considera como ciudad una aglomeración de más de 2000 habitantes, siempre y cuando por lo menos el 25% no se dedique a actividades agrícolas. A partir de 10.000 habitantes, todas las aglomeraciones se consideran ciudades. GOERLICH & MAS (2008).

cual puede hablar de ciudad como entidad distinta a núcleos rurales o semirurales.<sup>23</sup>

En este sentido, trabajos como los realizados por SOROKIN y ZIMMERMAN (1929) son ejemplo de ello. Estos autores definieron ocho grupos de variables que a su parecer, distinguían las condiciones de vida urbana: empleo, medio ambiente, tamaño de la comunidad, densidad poblacional, homogeneidad de la población, diferenciación social, movilidad y sistemas de interacción social. Según estos, se podía establecer que la población que habitaba en pequeños asentamientos dispersos, con predominio de actividades primarias, niveles bajos de bienestar y baja relación entre el número de habitantes y la superficie; podía ser identificado como un asentamiento no urbano (rural). Por su parte, el espacio geográfico creado, transformado y construido por el hombre; que se caracteriza por una gran concentración de población socialmente diferente; donde se generan y ejercen actividades de producción, transformación, distribución, consumo de bienes y servicios, etc., destinados a satisfacer las necesidades sociales y a elevar las condiciones de vida de sus habitantes; debe ser considerado un espacio urbano.

La misma comparación, pero esta vez desde la Antropología, ha sido presentada por autoras como SIGNORELLI A. (1999), quien puso a prueba la palabra misma de urbanidad, la cual etimológica e históricamente viene a significar *civilidad, buenas maneras o buenas costumbres*. De esta manera llegó a la conclusión, de que a partir de la procedencia territorial de una persona era posible inferir si era educada, civilizada o de buenas costumbres. Civil y urbano son términos que remontan a una procedencia citadina, mientras que maleducado, villano o tonto, son términos que remontan a una procedencia campesina. A pesar de que pueda parecer trivial, este *prejuicio etnocéntrico antirural*, sigue aún vigente. La misma SIGNORELLI recalcó, que implícita y explícitamente, campo y ciudad fueron asumidos como dos formas distintas de

---

<sup>23</sup> REISMANN (1970:140) señala que las teorías de contraste no sólo fueron utilizadas en el campo del urbanismo o la sociología, la filosofía en general resalta siempre el contraste entre lo rural-urbano: Becker (Sagrado-Secular); Durkheim (solidez mecánica-solidez Orgánica; Weber (Tradicional-Racional)

organización económica y social, pensadas estáticamente, en parte, debido a su status epistemológico débil: la contrastación del campo con la ciudad fue y sigue siendo utilizada, más bien para construir tipologías descriptivas, que para analizar procesos de manera profunda.

En términos generales, un primer argumento diferenciador que utilizan las teorías de contraste es aquel según el cual, en las zonas urbanas no hay presencia de población dedicada a actividades rurales o agrarias. Un segundo argumento viene dado por las condiciones geográficas y geomorfológicas: se ha dicho que la imagen de campo supone la existencia de un paisaje rural que ocupa superficies considerables y en donde la presencia de accidentes de la naturaleza es patente. En la ciudad por el contrario, se ocupan sectores reducidos y se observa por esa razón, aglomeración y uniformidad en las construcciones, cruzadas por calles y plazas diseñadas para evitar la congestión VILA VALENTI (Op.cit:13). Nada más alejado de la realidad, teniendo en cuenta las dinámicas urbanas actuales.<sup>24</sup> Un tercer argumento apela al componente subjetivo, se señala a la cultura urbana como elemento definitorio de la ciudad: cultura urbana caracterizada por la heterogeneidad social y cultural dominante, y por la gran densidad de oferta cultural que se dan en un núcleo habitado al margen de su tamaño. Bajo este criterio late la imparcialidad de considerarla, sobre todo en la cultura occidental, como elemento de progreso y de modernización. En nuestra opinión, este énfasis tampoco puede ser tenido en cuenta pues resta posibilidad a otras culturas, quizás igual o mucho más ricas en manifestaciones y expresiones, que la occidental.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> La ciudad de México, la urbe más grande del planeta, es el ejemplo por antonomasia de la extensión y difusión de una aglomeración urbana en el territorio. En su proceso de crecimiento, la ciudad fue incorporando numerosos poblados que se encontraban en sus cercanías. En la actualidad se extiende sobre 60 Municipios del Estado de México, formando lo que se conoce como Zona Metropolitana del Estado de México, la cual está habitada a 2010 por 20.137.152 personas, más del 20% de la población total del país.

<sup>25</sup> Al respecto anota VILA VALENTI (1973:14), “existen indudablemente, una población rural y una población urbana. Frecuentemente contrastan en actividades económicas, en estructura social, en nivel cultural y en nivel de vida, incluso en mentalidad. Por ello puede caber, dentro de unos límites que no son del caso mencionar, una sociología rural y una sociología urbana: y si bien menos elaborada, y quizás más discutibles, una psicología rural y una psicología urbana”. En: *Campo y ciudad en la geografía española*. Biblioteca básica Salvat. Barcelona, España



Como se ve, son tres argumentos principales con un sustento débil. Lo anterior precisamente, ha justificado que poco a poco la aplicación de las teorías de contraste que dieron origen a la ruptura radical entre el campo y la ciudad, hayan perdido peso. Aunque distintos, incluso diferentes, campo y ciudad no pueden ser estudiados por separado pues gozan de un cúmulo de relaciones importantes; cualquier modificación en el entorno rural indefectiblemente tiene repercusiones en el espacio construido, y viceversa. La lógica del medio rural tiende a entrecruzarse con la lógica urbana a fin de servirse mutuamente.

Ya desde 1952 el Anuario Demográfico de la Organización de las Naciones Unidas concluyó *“...no existe un punto en el continuo que va desde la gran aglomeración a los pequeños agrupamientos o viviendas aisladas en donde desaparezca lo urbano y comience lo rural; la división entre la población urbana y rural es necesariamente arbitraria”*. En palabras de ROCA CLADERA (Op.cit.: 12), *“lo urbano ha pasado de ser una isla en la inmensidad del océano rural, a representar la globalidad del espacio en el que se insertan áreas (o “sistemas”) naturales o agrarios más o menos aislados”*. Así habrá de ser entendida la ciudad de hoy.

### **1.1.3. Las teorías organicista, social y sistémica**

Durante largo tiempo se discutió sobre la necesidad de repensar el concepto de ciudad más allá de las diferencias tradicionales (antagonismo campo/ciudad). Fruto de dichas reflexiones surgieron otras concepciones teóricas que vieron a la ciudad de forma diferente, aunque no concluyente. En algunos casos se planteó asemejarla a un organismo vivo, en otras como un hecho social integrador (o desintegrador), y en otras, como un sistema.

Las teorías que asocian la ciudad a un organismo vivo fueron abordadas en primer momento por los padres de la sociología: Augusto Comte y Herbert Spencer, quienes partiendo de sus aportaciones en el terreno de la filosofía

evolucionista, señalaron que la estructura y el desarrollo de la ciudad coincide con la estructura y el desarrollo del organismo humano. La ciudad, señalaron, es comparable con el ser humano no sólo físicamente, con su cuerpo y sus órganos fisiológicos, sino también espiritualmente, con su alma y facultades psíquicas. El cuerpo urbano corresponde al tejido de células familiares, que por reproducción, origina la forma más característica del crecimiento, en cuyo tejido podemos observar ciertos hechos biológicos, como la adaptación al medio, la división fisiológica del trabajo, la acumulación de reservas. Por su parte, el alma de la ciudad, viene a ser la integralidad de las almas de los ciudadanos manifestada en todos aquellos fenómenos urbanos que son materiales: gobierno, cultura, pertenencia, solidaridad, visión compartida, etc. ALOMAR (1980:75). MUMFORD Y GEDDES (1915), simpatizaron también con esta visión, señalando que la ciudad en tanto organismo vivo, tiene la capacidad de evolucionar y adaptarse a las circunstancias cambiantes. De allí los conceptos urbanísticos de descentralización y mezcla de usos.

Las aportaciones de COMTE y HERBERT, así como las de MUMFORD Y GEDDES, sirvieron para modelar las teorías surgidas de la *Escuela de Chicago*,<sup>26</sup> sobre todo a partir de los trabajos realizados por R. PARK y E. BURGUSS, los que definieron la ciudad como una comunidad ecológica pero en sentido sociológico, es decir, entendiendo a la ciudad no como un mero fenómeno geográfico y superando la visión meramente biológica, sino como un organismo social.<sup>27</sup> PARK y otros científicos acogieron la teoría biológica, pero con cierta prudencia, pensando que no podía aplicarse por completo a los profundos problemas sociológicos que se dan en el entramado urbano.

Recientemente autores como IZQUIERDO (2005) han retomado los postulados netamente biológicos señalando que estudiar la ciudad como

---

<sup>26</sup> En sociología y más adelante en criminología, la Escuela Sociológica de Chicago, hace referencia a un conjunto de publicaciones realizadas en los años 20 y 30 del siglo pasado, por profesores del Departamento de Sociología de la Universidad que lleva el mismo nombre especializados en sociología urbana, y la investigación hacia el entorno urbano combinando la teoría y el estudio de campo etnográfico en Chicago.

<sup>27</sup> Según REISSMAN (1970:108), la teoría de la Ecología Humana aplicada nació con el artículo publicado por R. Park (1916): *la ciudad: sugerencias para la investigación del comportamiento humano en el medio urbano*, en donde éste aplicó la teoría y métodos ecológicos al estudio de la ciudad. Park escribió: “

organismo facilita la generación de dinámicas de Desarrollo Sostenible, ya que comprendiendo el funcionamiento de sus *órganos*, es posible verificar las dinámicas que lo perturban, condicionan e inciden. Las teorías organicistas se siguen trabajando más desde el terreno de lo experimental que sobre la aplicación práctica a la realidad urbana tangible, son teorías que no han tenido repercusión más allá de su formulación teórica. Hoy se sigue buscando su correcta aplicación para solucionar problemas causales de insostenibilidad urbana.

Otras teorías han intentado definir la ciudad a partir de considerarla como un hecho social.<sup>28</sup> Según CASTELLS (1974:123), *“no existe sociedad que no tenga relación con su espacio físico... entre las relaciones sociales en el espacio y las relaciones sociales con el espacio, existe una interdependencia determinante”*. Así las cosas, se señala que la influencia que ejercen las ciudades en la vida social del hombre llega a ser mayor de lo que podría indicar la proporción de la población urbana, pues la ciudad no es sólo el lugar de residencia y manufactura del hombre moderno, sino también integración de gentes y actividades de diversas zonas en un único espacio que termina dándoles identidad común. SORRIBES y PERELLÓ (2001:20), han señalado al respecto: *“desde Platón y Aristóteles, hasta Alejandro Magno, pasando por Vitrubio e Hippodamo, la ciudad es el reflejo del entramado social propio de cada época”*. Añaden además que, *“de hecho, si en Grecia, la polis y su base social se convirtió en centro de toda una teorización política de enorme trascendencia para la historia del pensamiento, el diseño de lo que sería la planta de Alejandría no está en absoluto al margen de una idea política y social muy concreta también”*.

Nuevamente, la importante Escuela Sociológica de Chicago, de la mano de PARK y BURGUESS, resaltaron la importancia de entender la ciudad como una realidad social, de hecho su teoría de ecología urbana mezcla un poco de

---

<sup>28</sup> Según LEE (1981: 121), los análisis contemporáneos de la conducta en las ciudades han seguido dos tendencias: por un lado los herederos de la tradición de la Escuela Sociológica de Chicago (Ecología Urbana), quienes realizan mediciones de la conducta urbana de manera directa o a través de estadísticas demográficas; y la otra es la teoría de LEWIN, sobre mapas cognoscitivos en la creación de imágenes y el concepto de “espacio vital”.

varias teorías, con asiento principal en el hecho social.<sup>29</sup> No hay duda que la ciudad es en esencia una construcción social, existen varios aspectos que así lo evidencian: en primer lugar, la evolución (agregaríamos nosotros que también involución) de la ciudad como consecuencia de los cambios sociales es evidente, es una de sus notas más importantes y características. Las dinámicas sociales moldean el carácter de la ciudad, fueron, han sido y son concebidas con base en lo que la sociedad que las habita es. Si se quiere conocer una ciudad hay que comenzar por entender la sociedad que las vive, si se desean entender los cambios que sobre ella ocurren, es necesario conocer los cambios sociales que se dan y se han dado. Psicólogos como PROSHANSKI y STOKOLS (1983; 1990) han indicado con meridiana claridad, que los escenarios físicos en los que el individuo desarrolla su vida cotidiana juegan un importante papel en la configuración de su identidad, en el papel que juegan los significados espaciales en los procesos de identificación social, la orientación temporal de los grupos y la relación simbólica con el espacio o la importancia de los aspectos espaciales en la relación ecológica entre comunidades simbólicas.

Por último, se encuentra la teoría que considera la ciudad como un sistema. El concepto de sistema ha sido frecuentemente utilizado por diversas disciplinas del conocimiento como la biología, la economía, la ecología o la sociología, y recientemente también aplicado al urbanismo. Según BERTALANFFY (1976: 8), por sistema se entiende al *“conjunto de unidades recíprocamente relacionadas, organización de elementos idealmente separables así como las interacciones entre estos elementos*. Al respecto RACIONERO (1986:16) ha señalado, que los objetos son las partes o componentes del sistema, y los atributos, las propiedades que poseen los objetos que pertenecen al sistema y que desempeñan un papel dentro del

---

<sup>29</sup> Según PARK (1999:115), *“la ciudad ha sido descrita como el hábitat natural del hombre civilizado. En la ciudad, el hombre ha desarrollado la filosofía y la ciencia, y se ha convertido no sólo en un animal racional sino también en un animal sofisticado. La ciudad y el entorno urbano representan para el hombre la tentativa más coherente, y en general, la más satisfactoria de recrear el mundo en que vive de acuerdo a su propio deseo. Pero si la ciudad es el mundo que el hombre ha creado, también constituye el mundo donde está condenado a vivir en lo sucesivo. Así pues, indirectamente y sin tener plena conciencia de la naturaleza de su obra, al crear la ciudad, el hombre se recrea a sí mismo. En este sentido y en este aspecto podemos concebir la ciudad como un laboratorio social”*.

mismo. Según la teoría sistémica, la ciudad es el todo, más la suma de los elementos que la configuran: territorio, población, cultura, información, poder, y por supuesto, entorno, entre otros. Por su parte las relaciones del sistema serían las posiciones relativas que lo estructuran y las interacciones que lo comunican y dan conexión. En este caso, las relaciones vienen definidas por la posición de las ciudades en el espacio, número de ciudades con un tamaño similar, interacciones o flujos de información, personas y artículos, la jerarquía de los lugares; etc. Las relaciones del sistema son las que mantienen el equilibrio biótico y el equilibrio social: binomio presente en el modelo de sostenibilidad.

Sin embargo, como sistema, la ciudad no es cerrada, no está autocontenida, para su entendimiento es necesario entenderla abierta, esto es, parte de otro sistema que a su vez la contiene y con el cual tiene relaciones. Según PERLOFF (1973:17), *las ciudades pertenecen o hacen parte de una región, una nación, un país, un estado, una comunidad internacional. Ninguna de estas referencias actúa de manera aislada, por ello, al considerar a la ciudad como un sistema, es necesario tener también en cuenta las relaciones que se dan por fuera de su contorno en los sistemas que la contienen.*

La pregunta al respecto es, ¿para qué sirve la teoría sistémica en el estudio de las ciudades? A esta teoría se ha llegado, tras considerar que de esta manera es posible estudiar las causas, evolución y consecuencias de los problemas surgidos en el ámbito urbano actual, con la intención de analizar de forma integral y plantear las correspondientes soluciones bajo una perspectiva del sistema y no de manera desagregada o inconexa. Se ha señalado que teniendo en cuenta la complejidad de la ciudad, la Teoría Sistémica podría ayudar a comprender el cómo y por qué las ciudades son incapaces de alcanzar los objetivos propuestos en su proceso planificador (si es que lo tienen), y comprender por qué no son capaces de integrarse en el sistema del cual hacen parte y tienen una función que cumplir.

A pesar de lo anterior, el análisis de la ciudad como sistema e incluso dentro del sistema de ciudades, fue rápidamente calificado como insuficiente. Se señaló, que el problema de la visión sistémica radica en que cuanto más complejo se hace el sistema, más depende del comportamiento general de las interacciones que se dan entre los diferentes elementos que lo componen, y más difícil resulta comprender o modelizar el marco de referencia a disciplinas tradicionales o a los sistemas más allá de los límites de la aglomeración urbana. Argumentos como estos, apoyaron la necesidad de acoger, no como reacción a lo anterior, sino como vital complemento, una visión ecosistémica de ciudad. Proyectos como el MAB-11 (*Man and Biosphere*) liderado por la UNESCO, adoptaron la utilización del término *ecosistema urbano*, para ir más allá, y entender las dinámicas al interior de las aglomeraciones urbanas como un ecosistema.

#### **1.1.4. La visión ecosistémica de la ciudad.**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y dado el papel protagónico de las ciudades en la vida actual, ha cobrado especial importancia la proposición realizadas por expertos como BRUGMANN y TJALLINGII (1992; 1995) de considerar a la ciudad como un ecosistema y utilizar los conceptos provenientes de las Ciencias Naturales (en especial la ecología) para comprender los problemas de sostenibilidad urbana y de esta manera buscar solución para ellos (citados por la COMISIÓN, 1996: 8). El concepto de *ecosistema urbano* fue acuñado por vez primera por R. DUNCAN en 1959, y a partir de allí, diversos especialistas formularon durante años sin respuesta, propuestas para entender la ciudad de esta manera. En la actualidad, el apoyo parece por fin haber hallado partidarios (PARRA, 1994: 411). Según ésta, los organismos vivos y su medio inanimado se relacionan de manera inseparable e interactúan mutuamente. Por ecosistema ha de entenderse, *“cualquier unidad que incluya todos los organismos que funcionan juntos en un área determinada, interactuando con el medio físico de tal forma que un flujo de*

*energía conduzca a la formación de estructuras bióticas claramente definidas, y al ciclaje de materias entre partes vivas y no vivas” (ODUM, 1985:9).*

Esta teoría muestra a la ciudad como un complejo ecosistema caracterizado por continuos procesos de cambio y desarrollo, y considera aspectos como la energía, los recursos naturales y la producción de residuos como cadenas de actividades que exigen mantenimiento, restauración, estimulación y cierre para contribuir a su desarrollo. La teoría ecosistémica de la ciudad se encuentra soportada en tres líneas argumentales básicas:

La primera reconoce que cada ciudad es literalmente un ecosistema físico de manera similar a un humedal o un bosque, por ejemplo. Las técnicas de la ecología empírica pueden aplicarse a los análisis de las ciudades en términos de flujos de energía, nutrientes y materiales físicos y al estudio de sus efectos sobre otros ecosistemas circundantes. Quizás las aportaciones más importantes de esta concepción ecológica, sean las que se refieren a la comprensión de los conceptos de capacidad de carga, vulnerabilidad, resiliencia, huella ecológica, umbral, capital natural, cierre progresivo de los ciclos, límite permisible, etc., propios de la Teoría de Protección Ambiental, aplicados al entramado urbano.

La segunda, promueve aplicar conceptos de ecología física a los aspectos sociales de la ciudad, como si se considerara cada una como un ecosistema social. Conceptos ecológicos como nichos (para diversos tipos de personas, estilos de vida y actividades), diversidad y diferentes clases de dependencias (parasitismo, simbiosis) pueden esclarecer la *ecología humana urbana* (denominación ya de por sí significativa) de las ciudades.

En tercer y último lugar, se insiste más en el sistema que en el aspecto ecológico. Se intenta comprender los procesos continuos de cambio y desarrollo de las ciudades considerándolas sistemas complejos a los que pueden aplicarse los conceptos de la teoría de sistemas. Es decir, como se

señaló anteriormente, no se desecha la teoría sistémica, sino que se le imbuje como uno de los presupuestos o sustratos de la teoría ecosistémica. Analizando a la ciudad a partir de la sostenibilidad, la teoría ecosistémica asume como responsabilidad implementar un modelo de desarrollo capaz de resolver tanto los problemas que surgen dentro de las ciudades como los problemas causados por éstas, teniendo en cuenta que las propias ciudades ofrecen soluciones potenciales, en vez de trasladarlos a otro lugar o dejarlas para las generaciones futuras.

Como se ve, no hay una visión única para definir a la ciudad, por el contrario, lo que queda claro es su inmensa y esencial complejidad. Complejidad que se amplía aún más en las nuevas formas de organización actual de las aglomeraciones urbanas. En definitiva, es necesario responder negativamente a las preguntas planteadas atrás y afirmar que no es posible seguir hablando de ciudad, pues dicho concepto encierra en sí mismo un halo limitativo. Es preferible hacer alusión en términos generales a aglomeraciones urbanas, y puntualizar para cada caso particular, la forma en que dicha aglomeración es y puede ser organizada.<sup>30</sup>

## **1.2. Las nuevas formas de organización de la ciudad**

A pesar de que en las notas históricas de inicio indicamos que historiadores urbanos han señalado que las ciudades han existido desde siempre, otros sólo reconocen su existencia a partir de las aglomeraciones surgidas en los albores de la revolución industrial inglesa. Para VINUESA ANGULO (1991: 157) las formas urbanas, también las nuevas, nacieron con y después de la ciudad industrial: *una de las consecuencias del desbordamiento físico y funcional de las áreas urbanas sobre el territorio, son las nuevas formas de organización, para las que el concepto de ciudad se ha hecho insuficiente.*

---

<sup>30</sup> En este documento se utilizarán de manera indistinta los conceptos de ciudad y aglomeración urbana, y sólo se especificará el tipo de aglomeración para casos puntuales en los que se requiera de ese nivel de detalle.



Con la consolidación y extrapolación del modelo de desarrollo industrial se dio inicio, primero en Europa, más adelante en Estados Unidos y después en todos los rincones del planeta, se crearon un conjunto de nuevas realidades urbanas: primero fue la aglomeración, luego la conurbación, más adelante la metropolitanización y por último la Megalopolización. Hay quienes hoy señalan otras expresiones espaciales, como las ciudades globales y las tecnópolis (SASSEN, 1991; CASTELLS/HALL, 1994,). A cada una de ellas nos referiremos de forma breve.

El primero de los fenómenos urbanos surgidos de la ciudad industrial es la *Aglomeración*. Ésta se caracteriza por la expansión de un núcleo urbano consolidado, que como consecuencia de su crecimiento y dinámica afecta a otros núcleos y Municipios lindantes, los cuales son absorbidos por éste para formar un todo en el que sólo existe organización del espacio. En la Aglomeración hay continuidad espacial, pero no dependencia funcional ni dinámica; su estructura urbana gira en torno a una ciudad núcleo central en la cual existe una bien desarrollada red de infraestructuras y comunicaciones; hay predominio de actividades económicas terciarias y mayor oferta de empleo; casi siempre alberga la sede de las autoridades político-administrativas; y del municipio núcleo parten importantes vías de comunicación que le comunican con la zona aglomerada. Por su parte, esta última zona rodea a la ciudad núcleo, formando por lo general anillos concéntricos con densidades poblacionales menores que la ciudad central, y en algunos países, principalmente desarrollados, acogen de manera predominante áreas residenciales, a las que se les suele definir como *ciudades dormitorio*.

A mediados de la segunda década del siglo XX, GEDDES, a la vista de lo que sucedía en Londres y otras grandes capitales, se preocupó por dar un nuevo nombre a los conjuntos de ciudades que se iban yuxtaponiendo físicamente como consecuencia del crecimiento espacial. Desechó la denominación de *constelación* por inadecuado y el de *aglomeración* por considerarlo despectivo; así entonces eligió el concepto de *Conurbación*, el

cual quedaría acuñado desde entonces (GEDDES, 1950: 51). Un área conurbada, a diferencia de una aglomerada, se compone de varias ciudades que se diferencian funcional y orgánicamente y cada una de ellas presenta una organización del espacio propio. La Conurbación no requiere la continuidad física de los espacios construidos, aunque es frecuente que los ámbitos suburbanos de unas y otras ciudades se contacten enlazados mediante vías principales o carreteras. El ámbito alrededor del perímetro urbano ocupa todo el espacio entre ciudades, de esta manera la Conurbación alcanza la escala regional, sin llegar a proponer el escenario urbano-regional.

Por su parte, y de acuerdo con HALL P. (1996), la aparición de la Metropolitanización recayó fundamentalmente en tres aspectos: primero la movilidad, la cual supuso un aumento sustancial en las posibilidades de desplazamiento de personas y los bienes de un lugar a otro bajo tres características: la universalidad, la velocidad y la individualidad. En segundo lugar los modelos sociales, culturales e ideológicos que se apoderaron de la sociedad en relación con la manera de concebir sus ciudades, los cuales determinaron pautas sociales y culturales de desarrollo hacia fuera, inicialmente en la sociedad anglosajona, pero después apoderándose de todas las sociedades desarrolladas. En tercer y último lugar, los agentes económicos que desarrollaron estrategias de localización urbana (aún en boga sobre todo en economías emergentes), bien por motivos funcionales, de acceso a mercados o por posición geoestratégica, que provocaron una profunda descentralización y reestructuración de las actividades productivas de la ciudad.

La Metropolitanización es un concepto mucho más complejo, pero que en la práctica, podría perfectamente asemejarse al de la conurbación. Se utiliza para definir un área geográfica continua generalmente perteneciente a jurisdicciones administrativas diferentes en las que se forma una gran aglomeración humana, que constituye un importante mercado de trabajo suficientemente diversificado, con fuertes dependencias entre los núcleos que la conforman y que ejerce

además, una posición clara y preponderante dentro del sistema de ciudades (VINUESA ANGULO, op.cit. 1991).

Desde su aparición, múltiples han sido los conceptos que giran en torno a su comprensión: inicialmente en Norteamérica como Distritos Metropolitanos, en Francia Campo Urbano; en Inglaterra Mercados Locales de Trabajo; en la literatura europea Áreas de Cohesión; hasta ciudades-región en España. Dicho de una manera sencilla, la Metropolitanización se conforma como consecuencia de la aparición de las Áreas Metropolitanas, entendidas como un espacio físico que engloba una ciudad núcleo o central que le da nombre al área y una serie de ciudades satélite o periféricas que cumplen diversas funciones, siempre pensando en la interdependencia y sinergias con la ciudad núcleo o central. Cuando se habla de área geográfica continua, no se hace en términos funcionales, no se refiere a la sucesión ininterrumpida de superficies edificadas, sino que alude a la presencia contigua de los demás elementos de carácter metropolitano (diversificación económica, interdependencia y modo de vida). Según FERIA TORIBIO (2006:12) *“en su acepción más básica, un Área Metropolitana no es sino un área polinuclear que conforma un mercado unitario de residencia y de trabajo, que refleja a la vez el aumento de escala del “espacio de vida” colectivo y de las diferentes estrategias especiales de los agentes económicos. Ello da lugar a procesos y estructuras espaciales complejas, que dependen tanto de las características singulares de cada una de las realidades urbanas a las que contiene, como de la intensidad y alcance de los procesos que se desarrollan en su interior”*.

Desde el punto de vista de la historia urbana, las Áreas Metropolitanas han sido catalogadas como espacios físicos sin identidad propia. Si bien esta disciplina ha recibido fuertes críticas, pues mira el desarrollo de los fenómenos urbanos como una correspondencia lineal entre dinámicas sociales, económicas y culturales, lo cierto es que ha permitido mostrar, que al estudiar la historia de los fenómenos urbanos, estos son cada vez más carentes de significado propio. La Metropolitanización recoge un cúmulo de aglomeraciones

ya existentes, cada una con su historia y su desenvolvimiento, lo que da al conjunto pocos elementos propios.

La expresión *Área Metropolitana* privilegia por encima de todos sus elementos constitutivos a los económicos y en segundo lugar a los administrativos. En el primero de los casos, la extensión de la ciudad real intenta ensanchar el mercado a fin de obtener mayores beneficios económicos, ello trae como consecuencia que al estar el nuevo conjunto urbano conformado por varias circunscripciones distintas, maneje asuntos supramunicipales que requieren de organismos aglutinadores que tomen decisiones de ámbito supramunicipal. Por lo general, estas decisiones van orientadas hacia la satisfacción de demandas comunes de infraestructuras y comunicaciones que harían posible un intercambio fluido entre las entidades que la conforman.

Las *Megalópolis*, son otra de las nuevas realidades urbanas. Estas se refieren al conjunto de Áreas Metropolitanas cuyo crecimiento urbano rápido ha llevado al contacto de unas con otras, esto es, las Megalópolis suelen estar formadas por áreas de grandes ciudades metropolitanas y sus radios de influencia. El término Megalópolis fue introducido por el geógrafo J. GOTTMANN en la década de 1960 para hacer referencia al sistema urbano con poblaciones iguales o superiores a 10 millones de habitantes. En España, y algunos países hispanoparlantes, la traducción de la Megalópolis ha sido la de Ciudad-Región, sin embargo, no existe acuerdo unánime en ello.

En la actualidad es posible encontrar muchos ejemplos de Megalópolis, pues cualquier ciudad grande se amplía con ciudades satélites que pueden ser a su vez satélites de otras ciudades grandes. Existe preocupación en relación con las estimaciones de dichos núcleos, así como en la manera como se ejerce el gobierno ya que puede alcanzar varios Estados, Comunidades, Provincias, Departamentos o Municipios, según la forma del Estado, lo que provoca que sus dimensiones sean difícilmente cuantificables, al no existir una administración centralizada.

Es necesario estudiar también a la ciudad y su ámbito regional: la ciudad región. Teniendo en cuenta lo anterior, a primera vista no parece correcto hacer coincidir dos conceptos que en teoría representan visiones *antagónicas*.<sup>31</sup> De un lado, la Región, la que partiendo de una definición básica y simplificada, hace referencia a una realidad territorial multifacética (político-administrativa, económico-cultural, geográfico-ambiental) que presenta una profunda vocación rural o cercana al ámbito rural, y por otro, la ciudad, la que según algunas teorías, representa(aba) la *antítesis* de la vida rural o asociada al campo.

La pregunta que obligadamente debemos formularnos entonces es, ¿qué se da a entender cuando se habla de región urbana? La respuesta es sencilla y compleja al tiempo. Sencilla desde lo teórico, pues no hay duda sobre la comprensión actual de que lo urbano no acaba en su término municipal (patrón común del conjunto de modelos urbanos de organización territorial durante años), sino que las dinámicas urbanas, en particular, las de carácter ambiental, exceden los límites y abordan tanto los elementos propios del área urbana, como las relaciones que se generan con la región conurbada. Es importante aclarar que fuera de la ciudad consolidada, hay un territorio aún más extenso y sobre el cual la ciudad influye y se ve influida. Pero es también compleja, pues no es claro en la mayoría de casos, el límite de un ámbito y otro. De allí la incorporación metodológica a la teoría de sistemas, que llevó a DICKSON (1961) a introducir la idea de una Región urbana. Para comprender lo anterior, es necesario entregar inicialmente, definiciones de Región.

ALOMAR (1980: 81), señala que la Región es un *determinado territorio que cumple ciertas condiciones de carácter humano y natural: cohesión, variedad de recursos y hábitats, posibilidades para una vida económica equilibrada y en parte autárquica y autosuficiente, así como unidad cultural*. Por su parte GRAVIER (1970), establece que es una división territorial de un Estado

---

<sup>31</sup> Como ya hemos visto, durante un tiempo las definiciones en relación con la ciudad se fundamentaron en la distinción con el campo, a través de las denominadas teorías de contraste. También se ha visto como dicha visión ha sido superada, pues en la actualidad, y sobre todo analizando los fenómenos urbanos presentes, la ciudad no puede ser entendida de manera aislada, hace parte y es parte fundamental de un ámbito aun mayor con el cual se interconecta y se hace interdependiente. Sin embargo, durante largo tiempo la imagen regional o de la Región se asemejó a ese espacio ruralizado adyacente a la ciudad o la urbe en términos estrictos.

determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, economía, topografía, administración, gobierno. GUTKIND (1954) sugiere que las condiciones que deben darse frente a la existencia de una región deben ser: intensidad en el tráfico económico reflejada en los intercambios comerciales entre unos sitios y otros, las relaciones bancarias y de crédito, fluidas comunicaciones y facilidades de acceso. Después señala como elementos culturales, también importantes: las tradiciones comunes, incluso las religiosas, la influencia en el pasado y también en el presente de un núcleo poblacional importante o capital, comunidad de hábitos y nivel de vida equilibrado.

Por lo visto, coincidimos con RACIONERO (1986: 149), al señalar que *“no hay un modo absoluto de definir una región. Un mismo territorio tendrá tantas delimitaciones regionales como objetos de estudio”*. Precisamente, para este autor hay tres diferentes maneras de definir regiones: uniformes, funcionales y programáticas. Las primeras son territorios o entidades locacionales que en algún aspecto son homogéneas, por ejemplo el uso de una misma lengua. Las funcionales por su parte, tienen más interacción entre sí que con las áreas exteriores, de allí que sus territorios difieran entre sí para ser funcionalmente complementarios. Por último, las programáticas son aquellas definidas por la política pública a efectos de desarrollar en ella algún tipo de actuación concreta.

Así entonces, las regiones pueden conformarse y recibir determinadas denominaciones tomando en consideración sus múltiples características y funcionalidad. Hay quienes las clasifican también en regiones naturales, cuando se da una combinación de sus diversos elementos naturales que originan un sistema natural con unas características interdependientes; Región fisonómica o región-paisaje, cuando están delimitadas a partir de las formas naturales, las transformaciones realizadas en éstas por la acción humana y los artefactos culturales depositados sobre el suelo; o Región humana, la cual está

delimitada por un sistema de relaciones humanas, por su substrato territorial y por las actividades o vida regional.

Lo anterior nos sirve para indicar entonces, que estamos en presencia de dos realidades autónomas e independientes, la una de la otra, pero que pueden y deben conectarse: tanto para la ciudad como para la región, el único camino de consolidación posible está en su compenetración mutua, la una utilizando las ventajas de la otra y viceversa. Dicho de otra manera, el área fundamental de la ciudad se compone del medio que la circunda, ella misma por sí sola es incapaz de abastecer la demanda de necesidades siempre creciente de la población que aglutina. Si se define por criterios de interacción funcional, la región es el área de influencia de las ciudades grandes e intermedias. Si se define por criterios de homogeneidad, la región es el área de comunidad cultural en el territorio. De allí que el escenario urbano-regional se convierte en el impulso principal para favorecer o retardar el desarrollo económico-social, y desde la visión de sostenibilidad, la garantía del equilibrio territorial, y por ende del cuidado de las áreas biogeográficas o ambientalmente estratégicas. Si el sistema urbano-regional es equilibrado y racional, sus beneficios se difunden de manera uniforme por todo el territorio; si por el contrario es desequilibrado, mal repartido o inconexo, los procesos de difusión de beneficios se fragmentan.

De allí la necesidad de ordenar los entornos urbanos dentro del sistema urbano-regional, para que sean conductos y no trabas en el proceso de difusión de los beneficios. Al respecto, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-HABITAT, reconoció en su informe para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos celebrada en Estambul de 1996 que, *“se ha vuelto común tener una descentralización de la población y la producción por fuera de la ciudad central (e incluso de los suburbios centrales) pero con una concentración continua o creciente dentro del Área Metropolitana o dentro de la región mayor”* (HÁBITAT, 1996).

Por último, más allá de la Región urbana o ciudad-región, aparece una nueva realidad a la cual se le ha denominado ciudad-global. Al respecto, hay discusión en torno a quien se le atribuye la denominación, en lo que no hay discusión es en los enormes aportes realizados por SASSEN (1991), coincidiendo en algunos aspectos con la obra de Castells y Hall, al abordar el tema de las Tecnópolis.

Sassen pretende caracterizar una nueva era urbana surgida de las transformaciones sociales, económicas y del espacio urbano a tres ciudades específicas, Nueva York, Londres y Tokio, cabezas de la red urbana mundial, ejemplo líder de nuevas condiciones del despliegue de la relación entre economía mundial y vida urbana. Estas tres ciudades cuentan con una alta concentración de servicios a la producción orientadas hacia el mercado global, las que constituyen un subsistema urbano global integrado, específicamente, a nivel de las actividades financieras y de telecomunicaciones. Es decir, han perdido paulatinamente conexiones con su entorno nacional o regional ya que el destino principal de sus negocios es el planeta en general, *“...las interacciones entre Nueva York, Londres y Tokio, particularmente en términos financieros y de inversiones, sugieren la posibilidad de que ellas constituyan un sistema. Estas ciudades no simplemente compiten entre sí por el mismo tipo de negocios, se trata de un sistema económico soportado en los tres tipos de localizaciones que estas ciudades representan”* (SASSEN, *Ibíd.*: 168).

Se podría hablar, no con pocas críticas, de la superación de la región urbana y todas las propuestas de desarrollo urbano-regional que en algunos países, sobre todo en vías de desarrollo, se tiene como una pseudopolítica de Estado. Las implicaciones que tendría la masificación en la creación de ciudades globales pasa por establecer la posible independencia de las aglomeraciones más importantes de ciertos Estados, en los cuales la región en la que se ubica y el territorio nacional, ya no son inter sino dependientes de ésta. Cabe pensar en Tailandia, si Bangkok su capital, que acumula el 40% del PIB nacional, llegase a tomar la decisión (poco solidaria por cierto), de seguir



las dinámicas de las ciudades globales organizando y prestando servicios hacia regiones apartadas de su territorio nacional.

Sin duda la ciudad tradicional ha cambiado de forma radical, por ello es necesario entenderla bajo estos nuevos contextos, si se quiere enfrentar las consecuencias de su manifiesta insostenibilidad actual, a la cual nos referiremos a continuación.

### **1.3. La complejidad del fenómeno urbano y los problemas ambientales urbanos globales.**

De lo dicho hasta ahora queda claro que la complejidad es elemento característico de la ciudad.<sup>32</sup> La ciudad representa una realidad física, conformada por un paisaje urbano, construido en gran medida, dotada de espacios edificados y articulada por un entramado de vías de comunicación que ha aprovechado, impulsado y ampliado. Como hecho físico, muestra en su morfología una permanente lucha por intentar preservar su pasado, casi siempre en torno al centro, plaza o lugar de origen, con sus catedrales, murallas y edificaciones emblemáticas, pero al mismo tiempo acoge los signos y señas de los nuevos tiempos renovando espacios, o creando otros a través de construcciones modernas fruto del ritmo y estilo de vida actual.

Como hecho cultural, en la ciudad se aprecia con claridad la o las influencias culturales bajo la cual fueron pensadas, diseñadas y levantadas, así como sus sucesivas alteraciones y modificaciones a partir de nuevas maneras de concebirla. Todo lo que existe en la realidad física de la ciudad, en su morfología, fue dado con una finalidad específica y para el cumplimiento de una función concreta como resultado de un imaginario cultural también concreto. Es posible captar en cada calle, barrio o plaza, el interés, la necesidad, la imposición, la polémica, que con el paso del tiempo recibe nuevos usos y

---

<sup>32</sup> LAFEBVRE (1972:53) señala que el fenómeno urbano permite la verificación de la teoría de la complejidad o de la complejificación, es decir, los elementos que lo conforman y que constituyen su orden interno (consistencia y coherencia) se presentan de forma desordenada, lo que repercute en una gran cantidad de información, de ordinario, redundante, que es necesario interpretar y organizar para intervenir.

destinos, en el que se superponen funciones contradictorias o permanecen incólumes al paso del tiempo.

Como hecho económico, el surgimiento, resurgimiento o también la debacle de la ciudad, se debe en gran medida a los resultados de la actividad económica que en ella se desarrolla. Todas éstas responden a la definición, no pocas veces problemática, de su vocación, que las convierte en industriales, turísticas, proveedoras de servicios, culturales o de patrimonio; o por el contrario, como la suma de algunas o todas ellas.

La ciudad es también un hecho social de notables connotaciones. Ya vimos como las teorías sociológicas de la ecología urbana entienden a la ciudad, concentración de hombres y mujeres que aspiran realizar su proyecto de vida en el lugar que ha considerado el más conveniente. En dicho escenario se mezclan la visión personal con el respeto escrupuloso del conjunto de normas que impone la sana convivencia. Las ciudades son el reflejo de lo que sus habitantes son, en el color, en el carácter, en la abundancia o escasez, incluso, en las zonas dentro de la ciudad que no encajan dentro de los parámetros urbanos comunes, bien sea por la idiosincrasia bucólica de sus habitantes o por la innumerable inmigración que se aproxima a la ciudad en busca de mejores oportunidades. La ciudad es importante en su morfología, en la determinación de su vocación económica y cultural, pero siempre que ello beneficie al conjunto de seres humanos que la habitan. Según LAFEBVRE (1973:140), *la ciudad proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad.*

La complejidad natural que acompaña la existencia misma de la ciudad se haya por tanto en que cada hecho que la define, la ciudad es al mismo tiempo un hecho físico, cultural, económico y social. Ahora bien, cabría hacer énfasis en que la ciudad es también un hecho natural, pues se asienta sobre un conjunto de elementos naturales previos a cualquier condicionamiento de tipo humano, y son dichos elementos los que la hacen habitable y viable para la

sociedad que en ella se asienta. La preocupación global es que esa condición natural se haya hoy seriamente amenazada, no sólo al interior de la ciudad, sino a nivel planetario, ya que los masivos impactos producidos en el espacio urbano se extrapolan al ambiente general.

Sin consideración a su tamaño, las ciudades plantean desde el punto de vista ambiental, serios desafíos por cuanto tiene fuertes impactos ambientales sobre su entorno. La ciudad es *prima facie* insostenible, pues los valores y principios de la sociedad moderna, que constituyen la fábrica y el significado de la ciudad, representan en muchos sentidos la antítesis de la sostenibilidad (LEZAMA, J., DOMINGUEZ, 2006.) Las ciudades de los países en vías de desarrollo y gran cantidad de ciudades en los países desarrollados, han venido creciendo de manera constante desconsiderando las características específicas, condiciones naturales y limitaciones ecológicas de su sitio y entorno físico ambiental.

En las ciudades se sustituyen recursos no renovables y suelo fértil por construcciones con todo tipo de materiales, en su mayoría de baja calidad que afectan la vida, la salud y el ambiente de los ciudadanos. El consumo y la generación de residuos aumentan de manera exponencial, poniendo en aprietos la limitada capacidad del medio como receptor. La resiliencia de la ciudad, entendida en su acepción ambiental, como la capacidad de las comunidades de absorber (en el sentido de soportar) perturbaciones, está muy por debajo en proporción al número, ente y dimensión de los impactos que recibe. El proceso de urbanización es cada vez más atroz: periurbanización, metropolización, megalopolización, áreas metropolitanas polinucleares extensas, no sólo poblacionalmente, sino también en cuanto a los intercambios y conexiones entre éstas y con su región; con elevado nivel en el uso del suelo y expansivas, lo que obliga a realizar largos desplazamientos y a depender de los vehículos que mayoritariamente utilizan combustibles fósiles que también obligan a un mayor gasto energético (MELLA MARQUEZ, 2003: 22). En general las ciudades contribuyen a la contaminación global del planeta en una

proporción superior al 75 por ciento y utilizan el 70 por ciento de la energía del mundo (AIE, 2010).

Además, dada la necesidad de atraer inversiones y localizar industrias que permitan incrementar su riqueza, y a la par cumplir con la presión (en muy pocos casos) gubernamental y ciudadana por respetar la calidad del entorno, las ciudades exportan ahora sus problemas a las áreas que le son contiguas. Polígonos e industrias se localizan en los extrarradios de las ciudades, creando corredores de insostenibilidad que se inician en el núcleo del ámbito urbano y se conectan con los impactos producidos en la periferia. En este nuevo escenario se altera la vocación de la tierra, se recalifica el suelo de protección y se permite el libre ejercicio de actividades sin los controles adecuados.

Las regiones desarrolladas altamente urbanizadas del mundo generan la mayor proporción de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el principal gas de efecto invernadero, como consecuencia de la quema de combustibles fósiles tales como carbón y gasolina. Mientras muchos de esos países están poniendo en práctica reformas para limitar la contaminación atmosférica, sin embargo, esta sigue creciendo en las ciudades en proceso de industrialización o con economías en transición, como Asia (MMA, 2006).

Las cinco enfermedades que causan más de la mitad de las muertes entre los niños son: neumonía, diarrea, paludismo, sarampión y SIDA. Los estudios indican que este tipo de enfermedades prevalecen en los asentamientos precarios urbanos, debido entre otras causas, a las malas condiciones de vida más que al nivel de ingresos. Por ejemplo, el abastecimiento municipal de agua potable rara vez llega al interior de los asentamientos precarios, y es común que las letrinas de pozo sean compartidas por miles de personas (UN-HABITAT, 2007: 7).

De acuerdo con la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación de la ONU, un 75 por ciento de la población mundial vive en zonas que fueron

afectadas por lo menos una vez, entre 1980 y el 2000, por un terremoto, un ciclón, una inundación o una sequía. Los cálculos de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja muestran que de 1994 a 1998 el promedio de desastres informados era de 428 por año. De 1999 al 2003, esta cifra creció vertiginosamente a un promedio anual de 707 desastres naturales. El aumento más marcado se dio en los países en vías de desarrollo, que sufrieron un aumento del 142 por ciento (UN-HABITAT, 2007: 11).

Según FARIÑA TOJO (2000:4): WACKERNAGEL realizó en el año 2000 el cálculo de la huella ecológica mundial, con un total que cubría el 99.7% de la población mundial, calcularon una bio-capacidad de 125 millones de Km<sup>2</sup>, pero se usan 164 millones, lo que significa un exceso del 31%. Según la ONG Global Footprint, en este momento la huella ecológica mundial se aproxima a las 2.7 mundos, quiere decir que en vez de bajar sigue aumentando. Países como España la han aumentado 5.4. (2003) a 5.7 (2007), o Australia, el cual pasó de 6.6 (2003) a 7.7 (2007).

#### **1.4. La teoría del desarrollo y su incidencia en las ciudades**

##### **1.4.1. Qué es y para qué sirve el desarrollo: evolución y significado**

Desde mediados del siglo pasado el desarrollo y su contrapuesto, el subdesarrollo, han acaparado la atención de los más importantes foros internacionales. Ambos son objeto de una febril actividad académica, preocupación esencial de gobiernos alrededor del mundo y fórmula sacrosanta, *cliché* y mágica de todo tipo de campañas, incluso de aquellas con las cuales sus postulados chocan de forma frontal. Es habitual encontrar personas del común refiriéndose a *países desarrollados* o *en vía de desarrollo*, *nivel de desarrollo*, *condiciones para al desarrollo*, sin saber realmente lo que significa.

A continuación veremos los aspectos generales más importantes de la denominada Teoría del Desarrollo. Iniciaremos realizando un breve recorrido por su evolución histórica, para luego reparar en su definición y evolución. Al

final, como se anticipó, nos interesa analizar la ciudad como escenario ideal para alcanzar el desarrollo, específicamente un tipo de desarrollo, el sostenible.

No hay claridad en torno a cuándo se comenzó a hablar de desarrollo. Una corriente mayoritaria de autores coincide en señalar que corresponde a una invención posterior a la segunda guerra mundial, o por lo menos, fue en esa época cuando se comenzó a llamar así.<sup>33</sup> Antes de ello, otra serie de planteamientos equivalentes, principalmente de tipo económico y social, fueron esbozados sin aludir explícitamente a tal denominación.<sup>34</sup> Según RIST (2002), la colonización, la finalización de la primera guerra mundial y la posterior creación de la Sociedad de Naciones-SDN, y tiempo después la segunda guerra mundial y los procesos surgidos a su terminación, son los antecedentes ciertos de la *Era del Desarrollo*.

El ejemplo típico de Estado colonizador fue Francia. Este adquirió posesiones coloniales desde comienzos del siglo XVII hasta mediados del siglo pasado, y entre los siglos XIX y XX su imperio colonial era el segundo más grande del mundo, detrás de Gran Bretaña. En su punto cumbre (1910-1939), el área total de tierra bajo soberanía francesa alcanzaba trece millones de km.<sup>2</sup>, lo cual equivalía al 8.6 por ciento del área terrestre del mundo.

Lo que ordinariamente se piensa, es que este tipo de expansiones fueron consecuencia del acaso o de ideas originadas en mentes inescrupulosas; en algunos casos fue así, pero en su mayoría fueron consecuencia de una idea no sólo diseñada de forma metódica, sino respaldada de forma masiva por las elites sociales. Así, para el caso francés, la colonización estaba más que justificada desde todas las vertientes. El laureado escritor Víctor Hugo, al ser invitado a un banquete conmemorativo sobre la abolición de la esclavitud

---

<sup>33</sup> Entre los autores que están de acuerdo con esta posición se encuentran Sunkel, Rist, Tello y Chang.

<sup>34</sup> Tal como sostiene (RIST, 2002: 37), “se podía dudar en la elección de la palabra al momento de dotar de un nombre genérico a las múltiples prácticas destinadas a aumentar el bienestar de la humanidad y designar este nuevo sentido que se daba la historia: se habría podido conservar el término [civilización](tomado en su sentido transitivo), ampliamente utilizado hasta el final de la primera guerra mundial; se hubiera podido hablar de [occidentalización] para indicar claramente el origen del modelo implícito, se hubiera podido escoger un concepto neutro en apariencia de [modernización] que tuvo algunos partidarios; en una perspectiva militante, habría podido mantenerse [liberalización] que se aplicaría más adelante, al conjunto de la vida social. Fue [desarrollo] la que prevaleció.

señaló:...*“La suerte de los hombres se decide en el sur... Ha llegado el momento de hacer ver a Europa que tiene, a su lado, a África... En el siglo XIX, el blanco ha hecho del negro un hombre; en el siglo XX, Europa hará de África un mundo. Crear una África nueva, hacer a la vieja África moldeable a la civilización, ese es el problema y Europa lo resolverá. ¡En marcha los pueblos!, ¡apoderaos de esa tierra!, ¡Cogedla!. ¿A quién?, a nadie. Coged esta tierra a Dios, Dios entrega la tierra a los hombres. Dios ofrece África a Europa. Según RIST (2002: 63), el discurso de Víctor Hugo constituye (en tono sarcástico) una síntesis notable de una “justificación filantrópica de la Colonización”, entendida como la difusión planetaria de la civilización prometida para todos, y expresión de la solidaridad creciente, de la comunidad de sentimientos e intereses que une a la metrópoli con sus posesiones en ultramar.*

La anterior era la cara *filantrópica* de la colonización, pero los móviles más enraizados estaban sin duda, en la economía y la ampliación de los territorios y del poder de los Estados colonizadores. Al respecto, Jules Ferry, Abogado y Político Francés que ocupó la cartera de Ministro de la Instrucción Pública en 1879 y fue principal abanderado de la educación Laica, intervino en 1885 ante la Cámara de los Diputados de Francia para mostrar y defender lo que aclamaba como el aprovechamiento de las colonias: *“...la expansión colonial persigue un objetivo económico, la política colonial es hija de la política industrial.....las razas superiores tienen derechos y deberes respecto de las razas inferiores, y deben compartir con ellas, especialmente, los beneficios de la ciencia y el progreso. Además, la administración colonial permite imponer más inteligencia, más orden, más virtudes privadas y públicas, prohibiendo, allí donde todavía existe, la trata de negros, ese tráfico horrible, y la esclavitud, esa infamia.....es por eso, que la colonización es necesaria para que Francia no pierda su lugar en el concierto internacional de las naciones y no se sitúe en el camino de la decadencia”* (RIST, *Ibíd.*: 65).

Tomada la decisión de colonizar había que convencer a la sociedad de que era lo apropiado, y en ese punto, las teorizaciones, que por lo general se

manejaban entren grupos selectos, se hacían públicas. En el caso de la colonización francesa, las estrategias propagandísticas y de divulgación llegaron desde múltiples flancos: de una parte estaban las Sociedades geográficas, sólo en Paris pasaron de 780 miembros en 1.873 a 2.000 en 1880 y a 9.500 en 1881 (RIST, *Ibíd.*: 65). En la Cámara de los Diputados del Parlamento Francés se creó una *Comisión Colonial*, que pasó de tener 91 miembros en 1892 a 210 en 1902.

La fuerza periodística no fue menor: *L'explorateur*, fue presentado como el periódico de la conquista por parte de la civilización de todos los puntos del globo; *La Revue des deux mondes* o el *Journal des voyages*, mostraban a los adolescentes las maravillas de la civilización en otros mundos y alentaban a la nueva juventud a emprender aventuras coloniales; *La Quinzaine Coloniale*, era por su parte, un periódico ilustrado que celebraba los beneficios obtenidos del aprovechamiento de las colonias. Arte y cultura también hicieron parte, o por lo menos coadyuvaban la labor realizada por los colonizadores. Una de las estrategias más efectivas para expandir las bondades del proceso colonizador Francés vino de la mano de las maravillas contadas por Julio Verne en sus *Les Voyages extraordinaires*.<sup>35</sup> En su praxis, la colonización fue la génesis del desarrollo. Muchos de los lineamientos que se ponen hoy en marcha bajo el título de “cooperación o ayuda al desarrollo”, fueron durante largo tiempo acciones colonizadoras.

En otro frente, y según RIST (*Ibíd.*: 69), la academia tampoco se mantuvo al margen. Según este, y con la finalidad de no dejar al azar el reclutamiento del personal para la administración colonial, se creó en 1889 una Escuela Colonial destinada a la enseñanza de las ciencias coloniales, que se complementó después con un curso libre de enseñanza colonial impartido en la famosa

---

<sup>35</sup> La novela de Julio Verne toca directamente a la colonización en sus páginas. En ella se puede leer de manera textual: “Entonces, África ofrecerá a las nuevas razas los tesoros acumulados durante siglos en su seno. Estos climas, fatales a los extranjeros, se purificarán con drenajes y cultivos; estas aguas dispersas se unificarán en un solo cauce para formar una arteria navegable. Y este país, sobre el cual planeamos, más fértil, más rico, más vital que los otros, se convertirá en un inmenso Reino, donde se realizarán los descubrimientos más asombrosos, más asombrosos aunque el vapor y la electricidad”. En: VERNE, Julio. (1969) *Novelas escogidas Tomo I*. Editorial Aguilar. Madrid, España



Universidad de la Sorbona (Paris I), a razón de dos horas semanales y dotado por la Unión Colonial con un premio anual de 20.000 francos al mejor estudiante.

Después de la colonización, el camino en la construcción de la idea del desarrollo se traslada a principios del siglo XX con otro importante momento, la creación de la primera organización política internacional: la Sociedad de Naciones-SDN. Según RIST (Ibíd.: 71), *“si la colonización elaboró un conjunto de argumentos que le permitieron justificar la intervención en países extra-europeos para servir a sus intereses nacionales, la SDN vino a legitimar la internacionalización de esas intervenciones en nombre de la civilización considerada patrimonio común de los Estados europeos”*. La SDN fue creada a través del Tratado de Versalles, por el cual se puso fin a la primera guerra mundial, el 28 de junio de 1919. Su creación estuvo influida por el accionar de los Estados Unidos, que a través de su Presidente Thomas Woodrow Wilson, señaló en sus *catorce puntos del Estado de la Unión* de 1918, las que consideraba las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales una vez finalizado el conflicto bélico internacional.<sup>36</sup>

En lo que atañe al desarrollo, el texto aprobatorio de la Sociedad de Naciones es importante por el contenido de sus artículos 23 y 24, los cuales establecieron el denominado *Sistema de Mandatos* que confirió a algunos miembros de la organización la responsabilidad administrativa de las posesiones territoriales de los Estados vencidos.<sup>37</sup> Por una parte, estaba la

---

<sup>36</sup> El *State of the Union* o discurso del Estado de la Unión, es un evento en el cual el Presidente de los Estados Unidos da cumplimiento al artículo II de la sección tercera de la Constitución de dicho país. En dicho artículo se señala de manera textual: *“El Presidente de los Estados Unidos de tiempo a tiempo dará al Congreso información sobre el Estado de la Unión y recomendará para su consideración, todos los temas y la legislación que juzgue necesaria y expeditiva”*. Modelado a semejanza del discurso de la monarquía en Gran Bretaña, el discurso es un reporte que da el Presidente al Congreso, sobre el estado del país. El discurso es también usado para que el presidente presente sus propuestas legislativas de año en año y haga conocer a la sociedad norteamericana y la comunidad internacional, las opiniones sobre ciertos temas de interés global. Los Catorce Puntos de Wilson le darían le permitirían a la postre acceder al premio nobel a la paz, por la contribución que realizó al cese del conflicto bélico. Sin embargo, otras intenciones había en dicha manifestación, en particular, acabar con el colonialismo para imponer otra forma de relación económica entre las naciones.

<sup>37</sup> La SDN estaba compuesta por 32 miembros directos por anexión al Pacto de Versalles, más 113 de los Estados que fueron invitados a participar. Las excepciones fueron los países derrotados, Alemania y Turquía, así como la Unión Soviética, el cual por su régimen político no le fue permitido su ingreso. Estas prohibiciones se levantarían años después.

posición anticolonialista defendida por los Estados Unidos quien se oponía a que se diera una ampliación de territorios a Gran Bretaña y Francia, pero más importante aún, se oponían al libre cambio que se quería imponer entre estos países y las colonias; y por otra, la posición de los países europeos, quienes querían apropiarse de las antiguas colonias alemanas y mejorar sus posiciones ya adquiridas en oriente próximo. En medio de estos dos bandos, los grupos filantrópicos y algunas líneas políticas de corte liberal, señalaban que no se opondrían a la colonización si era administrada por una organización de carácter internacional y de consenso. El compromiso alcanzado fue otorgar a las potencias coloniales *mandatos* sobre los *territorios coloniales*, obligándoles a presentar periódicamente informes sobre su gestión a una Comisión denominada: *Comisión Permanente de Mandatos*.

Al parecer con el pacto todos salieron ganando: por una parte, Estados Unidos quien cerró el paso a las posibilidades de los países europeos a lograr el anhelado *libre cambio*; de otro, los países europeos quienes a través de la figura de los mandatos se hicieron al poder de los territorios a los que aspiraban; por último, los movimientos liberales y filantrópicos que al final impusieron la existencia de un organismo internacional *neutral*.<sup>38</sup> El texto del artículo 22 de la Sociedad de Naciones selló el pacto.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> La neutralidad parecía confirmada con la designación del director de la Comisión de Mandatos, la cual fue confiada al Abogado y Economista Suizo William Rappard.

<sup>39</sup> El artículo 22 del Pacto de Versalles señala en apertes lo siguiente: “Los principios siguientes se aplicarán a las colonias y a los territorios que, a consecuencia de la guerra, hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que las gobernaban anteriormente, y que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno. El bienestar y el desenvolvimiento<sup>39</sup> de estos pueblos constituye una misión sagrada de la civilización y conviene incorporar al presente pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión. El mejor método para realizar prácticamente este principio será el de confiar la tutela de dichos pueblos a las naciones más adelantadas, que por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se hallen en mejores condiciones de asumir esta responsabilidad y consientan en aceptarla. Estas naciones ejercerán dicha tutela en calidad de mandatarias y en nombre de la Sociedad de Naciones. El carácter del mandato deberá diferir según el grado de desenvolvimiento del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y demás circunstancias análogas.... El grado de desarrollo en que se hallan otros pueblos, especialmente el África central, exige que el mandatario asuma en ellas la administración del territorio en condiciones, que juntamente con la prohibición de abusos, tales como la trata de esclavos, el tráfico de armas y el alcohol, garantice la libertad de conciencia y de religión, sin más limitaciones que las que puedan imponer el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres, la imposibilidad de instalar fortificaciones o bases militares o navales y de dar a los indígenas instrucción militar, salvo para policía y defensa del territorio, y que aseguren igualmente a los demás miembros de la Sociedad de Naciones condiciones de igualdad para el intercambio y el comercio. Hay por último, otros territorios, tales como África del sur y ciertas Islas del Pacífico austral, que a consecuencia de la escasa densidad de población, de su superficie restringida, de su alejamiento de los centros de civilización y de su contigüidad geográfica a los territorios del mandatario, o por otras circunstancias, no

Algunos comentarios relevantes sobre la Declaración contenida en el pacto: de un lado, se utiliza por vez primera el concepto de desarrollo. Concretamente se refiere a *grado de desarrollo*, para significar la existencia de una clasificación de naciones, teniendo en cuenta su capacidad *para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno*. (Cita de la Declaración). Por otra parte, utiliza el eufemismo de los mandatos vigilados, para otorgar a través de instancias internacionales (mal comienzo tuvo la primera lección de consenso mundial) la posibilidad de seguir colonizando territorios fuera del continente europeo. En ellos, la justificación vuelve a ser la ya conocida *misión sagrada de la civilización*, o lo que equivalía a un poder divino providencial, a usanza de la época medieval, en pleno siglo XX. En este punto hay por tanto, más allá de los intereses económicos y de expansión territorial, unos valores universales de *bienestar moral y material y progreso social*, que comienzan a ser tomados como argumento. Por último, la colonización, en este caso en forma de mandato, recibe legitimación de la comunidad internacional, no es la decisión unilateral de una Nación, es fruto del consenso de los Estados aglutinados en un organismo supraestatal que amalgama la decisión mayoritariamente aceptada de la comunidad internacional.

Si bien la SDN intervino en un sinnúmero de conflictos internacionales como buen mediador,<sup>40</sup> no cumplió con el objetivo para la cual fue creada. En los grandes conflictos nunca tuvo la legitimación necesaria para resolverlos.<sup>41</sup> Sin

---

*podrían estar mejor administradas que bajo las Leyes del mandatario como parte integrante de su territorio, a reserva de la garantías anteriormente previstas en interés de la población indígena”.*

<sup>40</sup> La SDN logró la solución pacífica de varios conflictos considerados menores, es el caso de Suecia y Finlandia en 1920, los cuales se disputaban la soberanía de las Islas Aaland, decidió a favor de Finlandia. En 1921 media en la disputa entre Alemania y Polonia por la Alta Silesia, decide el reparto entre Alemania y Polonia. En 1925, interviene en el conflicto fronterizo en el cual tropas griegas invaden territorio búlgaro después de incidentes fronterizos, media en el retiro de las tropas griegas y el pago de indemnizaciones a Bulgaria. En 1932, participa forzando un arbitraje en la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, y en 1938, hace lo propio con el fronterizo entre Perú y Colombia, por la zona de Leticia.

<sup>41</sup> En 1922, en el asunto relacionado con los reclamos por la posesión de Vilna, entre Polonia y Lituania. La Conferencia de Embajadores resuelve el conflicto, erigiéndose en instancia para resolver problemas que involucren o tengan origen en el Tratado de Versalles. Con esto la SDN pierde campo de acción en los conflictos de la zona europea. En 1923, en el incidente de Corfú. En un conflicto fronterizo entre Grecia y Albania, es asesinado el General italiano Enrico Tellina, enviado a investigar a Grecia. Mussolini ordena el bombardeo de la isla de Corfú. La SDN ofrece una solución, pero la Conferencia de Embajadores la rechaza y propone una favorable a Italia, debido a las presiones de Mussolini. En 1931, se repite lo mismo con la invasión japonesa de Manchuria. Japón es dueño de minas, ferrocarriles, fábricas y puertos en Manchuria y mantiene una guarnición militar en la ciudad de Kwantung.

embargo, sentó las bases del desarrollo, no obstante a partir de un lenguaje implícito y confuso. Sus prácticas, sin saberlo, son ahora las prácticas corrientes de la denominada *cooperación y ayuda al desarrollo*.

El siguiente momento de la Teoría del Desarrollo se da después de la segunda guerra mundial, en la que Europa quedó destruida, no sólo física, sino anímicamente. Para derrotar *al eje* había tenido que contar con la decisiva ayuda de potencias emergentes: Estados Unidos y Rusia, quienes no tenían interés alguno en proteger la existencia de extensiones coloniales. Así, antes de terminar el conflicto bélico, la SDN había sido disuelta de facto para dar paso a una nueva organización de mayor envergadura: La Organización de las Naciones Unidas. El término Naciones Unidas se pronunció por vez primera en plena Guerra Mundial por el entonces Presidente de los Estados Unidos, Franklin Roosevelt, en la Declaración de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942. Fue presentada como una alianza de 26 países en la que sus representantes se comprometían a defender la *Carta Atlántica*<sup>42</sup> y a emplear sus recursos en la guerra contra Roma-Berlín-Tokio.

Formalmente, la ONU fue constituida el 24 de octubre de 1945 en San Francisco- California, con la firma de la denominada Carta de las Naciones Unidas por parte de 51 Estados. Desde sus inicios, esta organización internacional se ha definido como una asociación global de gobiernos que

---

Por medio de un incidente promovido por soldados japoneses el 18 de septiembre de 1931, se vuela una sección del ferrocarril japonés. De este incidente se culpa a los chinos y Japón aprovecha la oportunidad para ocupar la ciudad de Shenyang. China pide ayuda a la SDN, la cual ordena el retiro de las tropas japonesas. A pesar de ello, el gobierno japonés incumplió dicha petición. En 1935, se presenta la invasión italiana de Abisinia en África. El Emperador de Abisinia Haile Selassie quien encabezaba la resistencia, en una sesión de la Asamblea describió los terribles métodos de invasión y pidió la intervención de la SDN. Ésta condenó dicha acción e impuso sanciones económicas, pero sin incluir las exportaciones de carbón, petróleo y acero a Italia. Dichas sanciones no afectaron su capacidad productiva, no impidiéndose la conquista completa de Abisinia en mayo de 1936. Semanas después dichas sanciones fueron levantadas por la SDN, al poco tiempo Italia abandonaría la SDN.

<sup>42</sup> La Carta Atlántica fue una declaración conjunta suscrita por Franklin Delano Roosevelt y Winston Churchill en representación de Estados Unidos y Gran Bretaña, el 14 de agosto de 1941 a bordo del acorazado *Prince of Wales*. En ella se dijo haber juzgado conveniente «*hacer conocer ciertos principios comunes en la política nacional de sus respectivos países, en los cuales descansan sus esperanzas de lograr un porvenir mejor para el mundo*». Esta Carta del Atlántico recordaba al idealismo de los Catorce puntos del Presidente Thomas Wilson, a través de los cuales se creó la SDN. Esta Declaración fue posteriormente incorporada a la Declaración de las Naciones Unidas aprobada el 1 de enero de 1942. Este documento no era un tratado entre las dos potencias, tampoco constituía una definición definitiva y oficial de los fines de la paz; como el mismo documento lo expresa, era una afirmación de «*ciertos principios comunes en la política nacional de nuestros países respectivos, en los cuales radican las esperanzas de un mejor porvenir para la humanidad*».

facilita la cooperación en asuntos como la legislación internacional, la seguridad internacional, el desarrollo económico, el progreso social y los derechos humanos. A día de hoy cuenta con 192 miembros, prácticamente todos los países soberanos reconocidos internacionalmente, con excepciones como la Santa Sede, en calidad de observador.

A la par que se creaba la ONU, se ponía en marcha un plan para la reconstrucción de Europa, el denominado *Plan Marshall*, nombre popular con el que se conoció el *European Recovery Program-ERP*, promovido por los Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial. La iniciativa recibió el nombre del Secretario de Estado de los Estados Unidos George Marshall y fue diseñado principalmente por este Departamento bajo la tutela de los expertos William Clayton y George Kennan. El plan de reconstrucción se desarrolló en una cumbre en julio de 1947 y tuvo una vigencia de cuatro años a partir del verano de 1947, tiempo en el cual los Estados europeos que ingresaron en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE recibieron un total de 13 mil millones de dólares de la época.

A pesar de estos acontecimientos que permitían inferir una pronta normalización de la situación mundial, como bien señala RIST (op.cit.:84), *aparecían también las desavenencias entre los aliados de ayer, las pretensiones estalinianas en Europa como el desplazamiento al campo de las [democracias populares] de Polonia (1947), Checoslovaquia (1948), Rumania (1948) y Hungría (1949); además de la guerra en Grecia (1946-1949), y la puesta en marcha del bloqueo Ruso sobre Berlín, exigía medidas preventivas serias, las cuales desembocarían en la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte-OTAN.* De hecho, a la Cumbre para aprobar el Plan Marshall, la Unión Soviética y los estados de la Europa del Este fueron invitados, pero Stalin lo vio como una amenaza y no permitió la participación de los países de su órbita. Así, las preocupaciones políticas de las potencias estaban dominadas por los nuevos acontecimientos que iban modificando las

relaciones entre las naciones, principalmente en Europa. En ese contexto, en apariencia desfavorable para las preocupaciones extra-occidentales, es, sin embargo, en el que surgió de forma explícita la noción de desarrollo.

A finales de 1948, la política exterior de los Estados Unidos se encontraba en plena agitación. En pocos días, el Presidente Harry S. Truman debía presentar ante el Congreso su *Estado de la Unión* de 1949, y por tanto, trabajaba junto con sus asesores en delimitar sus ideas. Había consenso en relación con tres de los puntos de su discurso: i.) El apoyo a la recién creada ONU; ii.) La continuación del ERP; y, iii.) La conformación de un bloque de protección de las posibles amenazas del Este, en clara alusión al fortalecimiento de la OTAN. Sin embargo, uno de los asesores de Truman le sugirió que agregase un cuarto punto en el cual resaltara la necesidad de extender a las naciones más desfavorecidas y necesitadas, la ayuda técnica que había concedido hasta entonces a algunos países de América Latina. Después de algunas discusiones, la propuesta fue aceptada.

El 20 de enero de 1949, Truman se dirigió al Congreso de los Estados Unidos para dejar en claro cuáles serían los frentes en que trabajaría su Gobierno. Llamó poderosamente la atención el punto IV, sobre el que hasta ese día nadie había escuchado. El punto IV inaugura en firme, la *Era del Desarrollo*. (RIST, *Ibíd.*: 85).<sup>43</sup> Si bien el uso de la palabra desarrollo en el

---

<sup>43</sup> Según el mismo RIST (2002), la prensa insistió notablemente en el denominado “punto IV”. Al ser el Presidente Truman preguntado, o a sus altos cargos, señalaban que poco más de lo que había sido leído, era posible responder. Cuenta como el escritor de la época Louis J. Halle, refirió las anécdotas de este punto IV en un artículo de *The Virginia Quaterly Review* No. 40, Págs.11 – 25. “Una semana después del discurso, se le pregunto al Presidente Truman por el punto IV, a lo que respondió: en los últimos dos o tres años, desde la puesta en marcha del Plan Marshall, tanto yo mismo, como los miembros de mi gobierno, hemos tenido en mente lo que sería el punto IV, sin embargo, éste se ha puesto primero en marcha en junio de 1947, es decir, un año y medio antes que su difusión. Desde entonces, he estado estudiándolo. He pasado la mayor parte del tiempo dándole vueltas e intentando encontrar una fórmula para lograr la paz en el mundo”.

campo económico y social no era nuevo,<sup>44</sup> la innovación terminológica usada en sentido político modificó fundamentalmente su sentido.<sup>45</sup>

Se hizo uso de la palabra *subdesarrollo* para designar a *regiones económicamente atrasadas*, lo que le pone en relación directa con el desarrollo. Bajo este nuevo entendimiento, se pasa de la intransitividad que caracterizaba hasta entonces a las definiciones de desarrollo, para convertirlo en un concepto transitivo, como un estado de cosas que se pueden alcanzar. Además, el nuevo giro terminológico, tiene a su vez honda repercusión en la realidad, y principalmente en las relaciones hasta ahora conocidas entre las naciones. Se pasa de la visión de colonizadores/colonizados, a la relación de desarrollados/subdesarrollados, esto es, se pasa de la relación jerárquica que hasta ese momento dominaba el panorama, al reconocimiento de la igualdad en derecho de todos los Estados, aunque no lo fuera aún de hecho.

Así, el binomio desarrollo/subdesarrollo introdujo la idea de “continuidad sustancial” entre los dos términos. Según RIST (Ibíd.: 89), *“lo anterior quiere decir, que el subdesarrollo no es el antónimo del desarrollo, sino su estado*

---

<sup>44</sup> Como ya reseñamos, el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones hacía referencia a que existen “*grados de desarrollo*” entre las naciones. Y en varios apartes se puede leer la expresión “*desenvolvimiento*”, que se asemeja al término a la expresión “*development*” en inglés. Por otro lado, según (RIST, 2002: 88), el término también fue utilizado por Lenin, quien en 1899 escribió una obra titulada: “*el desarrollo del capitalismo en Rusia*”. O por Schumpeter, quien redactó su “*teoría del desarrollo económico*”.

<sup>45</sup> PUNTO CUARTO. *Debemos lanzarnos a un nuevo y audaz programa que permita poner nuestros avances científicos y nuestros progresos industriales a disposición de las regiones insuficientemente desarrolladas para su mejoramiento y crecimiento económico. Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de enfermedades. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza, tanto para ellos, como para las regiones más avanzadas. Por vez primera en la historia, la humanidad posee los conocimientos y las técnicas capaces de aliviar los sufrimientos de esos seres humanos. Los Estados Unidos se destacan entre los países en el mundo entero por el desarrollo de sus técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que podemos utilizar para ayudar a otros pueblos son limitados. Pero nuestros incommensurables recursos en materia de conocimientos técnicos se encuentran en constante crecimiento y son inagotables. Opino que deberíamos poner a la disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimientos técnicos para ayudarles a alcanzar sus aspiraciones a una vida mejor. Y, en colaboración con otros países, debemos fomentar el desarrollo en las regiones necesitadas. Nuestro objetivo debe ser ayudar a los pueblos libres del mundo entero a que, mediante sus propios esfuerzos, produzcan más alimentos, más vestidos, más materiales para la construcción y más energía mecánica para aliviar sus pesadas cargas... El antiguo imperialismo –la explotación al servicio del beneficio exterior, no tienen nada que ver con nuestras intenciones. Lo que pretendemos es un programa de desarrollo basado en las ideas de una negociación equitativa y democrática. ...Una producción mayor es la clave de la prosperidad y la paz. Y la clave de una producción mayor es la aplicación más amplia y más vigorosa del saber científico y técnico moderno. ...Únicamente ayudando a los menos afortunados de sus miembros a ayudarse a si mismos, puede la familia humana lograr la vida digna y satisfactoria a la que tienen derecho todos los pueblos....Sobre la base de estos cuatro principales bloques de medidas esperamos contribuir a la creación de las condiciones que conduzcan, finalmente, a toda la humanidad a la libertad y la felicidad personales”.*

*menor o forma inacabada. De allí que su primera dinámica sea recreada bajo una visión economicista, [pues la forma de superar la etapa de subdesarrollo es a través del crecimiento económico, el cual traerá, prosperidad y paz].* (Tomado del discurso de H. Truman). Obviamente, detrás de todo este cúmulo de buenas intenciones había otros intereses que movían el andamiaje. La consecuencia de mayor evidencia, fue el comienzo de una hegemonía anticolonial (por aquella época) norteamericana que justificaba cualquier intervención bajo la *necesidad* de no permanecer displicentes ante la miseria mundial. Dicha hegemonía, es aún signo de nuestro tiempo.

Teniendo en cuenta este breve recorrido por la evolución histórica del concepto desarrollo, nos parece pertinente ahora definirlo. Más adelante analizaremos la manera a través de la cual ha cobrado forma de acuerdo con sus dimensiones.

Comencemos por las definiciones más simples. Al consultar el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2007), encontramos tres distintas acepciones, alguna de ellas por fortuna, en la dirección que queremos hacer notar aquí: La primera y más simple señala que el desarrollo es, *“acción y efecto de desarrollar o desarrollarse”*, a lo que, “desarrollar” o “desarrollarse” es, *“extender lo que está arrollado, deshacer un rollo”*. Una segunda acepción del término señala que el desarrollo es, la *“combinación entre el plato y el piñón de la bicicleta, que determina la distancia que se avanza con cada pedalada”*. Como se hace notorio, una definición bastante deportiva y alejada de la pretendida por nosotros. Por último, hay una tercera definición que establece que el desarrollo es, *“la evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida”*.

Ahora bien, la última edición de este importante diccionario (2010), acuña una cuarta definición que lleva aparejado el adjetivo de *“sostenible”*. Señala en dicho sentido, que el Desarrollo Sostenible es, el *“desarrollo económico que, cubriendo las necesidades del presente, preserva la posibilidad de que las*



*generaciones futuras satisfagan las suyas*". A este concepto y sus elementos nos referiremos más adelante, con algunas matizaciones.

Además de las anteriores definiciones, cabe anotar los diversos usos que del término se dan al interior de lenguajes con contenido científico. Así encontramos que en la Psicología existe una rama denominada, *"trastornos generalizados del desarrollo"*, que se encarga de estudiar las alteraciones que afectan el normal desenvolvimiento de los seres humanos; o en las ciencias matemáticas, donde por desarrollo se entiende, la realización de cualquier operación de cálculo indicada en una expresión analítica; también las ciencias naturales o sociales, se habla del desarrollo como la expresión de un proceso de asentamiento en un sistema concreto. El desarrollo bajo estos contextos se contempla entonces, como la conversión en explícito de algo que con anterioridad no se daba o se encontraba sólo implícito, como la manifestación de determinados caracteres o la aparición de determinadas cualidades (ALMENAR, R., DIAGO, M., 2002: 25).

Por lo ya señalado, se puede inferir que el desarrollo como lo queremos hacer notar aquí, debe ser relacionado con la última de las definiciones anotadas por el diccionario de la Real Academia, esto es, la de un determinado sistema económico que permite la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de los seres humanos, aunque en la actualidad no sólo contemple un sistema económico, o sistema donde la esfera económica debe estar en un plano de armonía o equilibrio con sus demás elementos estructurantes: el social y el ambiental.

En este concreto sentido existen diversas definiciones que van en la misma dirección: El término desarrollo que encontramos en el diccionario de ROBERT (2001), señala entre otros significados, el de *"país, región en desarrollo cuya economía no ha alcanzado el nivel de Norteamérica o Europa"*. En otro lado, el primer informe del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo-PNUD (por sus siglas en español) señaló, *"el objetivo del desarrollo es ampliar la gama de*

*posibilidades ofrecidas a la población, que permitan hacer más democrático y participativo al desarrollo. Estas opciones deben incluir la posibilidad de acceder al ingreso y al empleo, a la educación, a los cuidados sanitarios y a un medio ambiente limpio y carente de riesgos". (ONU, 1990) Para REYES (2007), el desarrollo corresponde a una "condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales. La utilización de los recursos estaría basada en una tecnología que respeta los aspectos culturales y los derechos humanos". Por último, consideramos necesario traer a colación la definición crítica de RIST (Op.cit.: 21-30) pues introduce un sinnúmero de elementos que amplían la visión sobre su significado. Para este autor, "el desarrollo está constituido por un conjunto de prácticas a veces aparentemente contradictorias, que para asegurar la reproducción social obligan a transformar y destruir, de forma generalizada, el medio natural y las relaciones sociales a la vista de una producción creciente de mercancías, destinadas, a través del intercambio, a la demanda solvente".*

#### **1.4.2. Los Tipos de desarrollo.**

El desarrollo no es un concepto estático. Su dinamismo se debe para algunos, a que toma conciencia de la necesidad de redefinirse permanentemente a fin de cumplir con sus premisas, mientras que para otros, son simples salidas para enfrentar las críticas que recaen sobre éste, pues la verdadera intención es consolidar cada vez más el modelo económico perverso que se esconde bajo sus buenas intenciones. Cualquiera sea la razón, la concepción original ha sufrido cambios y ha contemplado nuevos elementos, no estando por supuesto, libre de crítica y controversia.<sup>46</sup> A continuación analizaremos los cambios realizados en el concepto de desarrollo a partir de la evolución histórica de sus dimensiones: económica, humana y sostenible.

---

<sup>46</sup> Como se ha dicho hay, quienes no aceptan que el desarrollo deba ocuparse de otros aspectos diferentes al estrictamente económico, y por tanto, los nuevos agregados no son más que obstáculos para el cumplimiento de su cometido, el aumento de la riqueza de las naciones y por este conducto, de los individuos.

La pregunta de por qué el desarrollo inició con una visión esencialmente económica (no quiere esto decir que ya no la tenga), tiene varias respuestas. Algunas de carácter histórico, otras de carácter político y por supuesto, las provenientes de la misma teoría económica. Conocer el por qué y el cómo del desarrollo económico, sus causas y condiciones, es también conocer el por qué y el cómo del desarrollo mismo.

El primero de los criterios es el histórico. De acuerdo con SUNKEL (1988), al finalizar la segunda guerra se completaban tres décadas catastróficas en la historia moderna: la primera guerra mundial; la década de los 20 caracterizada por el desempleo, la inflación y desajustes económicos muy graves en la economía internacional; la década de los 30 signada por la gran depresión; y la de los 40, por la segunda guerra mundial. Bajo dicho panorama, el desarrollo fue planteado como una salida a todos esos años catastróficos. Los principales retos que se aceptaron en su nombre fueron reconstruir las ruinas provocadas por los acontecimientos de los primeros años del siglo XX, abastecer de bienes y servicios a las naciones arrasadas y recomponer el sistema económico y de comercio internacional.<sup>47</sup> Desde los documentos de la SDN, pasando por la Carta del Atlántico, el punto IV de Truman, hasta la Declaración fundacional de la Organización de las Naciones Unidas, se señaló insistentemente, que los problemas mundiales se solucionarían engrasando la maquinaria económica, liberando el comercio y ampliando el modelo de producción y consumo, lo expresó TRUMAN de manera textual en su alocución al Congreso en 1949: *“una producción mayor es la clave de la prosperidad y la paz”*.

---

<sup>47</sup> No en balde para poder cumplir con su misión, una vez creada, la ONU, puso en funcionamiento un conjunto de organismos que ayudarían en las labores de reconstrucción física y económica. Además, partiendo de que la segunda guerra mundial no sólo afectó a las naciones intervinientes, sino que su estela se dejó sentir en todos los rincones del planeta, con mayor razón estas unidades debían estar operativas para restablecer el equilibrio del sistema económico y de comercio mundial. Así tenemos la creación del Fondo Monetario Internacional, el 22 de julio de 1944 durante una convención de la ONU en Bretton Woods, Estado de New Hampshire, Estados Unidos. Sus estatutos declaran como objetivos principales la promoción de políticas cambiarias sustentables a nivel internacional, facilitar el comercio internacional y reducir la pobreza. Por su parte, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF, entró formalmente en funcionamiento el 27 de diciembre de 1945, luego de la ratificación internacional de los acuerdos alcanzados en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas de Bretton Woods. Este fue una organización internacional cuya misión original era financiar la reconstrucción de los países devastados por la Segunda Guerra Mundial, en la actualidad, su misión se concentra en la lucha contra la pobreza, a través del financiamiento de Estados. Es una de las cinco instituciones que integran en la actualidad el Banco Mundial.

Desde el punto de vista político, estaba claro que las nuevas potencias pretendían a través de la formulación del desarrollo, enterrar definitivamente la idea colonialista que algunas naciones se empeñaban en mantener. Por el contrario, les interesaba la discusión sobre los asuntos políticos en un ambiente global y a través de instancias que conocían bastante bien (fueron sus creadores) y que podían presionar. El desarrollo surgió en un momento determinado para lograr la expansión política (principalmente) de las nuevas potencias y lograr un posicionamiento geopolítico importante.

Pero quizás la respuesta más fecunda, no la más poderosa en términos prácticos, está detrás de la pregunta misma del desarrollo, ¿por qué económico? Entran aquí en juego cientos de años de teoría económica, desde los mercantilistas, pasando por los fisiócratas, clásicos y marginalistas, hasta llegar a las nuevas e independientes corrientes. Lo anterior no quiere decir, que la teoría económica de cientos de años no haya sido utilizada (no tenemos claridad si bien o mal) con otros fines bajo el argumento de dar forma y propagar las ideas del desarrollo.

El desarrollo ha sido un concepto asociado principalmente a la teoría económica pues a su vez el concepto de riqueza (prosperidad material) está en el discurso filosófico y político originario del desarrollo. Para mejorar hay que crecer económicamente. Como señala BIFFANI (1999:37), *el concepto de riqueza está todas las teorías económicas*. A continuación se enuncian algunas de estas ideas económicas y su incidencia en el desarrollo.

La mercantilista, teoría predominante entre el final de la edad media, (reacción de la crematística)<sup>48</sup> y el comienzo de las denominadas teorías clásicas de la economía. El término mercantilismo fue empleado por vez primera por SMITH en su obra *Teoría Mercantil de la Riqueza*, y hace referencia a un conjunto de ideas económicas que consideran que la

---

<sup>48</sup> Noción creada por Aristóteles para describir el estado de ánimo de aquel que acumula capital por el solo gusto de hacerlo. En numerosos textos, incluida su *Ética a Nicómaco*, muestra la diferencia fundamental entre la economía y la crematística. La acumulación de dinero por dinero es una actividad contra natura que deshumaniza a aquellos que a ella se libran. Siguiendo el ejemplo de Platón, él condena así el gusto del beneficio y la acumulación de riquezas.

prosperidad de un Estado depende del capital que este pueda tener, y que el volumen global de comercio mundial sea inalterable. En ese sentido, el capital se encuentra representado por el volumen de los objetos de valor, metales preciosos, en particular oro y plata, que el Estado tiene en su poder, y se incrementa sobre todo, mediante una balanza comercial excendentaria (que las exportaciones sean superiores a las importaciones). Los pensadores mercantilistas preconizan/ban que existía el desarrollo económico, y que este era sólo posible, a través del enriquecimiento de las naciones gracias al comercio exterior, deshaciéndose de los excedentes de la balanza comercial. Lo importante a destacar es que la naturaleza, como medio proveedor de los bienes, era vista como infinita e ilimitada.

Por su parte la Fisiocracia surge en el siglo XVIII, cuando el pensamiento intelectual estimulado por los descubrimientos realizados en el ámbito de las ciencias de la naturaleza, consideró el problema de la economía como un problema global, y por tanto estableció relaciones de causalidad con dichas ciencias. Esta corriente tuvo al economista Francés F. QUESNAY como su máximo exponente, y surgió como reacción a la teoría mercantilista, afirmando la existencia de una Ley natural por la cual el buen funcionamiento del sistema económico estaría asegurado sin la intervención del Gobierno.

Para los fisiócratas la riqueza (desarrollo) era la creación del valor físico, y por ello, en oposición al mercantilismo, alegaban que este valor procedía de su capacidad de producción y no de las riquezas acumuladas por el comercio internacional. A su vez, las únicas actividades generadoras de riqueza para las naciones eran la agricultura y la minería (metales preciosos) que condujeran a la fabricación de armas y al poderío militar, todo lo demás era estéril e improductivo: *todo está en la tierra, será más próspero, quién más tenga en el suelo*, señalaba QUESNAY.

Comenzando el siglo XX aparece en el panorama económico la escuela clásica, la que se considera primera escuela moderna de economía y para

algunos la primera escuela de la Economía. Ésta no aparece tan ligada al concepto de desarrollo y más bien se preocupó/pa de otros aspectos como los beneficios del libre comercio, el análisis del precio natural de los bienes, la teoría del valor como costo de producción o la teoría del valor del trabajo. Sin embargo, como sostiene ROBBINS (1974: 31-33), *“sería erróneo pensar que a partir de este momento los economistas dejaron de interesarse por los problemas del desarrollo, todo lo contrario... Cuando los autores de esta época hablan de la producción se referían esencialmente a las causas que hacen que esta sea mayor o menor, y en este punto, utilizan la mayoría de teoremas derivados de la teoría de Smith, relativos a la división del trabajo y a la acumulación del capital... donde mejor observamos la preocupación de los economistas clásicos por el problema del desarrollo, es en la introducción a [Outlines of social Economy], trabajo de William Ellis, amigo y colaborador de Stuart Mill... quien compara la riqueza de los primitivos habitantes de Australia y de América del Norte con la de las sociedades que en su tiempo habitaban estos países”*.<sup>49</sup>

Como señala ROBBINS (Ibíd.:1974), hay una serie de documentos de la escuela clásica en la cual se analizan las condiciones de las poblaciones, en términos de que tan civilizados/desarrollados se encuentran, con qué tipo de riqueza cuentan, a qué se dedican. Además, como el pensamiento de los diferentes economistas clásicos no es homogéneo, sino que más bien constituye un universo, hay plena conciencia de que el crecimiento tiene límites a largo plazo. Expresaban sus ideas sobre los límites del crecimiento en términos de los límites de oferta de tierra agrícola y su diferente calidad, por lo tanto, en el rendimiento decreciente de la cantidad de producción agrícola.

---

<sup>49</sup> ROBBINS presenta transcripciones literales del libro reseñado, en el que se pueden leer alusiones directas al desarrollo. Por ejemplo, en un apartado se señala lo siguiente: *“La historia nos enseña que nuestro paso de la barbarie al estado actual de la civilización en que nos hallamos, ha sido gradual, si bien durante estos últimos años se ha acelerado notablemente; y la reflexión nos dice que todavía puede acelerarse más. Por consiguiente, es nuestro deber, toda vez que hemos tenido la suerte de nacer en un mundo extremadamente desarrollado, a causa de los esfuerzos realizados por nuestros antepasados, entregarlo a nuestros hijos más desarrollado de cómo lo encontramos”*.

De acuerdo con lo anterior, como uno de los más importantes exponentes de la escuela clásica es forzoso destacar la obra del economista Inglés THOMAS ROBERT MALTHUS quien es considerado el padre de la Demografía. Sus obras, pero en especial su *Ensayo sobre el principio de la población* (1798), han servido en la actualidad para analizar la influencia del crecimiento de la población en relación con el acceso y la preservación de los medios que le sirven para su subsistencia. Según Malthus, mientras la población crece exponencialmente, los recursos lo hacen aritméticamente, así frente a la escasez y limitación de éstos llegará un punto en el que la población no encontrará recursos suficientes para subsistir. De sus principios se han realizado enormes derivaciones en lo que tiene que ver con el factor poblacional, ambiental, distribucional, y otros tantos atinentes al desarrollo.

Más adelante la escuela clásica fue desplazada en parte por la escuela marginalista, la cual se basa en el concepto de *utilidad marginal*, entendida como la representación cuantitativa de la utilidad que brinda la última unidad consumida de un bien concreto. El concepto de utilidad marginal aclara la vieja incógnita del agua y los diamantes: el precio de un bien se define a través de su utilidad marginal, no a través de la utilidad objetiva, esto es, allí donde el agua está disponible en abundancia, su utilidad marginal es baja; la utilidad marginal de los diamantes es alta a causa de su rareza.

La relación entre la escuela marginalista y el desarrollo se pueden verificar en dos aspectos: incrementó de gran manera el papel de la demanda (de bienes y servicios), y en segundo lugar, explicó, sobre todo a partir de los trabajos de WALRAS, que existe una interdependencia entre todos los factores que intervienen en la economía. Según ROBBINS (Op.cit.:35), la reacción sobre el desarrollo no fue positiva, pues, *manifestó una tendencia por parte de los economistas a concentrar su atención en la distribución de los medios de producción y no en el desarrollo... la teoría se concentró en el estudio de las condiciones necesarias para alcanzar diversos óptimos, en vez de hacerlo en las condiciones necesarias para lograr un óptimo cada vez mejor.*

Después de estas corrientes y sus diversos postulados,<sup>50</sup> otras corrientes económicas modernas de tendencias diversas, han expresado sus hipótesis en relación con el desarrollo.

Según BIFFANI (1999), la escuela neoclásica también se preocupó por el desarrollo. Este pensamiento se caracteriza por el esfuerzo de perfeccionamiento y sistematización de lo realizado hasta entonces. La teoría neoclásica explica los fenómenos económicos no en términos sociales, sino que se basa en el comportamiento económico que surge del comportamiento agregado de individuos que son racionales y tratan de maximizar su utilidad económica o beneficio mediante elecciones basadas en la información con la que cuentan. Para llegar a estas conclusiones se parte de la consideración de que dichos individuos gozan de unas condiciones tales que les permiten tomar decisiones, allí donde hay una mejor situación, hay mayor posibilidad de decisión. En este punto, el desarrollo aparece como la generadora de una situación favorable a la maximización de la utilidad económica. El planteamiento neoclásico establece que la acción racional de las diferentes unidades del sistema económico, orientadas al logro de su bienestar individual, lleva al sistema a una situación óptima de equilibrio en términos paretarios.<sup>51</sup>

Según BIFFANI (Op.cit:64-66), la concepción del desarrollo que se deriva del pensamiento neoclásico (citando la obra de MARSHALL), es la resultante del esfuerzo por combinar un enfoque naturalista del devenir de la sociedad, con un enfoque mecanicista; constituye una concepción organicista que no contempla la posibilidad de un estado estacionario, sino de un movimiento continuo. El desarrollo reacciona contra el determinismo exigiendo la elección de metas, objetivos y la definición de estrategias para su logro, los cambios que se producen en los sistemas sociales y naturales se propagan por el espacio

---

<sup>50</sup> El desarrollismo, también conocido como estructuralismo, es una teoría económica de origen latinoamericano que sostiene que el deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional reproduce el subdesarrollo y amplía la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados. Como consecuencia de ello el desarrollismo sostiene que los países no desarrollados deben tener Estados activos con políticas económicas que impulsen la industrialización para alcanzar una situación de desarrollo autónomo.

<sup>51</sup> Aparece aquí el concepto del Óptimo de Pareto (Vilfredo Pareto) según el cual la suma algebraica entre ganadores y perdedores en un mercado, revela que los ganadores pueden compensar las pérdidas de los perdedores.



afectando grupos sociales. Los sistemas caducos pueden ser reemplazados por otros de mayor dinamismo.

El desarrollo de la teoría económica en KEYNES, se caracteriza por un esfuerzo de explicación a las distorsiones en el sistema económico, a partir de su gran contribución, el análisis macroeconómico, un enfoque basado en el manejo de los grandes agregados económicos y las relaciones lineales causa-efecto. Dicha metodología se encuentra asociada a la actividad de los Estados por sus cuentas estatales y la consecución de mayor bienestar (económico). La posterior escuela neokeynesiana, la cual surge de la síntesis entre las primeras ideas de Keynes e ideas procedentes de la escuela neoclásica, ponen el acento en temas fundamentales del desarrollo: el empleo, el interés y el dinero, aspectos que deben traer como consecuencia un estado mayor de desarrollo a partir una política económica sólida y tutelada por bancos centrales independientes, inversiones por parte de los gobiernos para ofrecer mejores condiciones de vida y reactivar la economía a través del consumo y el pleno empleo.<sup>52</sup>

Otras dos teorías económicas dedicadas al análisis del desarrollo, son las surgidas en la década de los sesentas y setentas del siglo pasado, de TINBERGEN (1958) y MYRDAL (1968). El primero de estos economistas escribió la obra denominada *“el diseño del desarrollo”*. Los planteamientos de su obra se resumen en crear mejores condiciones para favorecer el desarrollo, destinar un grueso porcentaje de inversiones públicas en suplir las necesidades básicas, familiarizar a los gobiernos, la empresa privada y la población en general, con las ventajas del desarrollo y tomar acciones para incentivar y estimular la inversión privada. Por su parte MYRDAL en su obra: *“el drama de Asia”*, desarrolla una investigación sobre la pobreza de las naciones, y señala la necesidad de pasar de los aspectos puramente económicos del desarrollo a internalizar las variables sociales y culturales asociadas a este (IBERDROLA, 2004: 76).

---

<sup>52</sup> Tanto el PIB como el PIB per cápita surgen a partir de los postulados Keynesianos.

Con modernas excepciones, y en términos generales, la primera dimensión del desarrollo ha sido asemejada a crecimiento económico, entendido como el aumento de la cantidad de bienes, la renta o el valor de bienes y servicios producidos por una economía, cuya medición se da a través del indicador conocido como Producto Interno Bruto-PIB. Este PIB corresponde al valor monetario total de la producción de bienes y servicios de una nación en un tiempo determinado, el cual suele ser de un año. A su vez de éste se desprenden otras mediciones económicas asociadas al desarrollo, como el *Producto Nacional* o la *Renta Per Cápita*. Esta última, es una medición que intenta calcular la riqueza material adecuada, y se calcula simplemente dividiendo el PIB total entre el número de habitantes.

Ahora bien, casi desde el momento mismo de su construcción iniciativas de diversas organizaciones han insistido e insisten en la necesidad de modificar el discurso sobre el desarrollo asociado al mero crecimiento económico. Después de más de tres décadas de análisis económico, por fin se dio una primera revisión a la teoría original por cuenta de la inclusión del componente humano, que hasta el momento había sido desechado. Desde fines de los años sesenta, el espíritu mundial se encontraba permeado por un nuevo humanismo, las revoluciones estudiantiles, los movimientos en contra de la carrera nuclear, el reconocimiento a la igualdad sin distinción de género, raza o religión, las reuniones de científicos para analizar la situación del orden mundial, etc... El tema del desarrollo también estuvo dentro de las preocupaciones planetarias.

Desde el punto de vista de la teoría económica, notables e importantes son los trabajos del economista AMARTYA SEN, el cual en su obra "*desarrollo y libertad*" (1975) señaló como "*necesario concebir el desarrollo como un proceso de expansión de libertades reales de que disfrutan los individuos*".<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> SEN considera que la expansión de la libertad es: "1) el fin primordial, 2) el medio principal del desarrollo... los medios y los fines del desarrollo obligan a colocar la perspectiva de la libertad en el centro del escenario. En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino, no como meros receptores de ingeniosos programas de desarrollo. El enfoque de los fines y los medios del desarrollo basado en la libertad reclama nuestra atención".<sup>53</sup>. (SEN, 1999: 55, 75)

Más tarde, los esfuerzos para dar el paso en la revisión a la teoría del desarrollo se apoderó del entramado político global por cuenta del trabajo de la Organización de las Naciones Unidas, la cual organizó una cumbre en la ciudad Sueca de Estocolmo durante el mes de Junio de 1972, a la cual denominó, *“Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas sobre el medio humano”*. Uno de sus principales resultados fue la Declaración de Estocolmo, compuesta por 21 principios en los cuales se recogen los asuntos más importantes de la discusión suscitada, entre los que destaca: *“El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente”*.<sup>54</sup> Si bien la Cumbre apareció bajo la denominación del *Medio Humano*, también constituyó el primer escenario mundial en el cual se reconoció, más bien de manera implícita, la necesidad de asegurar la calidad del medio ambiente como otro objetivo más del desarrollo.

Después de esta cumbre las cosas parecieron ir por otros cauces, y al respecto nada se dijo de nuevo. La iniciativa de relanzar el debate en torno al desarrollo, vino nuevamente de parte de la Organización de las Naciones Unidas, por conducto de su recién establecido Programa para el Desarrollo- PNUD. Según RIST (Op.cit.: 235), el administrador del Programa para 1990, William Draper III, encomendó al Paquistaní Mahbub ul-Haq, un experto en temas relacionados con el desarrollo, la elaboración junto con otros expertos,<sup>55</sup> de un informe anual relacionado con el desarrollo humano.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup>El principio de Estocolmo además señala que, *“en la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”*.

<sup>55</sup> El grupo de expertos lo conformaron, además del Paquistaní, Paul Estreeten ex consultor del Banco Mundial y ex director del Instituto de estudios sobre el desarrollo de Sussex; Frances Stewart, quien había contribuido a redactar los documentos relacionados con el supuesto “rostro humano” de la política de “ajustes estructurales” del BID en relación con los países del sur; Meghnad Desai, miembro de uno de los grupos de expertos de la comisión sur; y otros, entre los cuales destacan Amartya K. Sen, Premio Nobel de Economía de 1998.

<sup>56</sup> Por su parte, el Paquistaní Mahbub ul-Haq trabajó también durante mucho tiempo en el Banco Mundial, fue miembro activo del Foro del Tercer Mundo y trabajó en diferentes iniciativas como el Informe Brand y la Comisión Sur.

El primer informe sobre el desarrollo humano apareció en 1990, colocando el acento en la necesidad elaborar un indicador para medirlo intentando escapar del único existente hasta entonces sobre el bienestar: el PIB. El índice o Indicador de Desarrollo humano se encargaría de medir en cada país tres indicadores diferentes: la primera, el nivel de vida digno (medido obviamente por el producto interno bruto-PIB en dólares), el segundo lugar, cuan larga y saludable es la vida (medida de acuerdo con los datos de esperanza de vida) y por último, el nivel de educación (medido por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria). Más adelante, el informe de 1991, añadiría un indicador más, la libertad humana.

Desde el primer informe sobre el desarrollo humano (1990), se ha definido al desarrollo humano como, *“un proceso que conduce a ampliar la gama de posibilidades que se ofrecen a cada uno. Son, en principio, ilimitadas y pueden modificarse con el tiempo. Sin embargo, cualquiera que sea el estadio del desarrollo, suponen que han de cumplirse tres condiciones esenciales: vivir largo tiempo y con buena salud; adquirir conocimientos, y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado. Si no se satisfacen estas necesidades, muchas otras posibilidades permanecerán inaccesibles...”*<sup>57</sup>

Al Índice de Desarrollo Humano no le han faltado críticas (a nuestro juicio fundadas) ya que si se mira con detenimiento, todos los parámetros de medición siguen los valores que ponderan de mejor manera a los países desarrollados por encima de los países que no lo son, o que están *en proceso* de ser considerados como tal. Al respecto se ha propuesto de manera reiterada que este tipo de índices tome como criterio de medición otros valores, como el consumo energético, las áreas de biodiversidad, o la superación de ciertas

---

<sup>57</sup> La definición sigue diciendo que *“... sin embargo, el concepto desarrollo humano no se limita a esto. Incluye otras ideas fundamentales también, como la libertad política, económica y social, y tan importantes como la creatividad, la productividad, el respeto de uno mismo y la garantía de los derechos humanos fundamentales... El desarrollo debe ser, por tanto, algo más que una acumulación de ingresos y riquezas. Debe estar centrado en las personas* (ONU, PNUD, 1990: 10).

debilidades detectadas en el análisis anual de los países participantes en la medición. Sin embargo también hay aspectos a destacar: por un lado, sus resultados se toman como parámetro válido para la repartición de la denominada *cooperación o ayuda al desarrollo*, esto es, el porcentaje que los países desarrollados destinan a los que no lo son, para lograr superar sus carencias, y en ese sentido, permite focalizar de mejor manera los recursos. Por otro, no sólo sirve de parámetro para la repartición de ayuda, sino que se ha afianzado la idea de que el análisis realizado bajo la metodología del indicador, ayuda a los gobiernos a detectar mejor sus prioridades y realizar una distribución mucho más equitativa en términos de necesidades básicas y carencias graves.

A partir del año 2001, los informes sobre el desarrollo humano han estado orientados por un hito desarrollista de gran connotación: *la Cumbre del Milenio*. En septiembre de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de las Naciones Unidas concurren a su sede principal en New York, para desarrollar la que probablemente ha sido la reunión más amplia de Jefes de Estado y/o gobierno llevada a cabo hasta ahora para discutir la situación del mundo, tomando como pretexto, el cambio de milenio. En ella 189 países reflexionaron sobre el rol que le compete cada uno de los Estados miembros en el proceso de revisión del mandato de las Naciones Unidas en relación con al desarrollo mundial, y sobre los compromisos que debían asumir de cara a los desafíos del nuevo milenio (ONU, 2000).

Con posterioridad a esta reunión, los informes (con algunas excepciones)<sup>58</sup> se han centrado en la revisión del mandato de la Organización de Naciones Unidas en relación con el desarrollo mundial, y por este conducto, del papel desempeñado por su Programa para el Desarrollo-PNUD. De la misma manera, los informes han estado orientados a verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos, a realizar una pormenorizada y permanente revisión de

---

<sup>58</sup> Si bien es cierto, después de la cumbre del milenio todos los informes hacen referencia a sus objetivos, los informes de 2001, 2004 y 2006 hacen referencia más bien implícita de este, no son su principal objetivo. Por el contrario, los informes de los años 2002, 2003 y 2005 sí lo hacen su objetivo primordial.

los mismos, y a enfatizar y reafianzar la importancia que se deriva del cumplimiento de las metas acordadas y propuestas.<sup>59</sup>

### 1.4.3. El desarrollo humano sostenible

El punto de partida de esta nueva revisión del desarrollo se inicia, al menos de forma teórica, a mediados de los años cincuenta del siglo pasado, en paralelo al proceso de reconstrucción de la devastación provocada por la segunda guerra mundial, y cuando diversos movimientos antibelicistas y antinucleares dirigieron su mirada hacia la preocupación por el acelerado proceso de deterioro de los ecosistemas mundiales.<sup>60</sup>

Precisamente, después de la segunda guerra mundial se conformaron varios grupos de expertos e intelectuales para analizar los problemas mundiales y ayudar en su solución, y sobre todo, para evitar que una nueva guerra tuviese lugar. Uno de ellos fue el denominado *Club de Roma*, cuya principal misión era (sigue siendo), actuar como un tanque de pensamiento para contribuir a la solución de lo que han denominado: *la problemática mundial*. El Club de Roma promueve una perspectiva global e interdisciplinar de largo plazo, que potencializa la interdependencia entre las naciones sobre el conocimiento y

---

<sup>59</sup> El Informe sobre el Desarrollo Humano 2005: *Tiempo de Ambiciones Audaces: Juntos Podemos Reducir la Pobreza a la Mitad*, se refiere al esfuerzo que realiza y deberá realizar la comunidad mundial para lograr los objetivos de la cumbre del Milenio. Se recuerda como el programa de los objetivos de desarrollo del milenio, de reducir la pobreza extrema a la mitad para 2015 es ambicioso, pero está a al alcance y ofrece la hoja de ruta más clara hacia un futuro cada vez más interrelacionado. El Informe sobre el Desarrollo Humano 2006 fue bautizado como, “*Más allá de la Escasez: Poder, Pobreza y Crisis Mundial del Agua*”. El informe continúa enmarcando sus discusiones sobre los desafíos a los que debe hacer frente la humanidad en este nuevo milenio, en este caso, la escasez del agua es consecuencia de las relaciones que existen entre la pobreza, el poder y la desigualdad. El Informe sobre el Desarrollo Humano 2007-2008 fue titulado: *Lucha contra el Cambio Climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*; y centró su atención en la prevención y la adaptación al fenómeno global a partir de trabajar en la reducción de emisiones de los gases de efecto invernadero como parte esencial de nuestra lucha general en contra de la pobreza y de avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Informe sobre el Desarrollo Humano 2009 se denominó: *superando las barreras, movilidad para el desarrollo humano*, en el cual aplica el enfoque del desarrollo humano al estudio de la migración y analizar a quiénes migran, de dónde vienen y hacia dónde van y cuál es el motivo de su traslado. Además, examina los múltiples efectos de la migración en todos los involucrados, no sólo en aquellos que parten, sino también en los que se quedan. Por último, el Informe sobre el Desarrollo Humano 2010, fue titulado: *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, en el cual se celebran los 20 años del primer informe, y se analiza los aspectos cruciales del desarrollo humano, desde las libertades políticas y el empoderamiento hasta la sostenibilidad y la seguridad humana, y esboza un programa más amplio de investigaciones y políticas para responder a estos desafíos.

<sup>60</sup> Aunque fueron publicados un poco más tarde, ya para aquella época se encontraba literatura que hacía explícita la situación. Los libros de Rachel Carson *Silence spring*, o los importantes textos de los profesores Barry Compton, *The closed circle* y Paul Earlich, *The demograpic bomb*, son claro ejemplo de ello.

solución de problemas globales, cuando estos se encuentran más allá de la capacidad de los propios Estados para resolverlos (CLUB DE ROMA, 2007).<sup>61</sup>

Compartiendo la creciente inquietud por las modificaciones del entorno ambiental, en 1968 el Club de Roma encomendó la realización de un proyecto de investigación por dos años a profesores del prestigioso Massachusetts Institute of Technology-MIT. Dicho proyecto, se encargaría de estudiar las causas y consecuencias a largo plazo del crecimiento de la población, el capital industrial, la producción de alimentos, el consumo de recursos y la contaminación. Para llegar a conclusiones el grupo de investigadores liderados por el profesor Dennis Meadows desarrolló un modelo de ordenador bautizado como *World 3*, el cual simularía la evolución de los indicadores seleccionados de manera prospectiva a partir de pautas y dinámicas reales. La investigación se ejecutó y publicó sus resultados a finales de la primavera de 1972, siendo entregada bajo el título de: *Los Límites del Crecimiento*. La publicación desató enorme polémica y rápidamente se convirtió en referente en torno al cual giraron eventos, encuentros, congresos e incluso, acciones políticas y jurídicas de diversos Estados alrededor del mundo. El informe señaló como una de sus tres grandes conclusiones que, *si las actuales tendencias de crecimiento en la población mundial, la industrialización, contaminación, producción de alimentos, y explotación de recursos continúan sin modificaciones, los límites del crecimiento de nuestro planeta se alcanzarían en cualquier momento dentro de los próximos cien años.*

Este informe, junto con los múltiples debates que suscitó su contenido, fueron los estímulos para que la Organización de las Naciones Unidas decidiera llevar a cabo la *Cumbre sobre el Medio Humano*, a la cual nos referimos antes. En la Declaración final de la Cumbre, se proclamó la necesidad de equilibrar el desarrollo económico y la protección del medio

---

<sup>61</sup> Entre los más importantes personajes de este grupo destacan/ron entre miembros activos, honorarios y asociados: Jacques Delors, Jay Forrester, Mikhail Gorbachev, Enrique Iglesias, Juan Carlos I Rey de España, Koïchiro Matsuura, Dennis Meadows, Rigoberta Menchú, Príncipe Philippe de Bélgica, Reina Beatriz de Holanda, Príncipe El Hassan bin Tala de Jordania, Fernando Henrique Cardoso, Martin Lees, Gunter Pauli, Saskia Sassen.

ambiente, estableciendo además, que los recursos naturales deben ser salvaguardados para las generaciones presentes y futuras (ONU, 1972).

En 1983, también por conducto de la Organización de las Naciones Unidas, el secretario de la época U-thant comisionó a la ex primera Ministra de Noruega, Gro Harlem Bruntland, la conformación de una Comisión Mundial encargada de preparar un informe sobre la relación entre el medio ambiente y el desarrollo. Cuatro años más tarde la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, mejor conocida como Comisión Bruntland (en honor a la ministra), publicó un informe titulado: *Nuestro Futuro Común*; el cual sería el primer documento que, abierta y explícitamente, planteó el concepto de Desarrollo Sostenible, al que definió como, *el desarrollo que satisface las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la habilidad para satisfacer aquellas las del futuro*<sup>62</sup> (BRUNTLAND, 1987).

El Informe Brundtland además de inducir al concepto de Desarrollo Sostenible, arrojó resultados económicos que evidenciaron inequidades en la distribución de la riqueza y deterioro de los recursos naturales. Éste fue el antecedente inmediato de la Cumbre sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio 1992, en la cual se habló de forma concreta sobre la manera de insertar la variable ambiental en el modelo de desarrollo.

Este Desarrollo Sostenible constituye la piedra sobre la cual descansa una nueva dimensión del desarrollo, en el cual se reconoce de manera explícita la protección del medio ambiente como engranaje indispensable, sin olvidar por supuesto sus otras dos dimensiones, la económica y la humana. A medida que el concepto de sostenibilidad se ha ido enriqueciendo, se le han agregado nuevas aspiraciones: científicamente racional, tecnológicamente asequible y responsable, políticamente libre y democrático, culturalmente creativo y crítico,

---

<sup>62</sup> El texto original los define de la siguiente manera: "...Development which meets the needs and aspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future."



éticamente justo y estéticamente bello. A decir verdad, demasiadas demandas para un modelo que tiene sus limitaciones.

Como casi todos los conceptos esbozados hasta ahora, el Desarrollo Sostenible tiene en torno a su entendimiento, precisamente por su generalizada utilización, un plus alto de complejidad. No es labor fácil llegar a acuerdos sobre su verdadera esencia y significado. Hay quienes sostienen que éste es contradictorio y vago (EL SARAFY, 1997: 73), mientras que otros hablan de una enorme ambigüedad, *la falta de resultados inherente a la ambigüedad que exige el uso meramente retórico del término, se está prolongando demasiado, hasta el punto de minar el éxito político que acompañó a su aplicación inicial* (NAREDO, 1996).

El concepto configura un nuevo paradigma en el cual se pretende que los fines económicos tengan en cuenta la dinámica ambiental sobre la cual se sustenta. Se muestra en algunos casos como la imposición de ciertas restricciones obvias, a los sistemas económicos en relación con el medio ambiente que sustenta dicha actividad. Sin embargo, es necesario dejar en claro que la sostenibilidad no implica una economía estancada, lo que ocurre es que es necesario distinguir entre crecimiento y desarrollo. El crecimiento económico como aumento cuantitativo, no puede sostenerse indefinidamente en un mundo finito. El desarrollo económico, entendido como una mejora sustancial en la calidad de vida puede ser sostenible, si no causa un aumento en la cantidad de recursos consumidos. El crecimiento sostenible, es un imposible (BIFANI, 1999:106).

Etimológicamente el Desarrollo Sostenible es un anglicismo que proviene de la palabra *sustainable development*, sin embargo dicha expresión parece no tener la misma connotación que el término en español de *sostener o sustentar*, cuyo significado estático de: *mantener firme un objeto, prestar apoyo, mantener una cosa en un medio o en un lugar*, difiere de la connotación dinámica positiva del vocablo en inglés: *to keep going continuously*, que significa *avanzar*

*continuamente, mantener la andadura o la marcha.* La expresión inglesa se refiere a un proceso cuyo ritmo es necesario mantener y por tanto, introduce una visión de largo plazo. Así, mientras una definición intenta mostrar la idea de *conservar una cosa en su estado*, otra se refiere al *esfuerzo necesario para que un proceso dinámico se mantenga, superando los escollos que pueda encontrar*” (BIFANI, Ibíd.: 107). En su acepción simple, el Desarrollo Sostenible supone la suma de las dos palabras que construyen la expresión: la combinación de un grado de desarrollo económico, que coloca al hombre (como centro de sus preocupaciones), y que además, no pone en entredicho la capacidad del medio ambiente, garantizando que las generaciones venideras puedan gozar, e incluso mejorar si así lo desean, ese desarrollo, bajo estándares de mejora de la calidad de vida a partir principalmente de la mejora de la calidad del medio ambiente.

Como mencionamos antes, fue la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo quien definió y popularizó el concepto (ONU, 1987: 29). Sin embargo, esa primera formulación fue tildada de vaga e imprecisa, incluso, llegó a ser considerada como una traición a los esfuerzos de diversas organizaciones internacionales y no gubernamentales que entendían y habían consensuado otra definición, la cual no refería explícitamente al modelo económico. El Desarrollo Sostenible es un concepto mucho más amplio e inclusivo que lo que significaría la sola protección del medio ambiente, precisamente, se pensó que teniendo en claro las dinámicas y los agentes causantes de la destrucción planetaria del ambiente, la única manera de alcanzar una debida protección, era logrando internalizar dicha protección al interior del modelo de desarrollo. Así además de la protección del sistema natural, el Desarrollo Sostenible integra otros aspectos como la preocupación por la calidad de vida (no sólo el aumento de los ingresos), la igualdad entre las personas en el presente (incluida la lucha contra la pobreza), la igualdad intergeneracional (los seres del futuro merecen un medio ambiente que sea, como mínimo, tan bueno como el que tenemos actualmente, si no mejor), y el aspecto ético del bienestar humano. Supone además, que el desarrollo

económico debe mantenerse pero sólo bajo el respeto de los límites de los sistemas naturales que lo sustentan.

Ahora bien, fruto de la abultada discusión en torno al concepto han surgido toda suerte de parámetros para su entendimiento. Una de ellas, las relacionadas con las dimensiones de la sostenibilidad.<sup>63</sup> Cuando se hace alusión a las dimensiones se describen las diversas modalidades que este tipo de desarrollo recibe al ser verificada la forma en que se encuentran acoplados los elementos que lo hacen operativo: eficiencia económica, inclusión social, calidad ambiental y equidad intergeneracional. Sin embargo, y aun tomando en consideración la visión de sostenibilidad, el desarrollo sigue privilegiando la visión económica por encima de sus demás elementos. En términos generales, ha dominado la ortodoxia económica que ignora el papel de la naturaleza en la economía, suponiendo que la acumulación de capital creado por el ser humano es la base para el crecimiento económico, ignorando que la naturaleza es el sistema que sirve de base al subsistema económico. En torno a estas discusiones se ha creado la diferencia entre sostenibilidad fuerte y sostenibilidad débil, como dimensiones del Desarrollo Sostenible.

Esta distinción fue introducida por vez primera por PEARCE (1989-1990) para indicar desde algunos presupuestos de la teoría económica, el estado en el cual deben conservarse los distintos tipos de capital, en este caso, el estado en el que se debe conservar el capital natural.

Partiendo de lo anterior, la sostenibilidad débil, denominada de segundo orden, presenta una perspectiva económica neoclásica, y señala que tanto capital natural como capital artificial, son plenamente sustitutos a cierto plazo. La sostenibilidad en este caso, consiste en conservar o aumentar el capital total agregado de una generación a otra (CASTRO BONAÑO, 2004: 75). Las consecuencias de esta visión débil de la sostenibilidad apuntan en señalar, que a futuro el hombre podrá satisfacer la mayoría de las ausencias provocadas por

---

<sup>63</sup> Claro que también es posible encontrar en la literatura las formas, elementos, tipos, paradigmas, estilos, modos de la sostenibilidad. Es extensa, y pensamos por tanto infructuosa, la andanada de información existente.

la disminución del capital natural con desarrollos artificiales o creados por el hombre como consecuencia de la mejora y expansión de la tecnología moderna.

Por su parte, la sostenibilidad fuerte apunta a que el capital natural no es de ninguna manera sustituible, de tal forma que si la economía de un Estado o sociedad en particular mantiene o aumenta sus disponibilidades de capital natural a lo largo del tiempo, se dice que es fuertemente sostenible o posee una sostenibilidad fuerte. El colofón de este tipo de sostenibilidad, está en que el mantenimiento y aumento del capital natural redundará en mayor bienestar y por ello, se hace necesario preservar el stock natural y la calidad del ambiente en general. La sostenibilidad fuerte está en el origen de las campañas que alientan la eficiencia y la mejora en los procesos productivos y la concientización de la población sobre las pautas de un consumo responsable que asegure la calidad de los recursos naturales disponibles.

A partir de esta distinción otras teorías económicas se han dedicado a controvertir las ventajas que supondrían un tipo de sostenibilidad u otra y la mejor forma de llegar a ellas. No obstante, las voces están por consolidar la idea de una sostenibilidad fuerte. En términos generales las acciones de gobiernos y sociedades parten, al menos desde el punto de vista teórico, de la premisa que actuar en favor de la sostenibilidad significa aceptar que, como la humanidad se sustenta y depende de la naturaleza, los daños ambientales y el agotamiento de recursos no son algo que se pueda contemplar como efectos colaterales del progreso, que podría compensarse *a posteriori*. Se hace necesario que la sociedad se gestione a sí misma (sus consumos y sus relaciones) en vez de pensar sólo en cómo gestionar la explotación de los recursos (URBAL, 2001:13).

Por su parte, la segunda dimensión del Desarrollo Sostenible tiene que ver con el ámbito físico-espacial y las repercusiones de la acción de sostenibilidad que en él se realicen. Con el desarrollo de la sociedad capitalista y la

revolución industrial, pero especialmente con la progresiva mundialización de la economía en la segunda mitad del siglo veinte, las decisiones sobre las principales actividades económicas se emancipan de los lugares en donde se asientan y se producen sin considerar en forma adecuada posibilidades y necesidades locales. La clave a nivel interregional, y también en las ciudades, fue el enorme desarrollo del transporte, que ha permitido la circulación de recursos, productos y residuos, además de la fuerza de trabajo. Las ciudades importan bienes de todo el planeta, y los ciudadanos se abastecen de recursos y productos que ven como un conjunto de mercancías que obtienen lejos de las fuentes productoras y sin considerar la situación social y ambiental de las mismas. Lo mismo ocurre con el consumo del espacio para ocio y con la producción de residuos, cada vez más alejados de los lugares de residencia. De esta forma las ciudades, y los mejores barrios dentro de ellas, aumentan su calidad de vida, su habitabilidad, a costa de los efectos ambientales y sociales que se producen en otros alejados. Ya no se vive como necesaria la sostenibilidad local, porque los efectos no deseados se pueden trasladar a otros lugares distantes.

Generalmente, la habitabilidad local se logra a partir de la insostenibilidad global. Las ciudades pueden conseguir buenas condiciones locales a corto plazo y plantear al mismo tiempo demandas insostenibles sobre los recursos naturales en otros espacios. De allí, que analizar los vínculos entre la sostenibilidad local y global ha sido otras de las dimensiones del Desarrollo Sostenible. La sostenibilidad global hace referencia entonces, a las acciones que reproducen modelos sostenibles encaminados a resolver situaciones de cualquier espacio físico, y que por ende, pueden ser tratados desde un ámbito global, principalmente, a través de la extrapolación de saberes y la socialización de buenas prácticas. Mientras que la sostenibilidad local, hace relación a las acciones sostenibles que se toman en espacios físico-geográficos determinados y que requieren de la implementación de soluciones concretas de acuerdo al ámbito concreto.

Sin embargo, no es útil esgrimir esta distinción para poner en práctica instrumentos operativos, pues se sabe que las condiciones de insostenibilidad, como la degradación del medio ambiente, a pesar de que pueden proceder de episodios sectorializados, tienen hondas repercusiones en el sistema global; de allí la consabida frase: *“piensa global y actúa local”*. Es precisamente por ello, que como sostiene CAMAGNI (1999:4), *“es más eficaz afrontar un mismo problema a partir del nivel local, tanto en términos de efectos como en términos de sujetos y de autoridad, que a partir del nivel global, donde con frecuencia las autoridades están ausentes, los sujetos contaminantes se encuentran lejos, las interdependencias entre distintos sujetos son superiores y la incertidumbre sobre la medida de los fenómenos y las cadenas causales son de mayor trascendencia”*; *“piensa global y actúa local”*.

#### **1.4.4. El desarrollo urbano sostenible y la gestión ambiental urbana**

A pesar del acercamiento ambiguo que se cierne sobre el uso indiscriminado del sustantivo-adjetivo *sostenible*, ello no implica reconocer su potencial transformador sobre las pautas que hasta hace poco han dirigido el trinomio: socioeconómico-medioambiental-territorial, sobre el que pretende incidir sus actividades.

La sostenibilidad local como dimensión del desarrollo sostenible, está en la génesis del desarrollo urbano sostenible, y su premisa es bien sencilla: alcanzar el desarrollo sostenible desde el plano local se muestra como un proyecto relevante desde la óptica del *mantenimiento global*, al cual ya hemos hecho referencia. Se ha dicho, y no falta razón, que las ciudades en su gran mayoría son escenarios de insostenibilidad, pero a la vez son el escenario ideal donde el modelo propuesto cobraría su verdadera dimensión. Así, la mirada transectorial que implica la sostenibilidad es hoy una exigencia al hablar del modelo de ciudad, a pesar de que no sea sencilla su aplicación. No cabe duda que la complejidad innata de la realidad urbana choca frontalmente contra el sentido de organización que subyace en la idea de sostenibilidad. Según

CAMAGNI (Ibíd.: 270), *“las dificultades con las que ha topado la interrelación entre lo urbano y la sostenibilidad, son consecuencia de las limitaciones metodológicas o definitorias del propio paradigma (sostenibilidad), así como de determinadas especificidades del caso urbano que no se han tenido en cuenta, ni se han ponderado lo suficiente”*.

El foco de la reflexión sobre la integración del desarrollo y el ambiente se centra en combatir el uso excesivo de los recursos naturales no renovables y en propiciar una unión con el medio natural, lo cual no parece posible trasladar automáticamente el ámbito urbano, ya que de hecho, la ciudad es por definición una gran manufactura, un creación artificial humana, y por ende, no tiene que comportarse de forma necesaria, como lo hacen los ecosistemas.<sup>64</sup> La existencia de la ciudad en sí misma, y el proceso urbanizador como base de su preeminencia, constituyen una elección histórica de fondo: la sustitución del espacio ruralizado en el que se desarrollaron las primeras sociedades humanas, por un espacio en el que el hombre abandona las funciones de producción basadas en el factor tierra y en el factor trabajo, e incorpora otras donde el capital social fijo, la información, la energía, etc...constituyen su nueva cosmovisión.

Las dimensiones del Desarrollo Sostenible juegan ahora un papel fundamental en la configuración de la noción del desarrollo urbano sostenible. De lo dicho hasta ahora, es claro que la aplicación pura y simple de los principios de sostenibilidad bajo una dimensión global a la realidad de las ciudades parte de un error metodológico, pues supone para la mayoría, la definición de un tipo de sostenibilidad fuerte, que como vimos plantea la no sustituibilidad entre el capital natural y el artificial o creado por el hombre; en este caso dicha visión impide un acercamiento al fenómeno urbano, que es esencialmente artificial.

---

<sup>64</sup> Esta idea, que compartimos plenamente, no obstante no parece guardar relación con los primeros asentamientos aglomerados de la antigüedad, por lo menos en occidente. La historia urbana tiene numerosas piezas en las cuales muestra una urbe completamente integrada con su entorno natural, como es el caso de las ciudades griegas, o como el caso de las ciudades feudales, las cuales bien en torno a un castillo o una muralla, intentan tener a su alcance elementos provenientes de la naturaleza. Quizás la ciudad moderna, producto de la revolución industrial, cambió radicalmente la visión sobre el espacio construido y convirtió a la ciudad en un escenario hostil y excluyente.

Así, siguiendo nuevamente a CAMAGNI (Op.cit., 1998) tenemos que, no reconocer la especificidad del hecho urbano supone su negación y la insostenibilidad inherente, que es la que se pretende entender y combatir. Por tanto, la definición relacionada con el Desarrollo Sostenible de las ciudades debe partir de una correcta apreciación del proceso de urbanización y de la evolución misma de los asentamientos urbanos, donde la protección y mejora del medio ambiente sea, como no podía ser de otra manera, elemento fundamental de dicho modelo, debiéndose articular de forma integrada y transectorial en los demás elementos constitutivos del hecho urbano a partir de la construcción de instrumentos políticos, jurídicos, planificatorios, voluntarios, etc...El desarrollo urbano sostenible implica entonces, un proceso que lleva a la realización de profundos cambios en la manera de planear y proyectar las ciudades. Cambios, que como bien indica el sustantivo *sostenible*, deben realizarse primordialmente en los ámbitos económico, social, y por supuesto, ambiental, sin desconocer, las relaciones y sinergias con otra serie de esferas sobre las cuales es necesario también intervenir: el plano institucional (político-administrativo), educativo y cultural, y por último, moral.

Varias han sido las construcciones conceptuales de sostenibilidad urbana, sin embargo, en todas ellas subyace una idea central y se comparten algunos principios, que pueden ser aplicados de manera indistinta a cualquier espacio con las características propias de las ciudades y/o sus múltiples manifestaciones (aglomeraciones urbanas). Por conducto del desarrollo urbano sostenible se ha querido impulsar un proceso de mejora integral y continua del bien-estar y la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, incidiendo y modificando los patrones presentes en su interior, los que en esencia son insostenibles. Dicho modelo parte de considerar a la ciudad como un ecosistema compuesto por millones de sinergias y un intercambio constante de producción y conversión de flujos de materia y energía, sin embargo, la importancia está en el ecosistema mismo y no en los elementos que lo conforman, por tanto, además de la visión ecosistémica, el desarrollo urbano sostenible debe ser también *holístico*. En este conjunto holístico lo que se



pretende es hacer coherente las exigencias ambientales con las exigencias del desarrollo económico; se desecha de esta manera la idea de crecimiento cero, pues es necesario crecer económicamente pero teniendo en cuenta y respetando los límites impuestos por el medio, y dedicando gran parte de lo alcanzado económicamente al mantenimiento y mejora de la calidad ambiental de la ciudad.

Pero además de ser ecosistémico y holístico, debe ser transectorial, es decir, la visión holística implica a la vez superar la imagen de parcelas concretas que hacen parte del ecosistema, y de esa manera entender su dinámica y abordar los conflictos que se dan en su interior estableciendo las necesarias relaciones entre un fenómeno y otro.

Por último, destacar que todo el entramado que subyace en la necesidad de impulsar un modelo de estas características en las ciudades, se encuentra guiado por la necesidad de garantizar un escenario de desenvolvimiento adecuado para las generaciones futuras, dejarles la posibilidad de que sean éstas las que decidan qué hacer con su presente y proyectar el futuro de los que están por venir.

Para reafianzar lo dicho hasta ahora, nos parece interesante traer a colación de las definiciones que sobre el particular han construido CAMAGNI. Para éste, la sostenibilidad de desarrollo urbano trata de considerar en conjunto los diversos sistemas que componen la ciudad (el sistema económico, el sistema social y el sistema físico y medioambiental). Este proceso propuesto, tiene como finalidad maximizar el área de integración entre los diferentes subsistemas de la ciudad y minimizar las externalidades negativas entre los mismos. A su vez, la integración de los subsistemas requiere de la integración de los principios de regulación de los diferentes subsistemas, que según el autor son: eficiencia de asignación a largo plazo, eficiencia distributiva e igualdad ambiental.

Mediante la internalización de los costos sociales y la construcción de un buen mercado que valore adecuadamente los beneficios futuros y no sólo los inmediatos, se consigue una eficiencia de asignación a largo plazo. Por su parte, a través de la eficiencia distributiva, se permite al mayor número de ciudadanos disfrutar de los servicios de la ciudad, las ventajas de la aglomeración y la variedad de opciones disponibles. No se trata de construir la ciudad de la igualdad, que según este, no es condición necesaria ni suficiente de la sostenibilidad, no, se trata de albergar la diversidad, defenderla e integrarla, garantizando la ausencia de discriminaciones, la permeabilidad y movilidad vertical de las poblaciones, la renovación de las elites y accesibilidad amplia a las oportunidades. La frase que resume este pensamiento señala, *la ciudad sostenible no es una ciudad sin conflictos, sino una ciudad que sabe gestionar los conflictos*. Por último, se aspira a una igualdad ambiental, es decir, no se trata de incorporar al modelo de desarrollo urbano valores ambientales, sino de garantizar claramente su protección, mejora, accesibilidad y disfrute a todos los ciudadanos, los presentes y los que están por venir. Al fin y al cabo, es el espacio en el cual todo lo demás es posible.

Por su parte la gestión ambiental urbana surge de la visión aglutinante del desarrollo urbano sostenible. Pero para encontrar su definición, es necesario antes saber que se entiende por gestión ambiental. La definición más simple nos pone frente a un conjunto de acciones que se encaminan al manejo adecuado de un sistema ambiental. La gestión ambiental responde al *por qué* y al *como* establecer definitivamente el Desarrollo Sostenible y de esta manera, alcanzar el tantas veces señalado equilibrio entre el crecimiento económico, la inclusión social y el uso racional de los recursos naturales y la protección y conservación del ambiente. Supone un esfuerzo esencialmente integrador y superior al denominado manejo ambiental, pues de esta forma no sólo se conciben las acciones prácticas u operativas, sino también el acervo de bases, directrices, lineamientos y políticas formuladas por quienes tienen a su cargo poder para actuar.

El agregado urbano, permite dirigir dichas acciones al manejo ambientalmente sostenible de los entornos urbanos. Dicho de otra forma, corresponde al conjunto de estrategias mediante las cuales se organizan las actividades humanas que afectan el medio ambiente de la ciudad, con la intención de equilibrarlas con la capacidad del ecosistema para soportarlas. Así, partiendo de la consideración de que dichas actividades se encuentran por encima de los niveles resistibles, de lo que se trata es de reducir la huella ecológica creada en cada ámbito urbano concreto, ir acompasando las actividades humanas con la capacidad de carga del ecosistema, prevenir y cuando no se pueda, mitigar, corregir o compensar las actividades que pongan el peligro o efectivamente lesionen el equilibrio del entorno urbano; en últimas, garantizar el derecho de todos a un medio ambiente sano, adecuado y equilibrado y la necesidad de disfrutar de una vida digna en un entorno en condiciones de calidad.

En el siguiente cuadro se resumen las dimensiones de la sostenibilidad aplicadas a la realidad urbana, así como los principales fundamentos teóricos de las mismas.

TIPO DE SOSTENIBILIDAD	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL URBANA	
	DEFINICIÓN	ENFOQUES TEÓRICOS
FUERTE	Balace entre los tres medios que constituyen la estructura de la sociedad (medio social, medio físico natural/urbanizado, y medio económico) (Cagmani, 1998). <i>Ciudad Sostenible:</i> aquella en la cual la gente y los negocios continuamente procuran mejorar sus medios natural, urbanizado y cultural a niveles de vecindario (local) y regional, trabajando así en dos caminos para conseguir el objetivo del desarrollo sostenible global. (Haughton y	Entropía y sostenibilidad urbana; Capacidad de carga y huella ecológica urbana; <i>Enfoque Ecosistémico:</i> la ciudad pasa de un sistema parasitario a uno simbiótico, teniendo en cuenta el metabolismo circular, la racionalización del consumo y de la generación de residuos no reutilizables y el componente social (ecología urbana).

	Hunter, 1994)	
<b>DÉBIL</b>	Este asegura que la población local pueda conseguir y mantener un nivel de bienestar aceptable y no decreciente, sin poner en peligro las oportunidades de los habitantes de las áreas adyacentes (Nijkamp y Opschoor, 1995). Aquel desarrollo que ofrece los servicios ambientales, sociales y económicos a todos los miembros de una comunidad, sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de esos servicios (ICLEI, 1998)5.	Modelos de liberalización del comercio y protección del medio ambiente; Modelos de crecimiento económico que favorecen inversiones en mejoras ambientales; Sistema de políticas de sostenibilidad parcial del capital natural (gestión ambiental urbana); Instrumentos económicos para la gestión del capital natural (tasas, permisos, licencias).

**Tipos de sostenibilidad ambiental urbana y sus enfoques teóricos**

### **1.5. ¿Es posible la sostenibilidad en las ciudades?: la ciudad sostenible.**

No cabe duda que la batalla por la sostenibilidad se ganará o perderá en las ciudades (REES & WACKERNAGEL, 1996). Por tanto, la única alternativa que queda es romper con la senda de su insostenibilidad, y construir, forjar, readecuar o redefinir las ciudades hacia la sostenibilidad (VASQUEZ ESPÍ, 1998). Sin embargo hay que decirlo con toda claridad: alcanzar la ciudad sostenible es un posible teórico y a la vez un imposible fáctico, pero teniendo en cuenta que es un *keep going continuously*, además de ser una necesidad, es una justa aspiración. Definir, o al menos representar lo que la ciudad sostenible

significa, ha cobrado ya tiempo, esfuerzo y discusiones que han allanado el camino establecido hasta hoy, no queda más que echar la andadura.<sup>65</sup>

Si partimos de la consideración de que por ciudad sostenible se entiende al vocablo compuesto por estas dos palabras, tenemos que desde el primero de sus elementos, el de la ciudad, la tarea inacabada que gira en torno a su comprensión y las múltiples realidades, dificultan una aproximación al objeto de estudio. Ni que decir del segundo de los conceptos, al cual también nos hemos referido ampliamente intentando explicar su especificidad, usado en demasía, ambiguo, controvertido y convertido en comodín para empresas de todo orden. No obstante, consideramos nuestra obligación construir con los elementos que hemos ido poniendo a disposición, una definición que clarifique el término. En primer lugar, la ciudad sostenible hace referencia a cualquiera de las formas de aglomeración humana: Municipio, Área Metropolitana, Megalópolis, Ciudades Globales, que pueden y deben ser, sostenibles.

En segundo lugar, la sostenibilidad viene dada por la búsqueda de la interacción y equilibrio en los factores económicos, sociales y ambientales a

---

<sup>65</sup> Desde los inicios del urbanismo (en su acepción posindustrial) muchas han sido las teorías urbanísticas para alcanzar un modelo ideal de ciudad. En el siglo XIX y XX, varias teorías fueron formuladas, y son precisamente esas, las que han influido la visión de la ciudad sostenible del siglo XXI. Entre otras podemos destacar: La *Teoría General de la Urbanización*, del Maestro Ildefonso Cerdá en Barcelona (ensanche y reforma interior); la *Ciudad Lineal* del Ing. Madridista Arturo Soria y Mata, aplicado a la ciudad del Madrid; el modelo de *Ciudad Jardín*, del vendedor de seguros británico Ebenezer Howard, aplicado a algunas ciudades en el Reino Unido; la *Ciudad Orgánica* de Patrick Geddes y Lewis Mumford; la *Unidad Vecinal* de Clarence Perry, compuesta por células con radios de un cuarto de milla para ser recorridas a pié se aplicó en parte en el Plan del Gran Londres de Abercrombie y Forshaw; la *Ciudad Social* promovida por la Escuela Sociológica de Chicago, y en particular por la visión de Park y Burgess; las ciudades son las gentes que las habitan a ellos hay que preguntarles qué esperan de su ciudad; la *Ciudad Social* de Jane Jacobs, la cual introduce el concepto de planeación participativa; etc. Todos estos modelos han influenciado la postura sobre la ciudad sostenible, sobre la cual descansan algunas formulaciones como las siguientes: el *Nuevo Urbanismo* de Andrés Duany y Sim Van Der Rin, modelo norteamericano que rechaza la urbanización hacia la periferia y promueve la recuperación de los valores comunitarios tradicionales de la ciudad pequeña y mediana; la teoría de las *Bolsas Peatonales* de Peter Calthorpe, donde los asentamientos están formados por pequeñas unidades compactas y funcionales basadas en la accesibilidad peatonal y un sistema de transporte público eficiente; el modelo de desarrollo urbano concebido en la *Carta del Nuevo Urbanismo*, en ésta se promueve la visión urbano regional a partir de las áreas metropolitanas donde prevalezcan los usos mixtos y transportes eficientes, así como el desplazamiento a través de medios alternativos; la *Ciudad Compacta Europea*, ciudad tradicional de Europa, ejemplo de sostenibilidad urbana a nivel global, promovida a partir de la formulación del libro verde sobre el medio ambiente urbano (1990); las Ecociudades o Ecoaldeas, de Richard Register, visión ecosistémica de la ciudad a partir de la zonificación en la cual se privilegia la densificación, y por ende la recuperación de zonas consolidadas y con vocación paisajística, patrimonial, etc., por encima de la expansión; otras propuestas son la *Ciudad Red* de suiza o el denominado *Urbanismo Del Paisaje*, el cual propugna por aplicar instrumentos de diseño y arquitectura paisajística a escala territorial a través de la planificación. Para efectos de nuestro trabajo y con ánimo comparativo, hemos seleccionado el modelo propugnado por la Unión Europea de ciudad compacta y eficiente, sus instrumentos de política pública y Derecho, son los que se analizan en las líneas de este trabajo.

partir de un tipo de desarrollo urbano armónico que privilegie la visión de sostenibilidad ambiental. Por último, la ciudad sostenible debe contar con un conjunto de indicadores (de sostenibilidad) en virtud de los cuales se recojan, procesen, sistematicen, analicen, estudien, apliquen, corrijan, las variables en ellos definidos, entendiendo a la sostenibilidad como un camino para avanzar de manera *sostenida* hacia el bienestar general y la calidad de vida de la población. En todo lo anterior, la planificación se muestra como el camino idóneo para amalgamar las exigencias de la sostenibilidad urbana.

Desde la arista económica de la sostenibilidad, la ciudad sostenible se enmarca en un modelo económico de crecimiento, pero respetando la capacidad de carga del ecosistema urbano. Desde ámbito social, el crecimiento económico debe llevar a aumentar las inversiones para garantizar el pleno empleo, combatir la pobreza y lograr una mayor riqueza material a partir de una justa y equitativa repartición de ésta; como bien anota SEN (op.cit: 69), es posible aumentar enormemente la calidad de vida aunque las rentas sean bajas, *“el hecho de que la educación y la asistencia sanitaria también contribuyan a acelerar el crecimiento económico se suma a las razones para poner un gran énfasis en los sistemas sociales, sin antes esperar a hacerse ricos”*. Por último, lo ambiental constituye la visión integradora de la sostenibilidad urbana. La protección del ambiente, la reducción de la contaminación, el uso racional de los recursos, la preservación de espacios y especies, la ordenación racional del suelo bajo criterios de racionalidad, deben estar no como variables, sino como constantes del proceso de planificación y ordenación de los espacios urbanos.

## **CAPITULO II**

### **LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN LA UNIÓN EUROPEA**

#### **2.1. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD EUROPEA**

##### **2.1.1.1. Evolución histórica de la ciudad europea**

Consideramos necesario conocer así sea someramente, los rasgos históricos que moldearon la realidad urbana europea por varias razones: la primera es que como veremos adelante, el nacimiento y consolidación del continente europeo se corresponde con la aparición misma de las primeras ciudades en el mundo; el *iter* histórico europeo se encuentra estrechamente ligado a la existencia misma de concentraciones poblacionales, y por tanto, de asentamientos que entonces y ahora, pueden ser considerados como ciudades. En segundo lugar, desde fines de la edad antigua y comienzos de la edad media, el desarrollo social, cultural, político y económico de Europa ha estado sostenido en sus ciudades; hoy tanto como ayer, siguen siendo éstas los principales centros de actividad económica, política, cultural y de innovación. En tercer lugar, lo que el mundo antiguo conoció como ciudades, sufrió una profunda transformación con la industrialización que tuvo también origen en la Europa del siglo XVIII, concretamente en Inglaterra; así que las nuevas formas y dinámicas de desarrollo de las ciudades de la Europa industrial, constituyen la génesis de los modelos de aglomeración de las ciudades en la actualidad.

Con la advertencia de que el acápite que se desarrolla a continuación corresponde a una mera aproximación histórica al proceso de formación de la ciudad europea, pues no es nuestra intención, ni es la finalidad del trabajo, agotar las especificidades sobre el asunto, hay que afirmar que la ciudad europea nace con la creación misma de Europa, y que a su vez, el nacimiento

de la ciudad europea es el nacimiento mismo del continente (BENEVOLO, 1993).

BENEVOLO (Ibíd., 1993) señala que Europa nace de la disolución del mundo antiguo en el que la ciudad domina las relaciones institucionales y la organización del territorio. Tanto en la literatura como en la mitología, y sobre todo en el imaginario colectivo, se identifica civilización a ciudad, de allí las aportaciones lingüísticas de *polis*, proveniente del griego y *urbs* y *civitas*, del latín más clásico. Europa aparece como consecuencia de la transformación radical de la cristiandad occidental, luego de la caída del imperio romano de Occidente.

La decadencia de los escenarios urbanos del área romanizada, y el inicio de la urbanización en el área exterior, equilibraron gradualmente el paisaje desde el mediterráneo hasta los mares del norte y al tiempo posibilitaron la consolidación y aparición de cantidad de diferencias regionales y locales. Por una parte, en la supervivencia del sistema de ciudades romanas ubicadas en Italia, el sur de Francia, España y África antes de la ocupación Árabe; y por otro, con la consolidación de un área hasta los ríos Rin y Danubio.

De esta manera, las primeras características de la ciudad europea comienzan a aparecer, principalmente en la forma como se apreció y utilizó la colosal construcción de los anteriores asentamientos, y la manera como se añadieron a dicha estructura los nuevos asentamientos. La ciudad varió en los rasgos que la caracterizaron hasta entonces, las edificaciones construidas principalmente como recintos de protección, se adhirieron de manera preponderante a las variables geográficas y paisajísticas. Se pasa de la antigua *acrópolis* de los griegos, la *oppida* de los etruscos, latinos y galos, y las *burgen* de los germanos, a la contemplación de dichos elementos también como parte del significado de la ciudad.



La organización interna de las ciudades acomete considerables modificaciones, en las ciudades de origen romano, las grandes estructuras de mayor personalidad como templos, teatros, acueductos y depósitos, ya en desuso, se convierten en puntos de resistencia fortificados. En los nuevos asentamientos, las construcciones se van realizando según las necesidades de mayor importancia, en particular, defensa y comercio (BENEVOLO, Op.cit., 1993).

En resumen, lo más importante en esta primera etapa es el nuevo escenario de vida surgido de entre las ruinas del mundo antiguo. El empobrecimiento de las antiguas estructuras y su integración en un sistema geográfico nuevo, claramente abierto a los espacios del norte, constituyó un salto cualitativo hacia una nueva realidad que se desarrollaría durante los siglos posteriores.

Es en la ruptura con la antigüedad que se dio inicio a la ciudad europea medieval. Hacia la segunda mitad del siglo X, las invasiones de árabes, escandinavos y húngaros sobre el mundo cristiano occidental amainan, disfrutando Eurasia, de un período de tensa calma. La Europa que se consolida bajo este escenario dispone de sistemas para el arado de la tierra y la domesticación de animales para el trabajo o el consumo, lo que permite aprovechar la accidentada geografía, las nuevas fuentes de energía y los instrumentos de navegación oceánica desarrollados por los marinos del norte. Esta situación de relativa calma generó una boyante época de productividad y por ende de aumento demográfico, la cual permanecería casi intacta hasta mediados del siglo XIV.

Bajo dicha dinámica, las ciudades Europeas se convirtieron en centros especializados de actividades secundarias y terciarias, cada una especializada en iniciativas de tipo comercial, industrial, financiero y/o cultural, dependiendo de la vocación para competir con otras de su misma raigambre.

A partir del siglo XI, las ciudades Europeas conquistan su autonomía por múltiples vías y resisten los ataques de los poderes estatales decadentes, lejanos y débiles. Esa resistencia constituye una de las más importantes características de la personalidad y vitalidad de las ciudades Europeas y es también núcleo de la civilización europea.

La disociación con el mundo antiguo se convierte en parte de la lógica que guió la realidad. La nueva forma de pensar permitió en muchos campos la invención sin prejuicios de diversas obras, la reinterpretación de datos ambientales y la audacia en la trasgresión de las reglas tradicionales. Se notaba, pero no con nostalgia, la falta de búsqueda de la perfección en las formas ciudadanas centrada en las colosales construcciones públicas, siendo sustituidas por formas inacabadas, irregulares, amorfas (por no seguir los cánones conocidos), pero que tienen sentido para el conjunto de los ciudadanos.

Así las cosas, la ciudad europea medieval se caracteriza por la combinación entre libertad política y renovación espacial. Al comienzo de la expansión demográfica, una parte de la nueva población que no encuentra trabajo en el campo se desplaza hacia las aglomeraciones, aumentando el número de artesanos y mercaderes que viven al margen del mundo feudal. La ciudad fortificada, las *burgen*, surgidas de los germanos, no poseen la capacidad para albergar a todos cuantos intentan hallar protección, por ello, muy cerca de sus límites se va formando otro tipo de asentamientos, los *suburbios*, que poco a poco irán creciendo y obligando a la construcción de nuevos muros de protección cada vez más amplios y alejados del núcleo original.

En la ciudad medieval se va formando la población artesana y comerciante, la cual intenta desligarse del contrato feudal y asegurarse por sí misma las garantías para el libre ejercicio de su actividad: autonomía administrativa y judicial, sistema de tasas proporcionales al beneficio y destinadas a obras de utilidad pública. Como resultante de la continua disputa con los poderes

eclesiásticos y políticos, la nueva organización pasa de tener naturaleza privada a constituir un poder público *común*, esto es, por encima de las prerrogativas de las personas y los grupos, pero siempre respetuoso de los privilegios económicos. Esta nueva organización autónoma termina con el perímetro de la ciudad que no incluye al campo pues es territorio dominado por los señores feudales, a sabiendas de que la ciudad depende para su subsistencia de éste, no escatima esfuerzos para mantener en situación de vasallaje a los trabajadores del campo.<sup>66</sup>

En términos generales, las ciudades Europeas de la edad media están condicionadas por la organización política que se da en su interior, compuesta por un sinnúmero de instituciones inventadas que responden a la satisfacción de intereses concretos de grupos dominantes. Son la multiplicidad de intereses existentes los que dan las notas innovadoras a la ciudad de esta época: los edificios públicos y privados libremente reunidos forman un organismo total poderosamente individualizado, que ofrece desde el exterior una visión sintética. Las calles y plazas constituyen un ambiente público único, las primeras, se configuran de manera diversa para cumplir con un interés colectivo: vías peatonales y/o de carruajes, estaciones, mercadillos para reuniones o ceremonias, cada una tiene su utilidad; las segundas, tienen la capacidad de ofrecer espacios mayores y mucho más abiertos para el disfrute colectivo, y también como las calles, pueden tener su vocación pública.

De otra parte, el cuerpo social que surge y el escenario físico en el cual se desarrolla, tienen como determinante la complejidad. El espacio de la ciudad se estructuró buscando un equilibrio de todas las relaciones de poder presentes en su interior; era y sigue siendo común, que una ciudad de relativo tamaño no tuviera un solo centro: poseía un centro religioso relevante, un centro comercial, un centro administrativo, pero cada uno en pos de la realización de

---

<sup>66</sup> Al respecto el Historiador POSTAN comenta que, *las ciudades medievales, eran islas no-feudales en el mar feudal; no solo lugares donde los mercaderes podían vivir en vecindario y defenderse colectivamente, sino también lugares que eran capaces de desarrollar sistemas de gobierno local y principios jurídicos y de status que los eximían de la preponderancia del régimen feudal.* POSTAN M. *The medieval economy and society*. 1975. Citado por: DE VRIES, Jan. *La urbanización de Europa 1500 – 1800*. Ed. crítica. Barcelona. 1987

su propósito específico. La ciudad se encontraba ya dividida en barrios con su propia organización, y a menudo, con cierto grado de organización política autónoma.

Así, el dinamismo con el que se desarrollan las ciudades durante este período provoca un modelo de organización inacabado. Es común observar los palacios y templos rodeados por andamios, las casas de reciente época se mezclan con aquellas que están en construcción, la unidad viene dada por la coherencia en el nuevo estilo que se desea imponer, olvidando lo que había en la antigüedad.

Por su parte, la ciudad Europea de la época moderna se puede definir en palabras DE VRIES (1987: 327), *como el desmantelamiento de una vieja estructura urbana y su reemplazo por una nueva*. En efecto, tras la superación del feudalismo el carácter específico de la ciudad medieval como ciudad cerrada cambió, anticipando lo que sería su papel en el capitalismo industrial: el comercio interregional a larga distancia se convierte en el comercio intercontinental del siglo XVI y posteriores, y el limitado papel en materia de comunicaciones se desarrolla en forma de función social y cultural más compleja e influyente a medida que la ciudad pasa a ser más abierta legal, física y económicamente. Según CLARK (1962:7), aún a pesar de no haber recibido una instrucción histórica profunda cualquier es capaz de reconocer una pintura o una escultura proveniente de la Europa Occidental o Central del Siglo XV. La civilización de esa época tuvo según éste, un carácter propio que lo hace reconocible que se notó en todo, igual en la distribución geográfica y la forma de los asentamientos: lo más importante fue la consolidación del asentamiento fijo que llevó a contar con estilos locales propios de arquitectura basado en los materiales disponibles en el entorno cercano.

Si bien, en el período moderno muchas ciudades presentaban perfiles parasitarios, es decir, vivían de exenciones y exacciones fiscales o bajo signos de decadencia (pérdida de poderío económico), configuraron el sistema de

ciudades poderoso que se desarrollaría más adelante con la ciudad industrial. El sistema urbano de la época tuvo importantes subsistemas, pero sus límites externos eran mucho más importantes que cualquier frontera interior. Principalmente crecían y se destacaban gracias a la manufactura y al comercio, había muchas, todavía pequeñas, pero pronto irían modificando su estructura (CLARK, *Ibíd.*:11).

Durante el período de 1500 a 1650, el número de ciudades surgidas durante la edad media no creció de forma significativa y el crecimiento poblacional estuvo repartido entre ciudades de todo tipo, dimensión y localización. Superpuesto a ese crecimiento estuvo la construcción de los Estados, principalmente Inglaterra, España y Francia, lo que tuvo el efecto de menguar la proyección de algunas ciudades y subordinarlas a los intereses económicos de las Monarquías del Renacimiento. Bajo dicha lógica importantes ciudades de tiempos anteriores como Génova, Augsburgo y Amberes, quedaron sometidas al poder de algunas urbes que se convirtieron en los nuevos centros político-administrativos: Londres, Madrid, París y Roma.

En virtud de lo anterior, se diversificaron las áreas comerciales y aumentó el volumen del comercio internacional, todo ello agregado a los primeros pasos hacia la organización del gobierno burocrático, se dotó a la estructura urbana descentralizada proveniente de la edad media de una jerarquía policéntrica debido al bajo nivel de integración de las subregiones que se manifestó de forma acuciante en la Europa septentrional, particularmente en los territorios situados más allá de los anteriores límites de la Roma antigua. Casi una docena de ciudades de 20.000 a 45.000 habitantes convivían en la distribución del territorio: Copenhague y Londres, como los principales enclaves urbanos, y luego Colonia, Nuremberg y Utrecht; disfrutando de beneficios y poderes administrativos, eclesiásticos y económicos sobre regiones de menor peso.

DE VRIES (*Ibíd.*, 1987), señala que el siglo transcurrido entre 1650 y 1750 se caracterizó por el final, tanto del crecimiento rápido de la población total,

como de la expansión de las áreas de comercio y colonización no Europeas. En este nuevo tiempo, un conjunto de innovaciones afectó al Estado y a la sociedad para el beneficio exclusivo y excluyente de un número reducido de ciudades, en especial aquellas que se encontraban ya consolidadas, así como de aquellas cuyo crecimiento tendía rápidamente al crecimiento. Dos tipos de actividades fueron el motor de estos importantes cambios: el gobierno y el comercio de ultramar.

Ahora bien, los perfiles observados en el siglo XVI perduraron hasta las primeras décadas del siglo XVII, en el período subsiguiente los modelos de crecimiento urbano hasta entonces conocidos fueron sustancialmente modificados por una completa reordenación de la jerarquía urbana de Europa: el anterior procedimiento en el que participaba cualquier ciudad, independientemente de su tamaño, ahora cede ante una nueva distribución urbana rigurosamente selectiva. La Europa mediterránea sufrió un fuerte descenso en la dimensión de sus ciudades por encima del umbral de 10.000 habitantes. Por su parte, la Europa nórdica, vio como sus ciudades mayores aumentaban de tamaño y número de habitantes, pero las de menor tamaño iban siendo relegadas con tendencia a su estancamiento.

A principios del siglo XVIII se muestra una jerarquía de ciudades que sitúa a las dominantes no sólo a la cabeza de extensos subsistemas urbanos, sino también desarrollando importantes funciones que sirven para integrar Europa en un sistema urbano único. La extensión de la formación jerárquica urbana de toda Europa alcanzada durante esta época no sería sobrepasada en las décadas siguientes hasta 1890 (DE VRIES, *Ibíd.*:134).

A mediados del siglo XVIII, los factores básicos del crecimiento urbano Europeo y la naturaleza de la jerarquía urbana cambiaron nuevamente. El crecimiento demográfico rápido, las innovaciones técnicas y los cambios de relación entre los precios que trajeron nuevos vientos al sector agrícola, se unieron para invertir la tendencia multiseccular de concentración de la población

en las ciudades mayores, ahora son las pequeñas nuevas ciudades las que crecen desproporcionadamente. Hasta 1800 este nuevo modelo de crecimiento urbano es esencialmente característico de la Europa nórdica, uniéndose a mediados del siglo XIX, las ciudades de la Europa mediterránea. No sólo crecieron numerosas pequeñas ciudades, sino que la mayor parte de las grandes ciudades se estancaron un poco en su expansión, al punto que la reducción en el crecimiento de estas grandes ciudades llegó a situarse en paralelo con el ritmo de crecimiento de la población total, algo que no ocurrió en los 250 años anteriores.

La nueva urbanización fue un crecimiento urbano desde abajo, y dos factores al menos corroboran dicha situación: el primero apunta a que las primeras etapas de la revolución industrial tendieron a escenificarse en ciudades pequeñas y localidades rurales, pues tanto los factores institucionales y tecnológicos favorecían dicha opción. Como consecuencia de ello, muchas ciudades pequeñas con industrias basadas en los recursos locales crecieron por su innovación tecnológica, y lugares rurales que se habían densificado con base en la producción textil durante el período pasado, pasaron a ser ciudades industriales. El segundo señala que la revolución industrial del siglo XVIII fue primordialmente un fenómeno británico, y aunque las ciudades británicas crecieron con mayor vigor que las de cualquier otro lugar, el ascenso de las pequeñas ciudades no quedó en absoluto restringido a Gran Bretaña. De hecho, el crecimiento rápido de las pequeñas ciudades en el continente comenzó poco después del crecimiento experimentado por las ciudades Inglesas, las estadísticas indican que el crecimiento fue más pronunciado en el área mediterránea fue durante el período de 1800 a 1850.

En la segunda mitad del siglo XVIII, todas las fuerzas presentes se combinaron para añadir aproximadamente 200 ciudades de entre 5.000 y 9.000 habitantes, así como más de 100 con un rango poblacional de entre 10.000 y 20.000 habitantes; el proceso de crecimiento urbano continuó desde abajo durante el siglo XIX.

Según ASHTON (1970: 9-17), Todo cambiaría con la irrupción de la ciudad europea industrial. El paisaje Europeo construido durante siglos de contingencias políticas, económicas, culturales etc., entró en crisis cuando a finales del siglo XVIII las transformaciones institucionales, el progreso científico aplicado a tecnologías productivas,<sup>67</sup> el desarrollo económico y la preservación demográfica combinados entre sí, proporcionan un cambio revolucionario en la sociedad.<sup>68</sup> El aumento natural de la población, la menor tasa de mortalidad, la producción industrial y la mecanización de los sistemas de producción dados por vez primera en la Inglaterra de mediados del siglo XVIII, cambiaron radicalmente el sistema de los asentamientos europeos surgidos desde el siglo XIII, en cantidad y calidad. Provocaron el desplazamiento masivo de población activa del campo a la ciudad y el crecimiento de la población de las ciudades con una velocidad mayor a la experimentada antes. Inglaterra y Gales contaban con 5.5. Millones de habitantes para 1700, 6.5 millones en 1750, 9 millones para 1801 y 14 en 1831. Londres, que a mediados del siglo XVIII llegaba al millón de habitantes, en 1851 superaba ya los dos millones. Manchester, típico caso de ciudad industrial, que en 1760 tenía 12.000 habitantes, hacia la mitad del siglo XIX, contaba con 400.000 (ASHTON, *Ibíd.*:11)

Así las cosas, el territorio Europeo se cubrió de cultivos organizados según una nueva base capitalista, las industrias se concentraron junto a las corrientes de agua, luego en torno a las minas de carbón, y transformaron radicalmente amplias zonas rurales. La coherencia de la planificación arquitectónica y paisajística se basó en mecanismos institucionales, cuestionados por la crítica ilustrada y por las revoluciones políticas de finales del siglo XVIII. De esta

---

<sup>67</sup> ASHTON (*Ibíd.*:64), señala que las innovaciones tecnológica introducidas en Inglaterra después de 1760 fueron variadas y en todos los sectores: agricultura, transporte, industrial, comercio, finanzas. Un indicador que anota el autor para medir el ritmo acelerado de crecimiento económico está en el cercamiento de parroquias rurales para colocar allí enclaves industriales: se pasó de 38 entre 1740-1750 a 156 entre 1750-1760. Sólo en 19760 se alcanzaron 480.

<sup>68</sup> En la introducción del libro, ASHTON (1970), comenzó señalando: *Durante el breve período de tiempo que transcurrió entre el advenimiento de Jorge III y el de su hijo Guillermo IV, Inglaterra cambió su aspecto. Superficies que se habían cultivado durante siglos, como campos abiertos, que permanecían en el abandono o como lugares de pastoreo común, fueron cercadas o valladas, las aldeas convertidas en populosas ciudades y los cañones de las chimeneas se elevaron hasta empequeñecer las antiguas agujas. Se hicieron caminos más rectos, fuertes y amplios que aquellas pobres vías de comunicación que corrompieron buenas maneras de los viajeros en los días de Defoe.* (1970:9)



combinación surgió el chocante paisaje descrito por autores de la época: enormes periferias de casas nuevas y precarias, mezcladas con fábricas, que se vuelven inhabitables debido a la insuficiencia de espacios públicos y de servicios higiénicos elementales, acueductos, alcantarillado, sin sistema de recolección de residuos o métodos adecuados de eliminación. Las múltiples enfermedades, y en especial las epidemias de cólera y la nueva mentalidad filantrópica y reformista exigen una intervención pública a fin de mejorar las condiciones higiénicas de los antiguos y nuevos conjuntos urbanos.

En Inglaterra, el informe de CHADWICK de 1842 y la encuesta Real sobre condiciones de vida de 1845, constituyen el punto de partida de las primeras disposiciones que se establecen para la ciudad de Londres, y la posterior Ley Sanitaria Nacional de 1848. En Francia, la reforma se mezcla con la revolución de 1848, sin embargo, a diferencia de Inglaterra, Francia posee una Ley eficiente sobre expropiación, así que bastó la llegada del gobierno despótico de Napoleón III y su mano derecha, el Barón Haussmann, para realizar sobre esta base, la espectacular transformación de París, la cual se convierte en el modelo visible de las transformaciones de las ciudades Europeas en los siguientes años. Las formas alternativas de asentamiento, descritas por los pensadores utópicos de la época, OWEN en 1817 y FOURIER en 1822, así como las críticas de MARX y ENGELS a los asentamientos industriales espontáneos o planificados, contrapuestos durante mucho tiempo como dos planteamientos, filosófica y políticamente antitéticos, provienen de la misma dificultad de entender y enfrentar el tipo de desarrollo en marcha, se piensa que sólo es posible modificar las ciudades y el territorio mediante una transformación general de la sociedad.

La construcción de la máquina a vapor se deja en manos de la iniciativa privada, pero la facultad de adquirir los terrenos adecuados y la distribución racional de las líneas sobre el territorio requieren de la intervención del Estado. Incluso, también en Inglaterra se legisla sobre el mecanismo de la expropiación forzosa en 1842 y más tarde una Ley modificatoria en 1845. De esta manera

aparece nuevamente, sobre otras bases técnicas y jurídicas, cierta interferencia entre iniciativa privada y poder público; la expropiación, se aplica de manera general en las ciudades, en donde los intereses individuales constituyen un tejido compacto.

#### **2.1.1.2. La ciudad europea actual: los problemas del medio ambiente urbano en Europa**

Cuando en los últimos decenios del siglo XIX se consolida el urbanismo como disciplina especializada, la apuesta es una nueva ordenación de la ciudad, considerada en todo su sentido como el espacio físico en el que la vida humana puede alcanzar su real valor. Ella se escenifica en la Europa posterior a la I guerra mundial, y las condiciones propicias para el cambio se dan durante su reconstrucción física y moral de posguerra, la que tomaría al menos diez años. Teniendo en cuenta que la planificación urbana es una empresa que demanda la consideración de muchas variables, la ciudad Europea acometió su renovación.

En Inglaterra, el encuentro de la tradición doméstica con la cultura continental puso en marcha, a finales de los años treinta, el más completo experimento Europeo de planificación urbana y territorial, que afectó a la ciudad más populosa y más refractaria a las intervenciones de conjunto, Londres. Suecia, que permaneció al margen de los conflictos bélicos, realizó durante las décadas de los 40 y los 50 esmerados planes de ampliación de Estocolmo y otras ciudades de importancia. En Francia, la reconstrucción comenzó con un poco de retraso, sólo los encargos confiados a Le Corbusier en Marsella y a Perret para el Havre y Amiens son llevados a cabo. Solo hasta la Quinta República, se toma la decisión de apelar a la urbanización pública, las *zonas prioritarias por urbanizar* instituidas en 1958, y las *villas nuevas* ya entre 1965 y 1970, se vinculan de manera fundamental para reorganizar la concentración urbana parisiense y compensarla con *metrópolis de equilibrio*: Lille-Roubaix-Turcoing; Nancy-Metz; Estrasburgo, Lyon–St. Etienne; Marsella, Tolouse,

Bourdeos, Nantes. Los nuevos asentamientos, de dimensiones muy grandes (400.000 – 500.000 habitantes), nacen de una exigencia que ya presta atención a los requisitos formales y ambientales, a los que se dan respuestas desiguales.

Alemania debe reconstruir su patrimonio urbano fuertemente destruido durante la segunda guerra mundial, la reconstrucción comienza a paso lento pero firme. Al principio, los resultados son la existencia de múltiples ciudades grandes y medianas, en las que los esfuerzos por la renovación del patrimonio perdido no se miran bajo un contexto pleno de urbanización. Solo hasta fines de 1960 aparecen los ambiciosos planes de los Lander o subáreas homogéneas, entre los cuales se destaca el plano del Ruhr, formulado en 1966. El desarrollo económico, hace que la primera etapa de la renovación quede corta, poniendo en marcha la segunda parte de renovaciones, iniciando obviamente, por sus ciudades más importantes: Frankfurt, Hamburgo y Múnich.

Después de los esfuerzos realizados en Ámsterdam, el proceso planificador se extiende por toda Holanda, prosigue la planificación de gran calidad y se refuerzan las medidas de control: la ordenación de los deltas de los ríos, el saneamiento de Zuiderzee, el plan metropolitano de las ciudades ubicadas cerca de Ámsterdam y Róterdam, el llamado *Randstad*; configurado para evitar su unión y preservar el espacio libre intermedio.

Por el contrario, Italia y España fracasan en principio, en el intento por planificar el territorio. Las dos dictaduras que se ciernen sobre éstos Estados, impiden renovar las Leyes urbanísticas al mismo tiempo que el resto de Europa. Una vez conseguida la democracia en 1945 y 1975 respectivamente, el desarrollo urbanístico adolece de los males sembrados durante la dictadura: innumerables construcciones iniciadas en una nueva época de desarrollo se aplican casi por completo a áreas edificables privadas, y en torno a las antiguas ciudades crecen enormes periferias deformadas por la especulación de los nuevos intereses de urbanizadores privados, no existiendo entonces y ahora

con graves problemas, una política pública concreta para corregir tamaña situación. Al respecto, en pleno siglo XXI se discuten en éstos dos Estados, las desigualdades e inequidades que lleva consigo el acceso a una vivienda digna, la calidad de los materiales de construcción, el tipo de construcción y en particular el alto costo impuesto por la especulación del mercado inmobiliario privado, que hacen de la posibilidad de tener vivienda propia, aspiración de pocos.

Con la caída de las dictaduras comienza la proyección de edificaciones de corte moderno, sin embargo, no se aboga por ambientes urbanos adecuados. Por el contrario, en los últimos años cuando se ha producido la mayor parte de las transformaciones, se intenta corregir los paisajes destrozados de algunas ciudades con ingenio y en la mayoría de casos, con éxito. Fruto de ello, son los sobresalientes programas de renovación llevados a cabo en Barcelona y Bilbao en España, y Bolonia, Módena y Brescia en Italia.

En la actualidad, este proceso heterogéneo de crecimiento y renovación sigue su andadura y tiende a su estabilización, de allí la principal diferencia con el resto del mundo, el cual todavía sigue creciendo de manera incontrolada, desequilibrada y caótica, sobre todo en países emergentes y en vías de desarrollo (como Colombia). En Europa es posible determinar un patrón claro de cambio en el sistema urbano desde los años posteriores a la guerra: de la urbanización se pasó a la periferización, más tarde a la desurbanización y en época más reciente, a la reurbanización, con estrechos lazos entre desplazamientos de la población y cambios económicos. Europa es la zona más urbanizada del mundo, y la urbanización continúa; pequeños poblados de apariencia rural, son hoy ciudades intermedias. Actualmente el nivel de urbanización en Europa es del 74.6% y tendrá un crecimiento anual calculado de 0.3% entre el año 2000 y 2015 (UN-HABITAT, 2004). Se espera que la tendencia se establezca alrededor del 82%.

En general la población europea se ha estabilizado en torno a medias de crecimiento casi imperceptibles. La población urbana europea creció constantemente durante los sesenta, setenta y principios de los ochenta del siglo anterior, además de haberse dado una emigración masiva del interior de las ciudades hacia los suburbios. Desde los setenta ha habido una tendencia al crecimiento descontrolado en la periferia de las ciudades debido a la expansión de la infraestructura, a un mayor ingreso en los hogares, a una reducción en el tamaño de las cada vez más numerosas viviendas, así como al envejecimiento de la población. Entre 1980 y 1995 la población urbana de Europa Occidental aumentó un 9% (UN-HABITAT, 2004), pero el número de viviendas en el área se incrementó en un 19% (COMISIÓN, 2001).

La distribución de la población europea indica que más de la mitad de los europeos viven en pequeñas ciudades de entre 1.000 y 50.000 habitantes, una cuarta parte vive en ciudades medianas de entre 50.000 y 250.000 habitantes, y la otra cuarta parte vive en ciudades de más de 250.000 habitantes. (UN-HABITAT, 2004). No se espera que una mayor urbanización de Europa cambie este patrón de manera significativa.

El crecimiento demográfico de las ciudades en Europa tiene causa en la tasa de crecimiento natural, en los movimientos de población de zonas rurales o menos prósperas, y lo más relevante en las dinámicas actuales, como consecuencia de la emigración de terceros países. La Unión Europea, es uno de los principales destinos de inmigrantes, factor que ha ayudado a compensar la tendencia de descenso de la población en algunas zonas con índices decrecientes. Desde 1990 se calcula que casi el triple de personas entran en los Estados miembros procedentes de terceros países en relación con los que salen (COMISION, 1997: 4).

El patrimonio histórico-arquitectónico, denostado en algunos pasajes de la historia, es ahora baluarte que se protege y para el cual se invierten ingentes sumas de dinero en cuidados y mantenimiento. Las instalaciones industriales

se hallan cada día más reguladas por la normativa Comunitaria, se modernizan sin crecer o cambian de actividad para garantizar mayores niveles de calidad, y el proceso de unificación sigue su curso con nuevos miembros, debatiendo y adoptando importantes decisiones para la consolidación definitiva de Europa.

La reestructuración económica dentro del sistema urbano Europeo refleja el declive de áreas cuyas economías dependían de la industria pesada y de la actividad portuaria, y el crecimiento de zonas cuya economía está basada en sectores favorecidos como la investigación y el desarrollo de la fabricación, los servicios financieros y los servicios prestados a los productores o a los consumidores. Los cambios sectoriales han dado como resultado la aparición de tres amplias áreas: el viejo núcleo (zonas urbanas antiguas del Reino Unido, Bélgica, norte y este de Francia, Luxemburgo, Países Bajos, norte de Alemania y Dinamarca); el nuevo núcleo (sur de Alemania, norte de Italia, sureste de Francia y centro y este de España); y la periferia (resto de España, Grecia, sur de Italia, Portugal, oeste de Francia e Irlanda). Las repercusiones de la reestructuración económica en las ciudades, son hoy un reflejo de su localización en el núcleo o en la periferia.

Por su parte, la estructura social de las ciudades Europeas se ha visto fuertemente influida por la reestructuración económica a través del mercado laboral. Los efectos espaciales de la polarización social son tan marcados en algunas ciudades que algunos estudiosos han empezado a hablar de ciudades divididas o duales. Son bien conocidos los problemas de los centros urbanos, estrechamente relacionados con la naturaleza selectiva de la emigración y con la pérdida de empleo. Sin embargo, en muchas ciudades, es en las zonas periféricas y en las nuevas urbanizaciones construidas en las afueras después de los años 60, donde viven las personas más pobres y donde la calidad del medio ambiente es más baja. En algunas ciudades hay una relación directa entre los planes de regeneración urbana y los problemas sociales, ya que los residentes con menores ingresos, y las actividades económicas de menor rentabilidad, han sido expulsados del centro urbano. Los barrios más pobres de

las ciudades Europeas suelen estar poblados por una mezcla de desempleados, personas mayores de escasos recursos, jóvenes solteros, grupos étnicos minoritarios e inmigrantes.

Lo anterior lleva aparejado también un conjunto de problemas de índole ambiental: contaminación en todas sus formas, descuido del entorno construido, incorrecta gestión del medio ambiente y la falta de planificación que generan problemas sanitarios y provocan un descenso de la calidad de vida. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años en el espacio Comunitario, los problemas que surgen al interior, y a los cuales se enfrenta el medio ambiente urbano de Europa siguen siendo numerosos y de gran variedad. Si bien existen notables diferencias entre las distintas ciudades de Europa, la mayoría de sus problemas ambientales les son comunes.

Entraremos a continuación a revisar los principales problemas ambientales en la ciudad europea, para adelante analizar la manera como el espacio supraestatal comunitario ha adoptado disposiciones desde la política ambiental y las directrices territoriales, así como desde la normativa comunitaria para hacerles frente.

Ya en 1990 la Unión Europea (COMISIÓN, 1990), a través de su Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, clasificaba los problemas del medio ambiente urbano en tres grandes grupos: los relacionados con la contaminación urbana, los relacionados con la modificación del entorno edificado y la pérdida de la biodiversidad. Echando un vistazo a la enunciación hecha por este primer documento Comunitario, habría que agregar otros que hoy, influyen notoriamente en la calidad de las ciudades Europeas: por una parte está la gestión ineficiente de la energía, en segundo lugar el aumento del transporte urbano y lo que representa en la aportación de sustancias contaminantes, principalmente a la atmósfera.<sup>69</sup> Además, cabe destacar, así sea de forma breve, a dos tipos

---

<sup>69</sup> Si bien uno de los principales problemas del tráfico rodado es la contaminación atmosférica, y a ella nos dedicaremos particularmente haciendo mención de esta situación, no es el único problema que genera y por tanto se hace necesario también dedicar atención concreta al problema del transporte en las ciudades).

modernos de contaminación predominantemente urbana: la denominada contaminación electromagnética y lumínica.

No sobra señalar, que en la mayoría de los casos, los problemas ambientales urbanos no se dan de manera aislada sino que interactúan, por lo que desde los inicios de la acción comunitaria, se ha procurado por que la toma de decisiones relacionadas con la mejora del medio ambiente urbano sea fruto de una visión transectorial e incluyente entre los presupuestos ambientales y los factores sociales, económicos y culturales, que influyen y son influidos por la calidad del ambiente.

Para una mejor comprensión de la problemática que aqueja al medio ambiente urbano en Europa, acogeremos la clasificación realizada por el Libro Verde.

El primero de los problemas anotados por el Libro Verde es el de la contaminación urbana, la cual se manifiesta de múltiples formas: contaminación atmosférica, generación de ruido, generación de residuos, vertidos a cuerpos de agua, suelos contaminados, etc., por lo que como se dijo antes, la variedad de impactos en cantidad y calidad son incontables. Miremos con algún grado de detalle los diferentes tipos de contaminación urbana.

La Contaminación atmosférica es un problema ambiental urbano importante, como se sabe este tipo de contaminación constituye además la fuente principal de los más preocupantes problemas ambientales a escala global: el cambio climático y el agotamiento de la capa de ozono, al tiempo que produce la acidificación y la niebla fotoquímica, y en menor medida, contribuye también a la eutrofización y la dispersión de toxinas. A pesar del éxito obtenido en la reducción de determinados contaminantes, la presencia en el aire de materias contaminantes en cantidades que resultan perjudiciales para la salud y la vida de los seres humanos sigue siendo un problema en la mayoría de las ciudades Europeas (COMISIÓN, 2005: 2).



Los avances se han dado principalmente en Europa Central y Occidental-ECO y la zona Sur Este de Europa-SEE, de manera principal en relación con la eliminación del plomo de la mayor parte de las gasolinas y los clorofluorocarbonos-(CFC) que destruyen la capa de ozono. Por su parte, las emisiones de óxido de nitrógeno-NOx provenientes del transporte por carretera se han reducido alrededor de un 90% en relación con el nivel que habrían alcanzado si no se hubieran introducido convertidores catalíticos. Las emisiones de dióxido de Azufre-SO<sub>2</sub>, procedentes de la producción de energía han caído también, debido principalmente a la introducción de tecnologías de desulfurización de gases de combustión (AEMA, 2009).

Un ejemplo puntual de los esfuerzos que se han realizado en torno al control de la contaminación atmosférica en Europa, se puede verificar en el comportamiento del cumplimiento de la Directiva 2001/81/CE, *sobre techos nacionales de emisión*, cuyo plazo de cumplimiento venció en 2010. De la Europa de los 15, 10 Estados habían alcanzado ya los objetivos de limitar sus emisiones de material particulado y ozono troposférico. (AEMA, 2009). Asimismo, entre 2000 y 2004, las emisiones de sustancias acidificantes (SO<sub>2</sub>, NOx y CH<sub>4</sub>), se redujeron un 5.2% en la zona Europa Oriental, del Cáucaso y Asia-EOCAC y un 10.7% en la zona ECO. Por su parte, las emisiones eutrofizantes descendieron en los países ECO un 5.8% y en los países EOCAC un 0.5%.

En términos generales, la Agencia Europea de Medio Ambiente-AEMA, estima que las emisiones totales de Europa seguirán disminuyendo entre 2005 y 2020; la mayor reducción prevista se espera en los países ECO (35%), seguidos por los países de la zona SEE (27%) (AEMA, 2009). No cabe duda de los esfuerzos que ha venido realizando Europa para luchar contra la contaminación atmosférica, sin embargo, la realidad de esta situación es cambiante y los cumplimientos en las regiones dispares, y por ende los resultados también. Pese a las constantes reducciones de los contaminantes atmosféricos en la mayoría de las zonas de Europa, las exposiciones de la

población urbana no han mejorado desde finales de la década de los 90 del siglo pasado. En toda Europa, la población está expuesta a niveles de contaminación atmosférica que sobrepasan las normas de calidad del aire que han sido acordadas entre la Organización Mundial para la Salud-OMS. Y lo anterior ocurre con principal preponderancia en las zonas urbanas como consecuencia de la exposición al material particulado, los precursores del Ozono y las emisiones de precursores acidificantes y eutrofizantes (AEMA, 2009).

El material particulado (MP10) sigue excediendo los límites impuestos por la Unión Europea. Nuevamente, sus principales fuentes son la producción de energía y el transporte, ámbitos en donde se superan ampliamente el valor recomendado de 50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (microgramos por metro cubico), en la mayor parte de las ciudades para las que se dispone de datos (OMS, 2005). Reino Unido, Países Bajos, Italia y Alemania han publicado recomendaciones que oscilan entre 3 y 16  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  en promedio anual para el material particulado compuesto por partículas de menos de 2,5  $\mu$  (MP 2,5). En la actualidad, el 25% de la población urbana de los países ECO, sumando Rumania y Bulgaria se encuentran expuestos a concentraciones atmosféricas de PM10 superiores a los valores límite (AEMA, 2009).

Al hacer una estimación de la mortalidad debida a exposiciones a largo plazo en 124 ciudades europeas (con un total de 80 millones de habitantes), se pudo comprobar que unas 60.000 muertes al año podían estar relacionadas con una exposición a largo plazo a la contaminación de partículas al aire por encima de los niveles permitidos (AEMA, 2003).

En cuanto a los precursores del ozono,<sup>70</sup> el transporte es la fuente dominante, responsable del 44% de las emisiones totales de Europa, seguido de la energía (26%) y la industria (26%). Los porcentajes en relación con estos contaminantes no han variado desde el año 2000, salvo para el sector de los

---

<sup>70</sup> Los principales productores del ozono troposférico son los óxidos de nitrógeno-NOx, acompañados de los Compuestos Orgánicos Volátiles-COVNM, además del gas carbónico-CO y el metano-CH4.

transportes, donde las emisiones generadas aumentaron 12% en relación con los medios distintos a las carreteras. En ese sentido, la emisión contaminante del transporte por carretera se redujo un 10%.

En relación con las emisiones de sustancias acidificantes,<sup>71</sup> las cuales bajan en casi todas las regiones de Europa, aumentaron un 1.6% en la zona SEE. En relación con las emisiones totales en Europa, a los buenos números en la zona ECO, hay que agregarle además, que en los países de la zona EOCAC, seguirán aumentando de manera considerable, y no se cuenta con datos fidedignos de la situación actual (AEMA, 2009).

Como se ve, las principales fuentes de contaminación atmosférica han variado, así como sus dinámicas productoras. Si anteriormente eran los procesos industriales y la quema de combustibles con alto contenido de sulfuro, hoy éstas provienen del transporte (44% del total) y la quema de combustibles para la producción de energía, situación que preocupa por el lado del transporte en la medida en que se espera un aumento notable del sector.<sup>72</sup>

Pero no sólo preocupa el tráfico rodado. Las emisiones del transporte internacional por mar y por aire, los cuales no están sujetos ni al Convenio Internacional sobre el Control de la Contaminación Transfronteriza a Gran Escala<sup>73</sup> y sus protocolos, ni a las Directivas de Límites de emisión, aumentarán de forma drástica. Las emisiones de Óxido de Nitrógeno-NOx para estas actividades, serán un 87% mayores entre 2020 y 2030 a las registradas en el año 2000 (AEMA, 2009).

---

<sup>71</sup> Las principales sustancias acidificantes son: Óxido de Azufre-SO<sub>2</sub>, Óxido de Nitrógeno-NO<sub>x</sub> y Metano-CH<sub>4</sub>

<sup>72</sup> Se calcula que entre 1995 y 2030 el número de kilómetros recorridos en las zonas urbanas aumentará un 40 %; tres millones de automóviles se añaden anualmente al tráfico, el que en los últimos 30 años se ha triplicado. (COMISIÓN, 2004) Según el informe: “*transporte y medio ambiente: hacia una nueva política común de transporte*”, entre 1990 y 2003, el volumen de transporte de pasajeros creció un 20 % en los países de la Unión. (AEMA, 2007). En capitales de la Europa Oriental, del Cáucaso y Asia – EOCAC, como Ashjabad, Dushanbé y Moscú, el transporte es la principal fuente de contaminación atmosférica con el 80% del total de la misma. (AEMA, 2009)

<sup>73</sup> Convenio adoptado el día 13 de noviembre de 1979 en Ginebra, Suiza, fue expedido luego determinar la conexión existente entre las emisiones de dióxido de azufre en Europa continental y las acidificación de lagos escandinavos, lo que demostró que la contaminación viaja miles de kilómetros y ocasiona daños en zonas alejadas de la fuente contaminante. En la actualidad cuenta con 8 protocolos, siendo el último el del año de 1999 para disminuir la acidificación, eutrofización y el ozono troposférico.

Otro tipo de contaminación predominantemente urbana es la provocada por el ruido. La OMS a través del denominado informe: *el ruido en la sociedad: criterios de salud medioambiental*, indica que el ruido ambiental puede tener una serie de efectos nocivos directos para las personas que se ven expuestas: alteraciones del sueño, efectos fisiológicos auditivos y no auditivos -básicamente cardiovasculares y reproductivos-, interferencias en la comunicación y malestar general (COMISION, 1996). Además, se ha constatado la pérdida progresiva de la audición hasta la alteración de la presión arterial, del ritmo cardíaco, de los niveles de segregación y cefaleas crónicas. El ruido además, aumenta en un 20% la posibilidad de sufrir infartos e incide en los estados de stress e irritabilidad que afectan negativamente la capacidad de concentración y aprendizaje, la productividad, la siniestralidad laboral y los accidentes de tráfico (GARCÍA SANZ, 2003: 24).

Según KRAMER (2009), los datos sobre los niveles de ruido dentro de la Comunidad son limitados y fragmentados. Se ha estimado que cerca de 450 millones de personas (el 65% de la población) está expuesta a elevados niveles de contaminación acústica (por encima de niveles de presión acústica equivalentes (Leq en siglas) de 55 decibeles-dB (nivel de medición) durante 24 horas (tiempo de exposición). Aproximadamente 9,7 millones de personas están expuestas a niveles intolerables de contaminación acústica (Leq superiores a 75 dB ambiente en 24 horas) y unos 40 millones de personas están expuestos a niveles superiores (Leq de más de 65 dB ambiente en 24 horas), que es el límite a partir del cual se considera como gravemente perjudicial para la salud (AEMA, 2001). Según la Comisión, el ruido del tráfico rodado es la fuente principal del ruido al aire libre, seguido del ruido producto de las relaciones de vecindad y del movimiento aéreo (AEMA, 2009).

Precisamente, la evaluación del ruido del tráfico aéreo es la más complicada dado que su impacto depende de la altura de las aeronaves, de las características de emisión de ruido de los motores y de su ruta. Estudios realizados en 35 importantes aeropuertos europeos, que constituyen el 85% del

movimiento aéreo en Europa, señalaron que al menos 3 millones de personas se veían afectadas por niveles superiores a 55 Lq Db de forma permanente (AEMA, 2001).

Mención aparte merece el ruido producido por los ciclomotores y las motocicletas. En el año 2000 se llevó a cabo un estudio cuyas conclusiones principales indicaron que un número significativo de motocicletas y ciclomotores en servicio presenta un bajo comportamiento acústico, lo que se debe principalmente a la mala conducción, al mantenimiento ineficiente de los vehículos, y la instalación de dispositivos de escape ilegal (COMISION, 2000). Así, los ciudadanos Europeos señalan reiteradamente las molestias provocadas por estos vehículos, asociadas a niveles sonoros máximos causados por la conducción imprudente o por la manipulación de los dispositivos de escape que produce un ruido peculiar.

De la misma manera, el ruido de las instalaciones industriales, las obras públicas y las instalaciones recreativas fijas, son otra queja constante de los europeos. (COMISION, 2004) A pesar de lo dicho, las acciones destinadas a reducir el ruido ambiental han sido de menor peso que las destinadas a combatir otros tipos de contaminación. Esto ocurre ya que los efectos del ruido son por un lado, difíciles de cuantificar, la tolerancia de los individuos a los niveles de ruido y los tipos de ruido varía, y por otro, porque los datos con los que se dispone, relativos a la exposición al ruido, son generalmente escasos en relación con los obtenidos para analizar otros problemas medioambientales. Agregar por último, que este tipo de alteración es también difícil de comparar debido a los diversos métodos de medición y evaluación (COMISION, 1996: 2).

En cuanto a la gestión de los residuos ocurre igual que con la contaminación atmosférica, a pesar de los avances realizados, el volumen de residuos sigue aumentando en Europa. Todavía no se está aprovechando todo el potencial que ofrecen la prevención y el reciclado de residuos. Los conocimientos más recientes acerca del impacto medioambiental de la utilización de residuos no se

recogen aun suficientemente en la política aplicada (COMISION, 2005: 3). En Europa se generan cada año más de 3.000 millones de toneladas de residuos. Esto equivale a 3.8 toneladas por persona en la zona ECO, 4.4 toneladas por persona en Europa Central y Oriental y 6.3 toneladas en los países de la EOCAC. El total de los residuos municipales e industriales en la Unión Europea asciende a 1.300 millones de toneladas/año, esto significa que cada habitante de la Unión Europea produce un total de 3.5 toneladas de este tipo de residuos por año.

De acuerdo con información de AEMA, el grueso de la producción total de residuos de la Unión Europea se compone de cinco flujos principales: residuos provenientes de procesos industriales (26%), residuos de minería y cantería (29%), residuos de la construcción y demolición (22%), residuos sólidos urbanos-RSU (14%), y residuos agrícolas y forestales, que resultan especialmente difíciles de cuantificar más o menos el 9%. El 2% de estos residuos son peligrosos, es decir, unos 27 millones de toneladas (EUROSTAT, 2000: 37). El Tercer Informe evaluativo sobre *La Situación del Medio Ambiente en Europa* emitido por AEMA indica que, “la cantidad total de residuos municipales que se recoge es cada vez mayor y sigue aumentando” (AEMA, 2003: 40-41). En el mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- OCDE calcula que la producción de residuos sólidos urbanos en su región aumentará un 43% entre 1995 y 2020, hasta alcanzar los 640 Kg. per cápita. También apunta a un importante crecimiento futuro de otros flujos de residuos principales, como los residuos industriales (OCDE, 2002).

Estos informes señalan además, que resulta difícil obtener información exhaustiva sobre tendencias de tratamiento de los residuos. Los datos más fiables disponibles recaen sobre la situación de los residuos sólidos urbanos. Dicha información demuestra que se ha avanzado algo en la reducción del vertido como principal método de tratamiento, aunque a finales de la década de 1990 seguía siendo la vía mayoritaria (57%), observando ciertos progresos en el reciclado y compostaje, que pasaron del 15% en 1995 al 20% a finales de la

década. No obstante, en otros flujos de residuos se observan notables diferencias. Datos de AEMA indican que en los Países Bajos se recicla en torno al 90%, mientras que en Luxemburgo apenas se alcanza el 10%.

Según la Comisión europea, el sector del reciclado proporciona cada vez más recursos a la industria manufacturera: al menos un 50% del papel y el acero, un 43% del vidrio y un 40% de los metales no ferrosos producidos en la UE proceden hoy en día de materiales reciclados (COMISION, 2005:3).

Además de la generación, la inquietud por los efectos de los residuos en el ambiente y la salud humana, pasa por el ámbito de su gestión integral. Es el caso de las incineradoras, las cuales realizan emisiones tóxicas (en especial, dioxinas, furanos y metales pesados), así como vertederos no sometidos a controles adecuados. Además de los no pocos incidentes con los residuos que ni siquiera llegan a instalaciones de gestión autorizadas, sino que son vertidos sin control.

Aunque se han registrado notables mejoras en este sentido, en algunos lugares persisten problemas ambientales importantes. En la actualidad los residuos municipales de la Unión se eliminan mediante vertederos (49%), incineración (18%), reciclado y compostaje (33%). En los nuevos Estados miembros, donde se están haciendo grandes esfuerzos e inversiones para adaptarse al acervo comunitario, la situación evoluciona rápidamente, aunque sigue dominada por los vertederos.

El Instituto Wuppertal en Alemania calcula que la *mochila ecológica* (cantidad de residuos que genera la fabricación de productos cotidianos) es de 1,5 Kg. por cepillo de dientes, 75 Kg. por teléfono móvil y 1.500 Kg. por ordenador personal. Por lo tanto, se puede evitar emplear cantidades importantes de recursos naturales y los consiguientes impactos para el medio ambiente mediante la reutilización o el reciclado de los productos obtenidos en su fase de residuos y mediante un diseño más eficiente desde el punto de vista

ambiental. Por ejemplo, en lo que respecta a las emisiones de gases de efecto invernadero, reciclando una tonelada de papel se ahorran 900Kg. de equivalentes de CO<sub>2</sub> en comparación con la producción de papel virgen. Esta cifra es de 1.800 Kg. en el caso del polietileno tereftalato (PET) (un tipo de plástico) y de 9.100 Kg. en el caso del aluminio (COMISION, 2003: 12).

Mención especial merecen también los nuevos residuos provenientes de los vehículos al finalizar su vida útil y de aparatos eléctricos y electrónicos, sobre los que no hay aún datos concretos, pero sobre los cuales la Unión Europea ha adoptado ya un conjunto de medidas de Política Comunitaria y Jurídicas, que más adelante analizaremos.

En cuanto a la contaminación de las aguas se tiene que para 1990, año de la promulgación del Libro verde sobre el medio ambiente urbano, las preocupaciones se centraban *grosso modo* en tres: *i.*) La contaminación producida por los vertidos provenientes del proceso de expansión demográfica y desarrollo industrial; *ii.*) La utilización de redes de alcantarillado diseñadas y construidas a fines del siglo XIX que deterioraban la calidad de las aguas; y *iii.*) la poca atención prestada a la calidad de las aguas como lugar de amenidad (aguas de baño – sector del turismo de playa).

Veinte años después del Libro Verde estos problemas parecen haber sido superados, y sólo unos pocos ciudadanos Europeos sufren la devastadora escasez y mala calidad del agua que experimentan millones de habitantes en otras partes del planeta. Las redes de alcantarillado han sido renovadas casi en su totalidad, y las aguas como lugar de recreo, tienen ahora gran importancia. Incluso existen instrumentos jurídicos (Directivas) que imponen estrictas obligaciones a los Estados miembros en relación con el tratamiento y disposición de las aguas residuales urbanas,<sup>74</sup> éstas Directivas siempre han estado acompañadas de un conjunto de informes que analizan su aplicación y

---

<sup>74</sup> Es el caso de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, la cual ha sido modificada por la Directiva 98/15/CE, de 27 de febrero de 1998, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.



ponen a punto los compromisos adquiridos con su ratificación.<sup>75</sup> Se ha dado un vuelco total en la gestión de los recursos hídricos y la calidad del agua urbana en Europa. Sin embargo, aún siguen existiendo problemas, especialmente allí donde falta la capacidad técnica y humana y los recursos financieros para vigilar y poner en marcha las medidas necesarias.

En conjunto Europa utiliza cada año una parte pequeña de los recursos hídricos que están a su disposición: el índice de utilización media anual del agua en Europa es del 7%. Sin embargo, como los recursos hídricos disponibles y la población están distribuidos de forma irregular, la cantidad de agua per cápita disponible varía de zona a zona. Países como Islandia o Noruega tienen suministros de agua abundantes, mientras que las islas mediterráneas como Chipre y Malta, así como los países más densamente poblados de la Europa Occidental, como Alemania, Italia, Polonia, España y Reino Unido disponen de un índice medio de utilización bajo. Las estadísticas señalan que cerca del 31% de la población europea vive en países que utilizan más del 20% de sus recursos hídricos anuales, lo que indica una elevada escasez de agua (AEMA, 2009).

El umbral de alarma que distingue una región que sufre de estrés hídrico de otra que no lo padece, se sitúa en el 20% del índice de utilización hídrica, el cual divide la captación total del agua entre el volumen del recurso. Un total de 33 países pueden considerarse libres de estrés hídrico, y de éstos, 20 presentan un índice de explotación del agua inferior al 10%. Sin embargo, hay 12 países que utilizan más del 20% de sus recursos de agua dulce, por tanto, se enfrentan a una elevada escasez de agua: Uzbekistán, Chipre, Turkmenistán, Bulgaria, España, Bélgica, Malta, Azerbaiyán, Italia, Reino Unido y Alemania, representando una tercera parte de la zona. (AEMA, 2005) Uzbekistán, Chipre y Turkmenistán, utilizan más del 40% (AEMA, 2009).

---

<sup>75</sup> Es el caso de las Comunicaciones de la Comisión Com. (98) 775 Final, de 15 de enero de 1999; Com. (2001) 685 Final, de 21 de noviembre de 2001; y Com. (2004) 248 Final, de 23 de abril de 2004.

Por su parte, el consumo de agua canalizada ha aumentado en los últimos 15 años del 30 al 45 % del total del agua consumida. Aproximadamente un 60% de las grandes ciudades Europeas, sobreexplotan sus recursos hídricos subterráneos y es posible que la disponibilidad de agua limite cada vez más el desarrollo urbano en algunos países en los que hay restricciones, principalmente en el sur de Europa (AEMA, 2003: 44).

En relación con el agua potable y las aguas residuales, la mayor parte de la población de los países ECO tienen acceso ininterrumpido y de calidad al recurso, pero sigue existiendo una gran preocupación en torno a la contaminación microbiológica del suministro y la contaminación por sales en los países de la EOCAC (AEMA, 2009). De hecho, recientes informes de la OMS (2004), revelan que más de 100 millones de europeos carecen de acceso a agua potable segura y a un saneamiento adecuado. La falta de seguridad en el agua y los saneamientos deficientes causan cada año unas 18.000 muertes prematuras, 736.000 años de vida ajustados por discapacidad, y la pérdida de 1,18 millones de años de vida.

Gran parte de la carga excesiva de fósforo de las aguas de superficie de Europa proviene de las plantas municipales de tratamiento de las aguas residuales. Un estudio realizado por el Banco Mundial (2005) en cinco países de la Eurasia (Armenia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia y Serbia y Montenegro) reveló que su calidad de agua potable se deteriora cada vez más. El problema que más preocupa tiene que ver con la contaminación microbiana.

En los países de la EOCAC la contaminación química es el mayor problema, y en los centroasiáticos, como ya se anotó, la contaminación microbiológica. Más del 80% de la población vive hoy en día en casas o pisos conectados a los sistemas de alcantarillado, mientras que en el sur sólo se da esta situación en un 50% de la población. A pesar de que un 80 % del agua purificada se somete además a tratamiento biológico o secundario, que supone una eliminación más

eficiente de las bacterias presentes en la materia orgánica, se desconoce la proporción de las aguas residuales que se somete a tratamiento (AEMA, 2003).

En algunas ciudades, por ejemplo de Moldavia, no hay sistemas de alcantarillado y los residuos municipales e industriales sin tratar se vierten directamente al Mar Mediterráneo (AEMA, 2003). En Uzbekistán en 2004 y 2005, el 16,3% y el 18,9% de los estudios sobre los sistemas públicos de agua y el 14,6% y el 11,6% de los análisis a las tuberías de aguas oficiales no cumplían con la normativa, ni siquiera nacional (AEMA, 2009).

En la zona Sureste de Europa también se presentan situaciones críticas en relación con la calidad del agua. En Albania, el agua urbana raramente se somete a tratamiento preliminar, debido a la ausencia de instalaciones adecuadas de depuración y desinfección, y a la escasa fiabilidad del suministro de productos químicos (AEMA, 2009). En Bosnia y Herzegovina, la falta de protección causa la contaminación de los acuíferos. Sólo el 32% de la población urbana recibe agua potable tratada y segura, el 42% de las muestras tratadas en laboratorios incumplen criterios de seguridad, y cerca del 35% incumplen cualquier control microbiológico. (AEMA, 2009).

En cuanto a las aguas residuales, como se ha dicho antes, la existencia de depuración no es garantía de que éstas reciban el nivel de tratamiento adecuado, ya que esto dependerá de la eficacia de las instalaciones.

En 2002, el 90% de la población de la UE25 disponía de conexiones a redes de alcantarillado. (EUROSTAT, 2006) Sin embargo, algunas aguas residuales se vierten aún sin ningún tipo de tratamiento o con un tratamiento limitado. Dicha situación se presenta con algunas diferencias regionales: en los países de Europa Central, más del 90% de la población tiene acceso a depuradoras. En los países del sur de Europa y la EU10, las conexiones varían entre el 50 y el 80%; aunque algunas ciudades de importancia, vertían sus aguas sin casi tratar como es el caso de Barcelona, Milán, Bucarest y Cork (AEMA, 2004).

La información de AEMA seguía confirmando la información que en el año de 2001 la Comisión pidió sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en las principales ciudades europeas de más de 150.000 habitantes, a efectos de información y para garantizar la transparencia en el cumplimiento de las Directivas sobre el tema. La Comisión ofreció a los Estados miembros la posibilidad de actualizar su información con el fin de mostrar las mejoras producidas entre 1998 y 2001. A 1 de enero de 2002 se publicó la situación de 556 ciudades.<sup>76</sup>

De acuerdo con el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano, el segundo de los grandes problemas del medio ambiente urbano tiene que ver con el entorno edificado. En efecto, la degradación de los suelos constituye un problema grave para Europa, provocado o acentuado por las actividades humanas: prácticas agrícolas y silvícolas inadecuadas, actividades industriales, turismo, extensión urbana e industrial y obras de construcción (COMISION, 2006: 5). Los principales problemas que afectan al suelo de las zonas urbanas en Europa son la contaminación y el sellado (AEMA, 2009).

Se estima que 115 millones de hectáreas, o un 12 % aproximadamente de la superficie total del territorio europeo, están sujetas a la erosión por el agua y 42 millones de hectáreas, a la erosión por el viento (AEMA, 1995). Un 45 % de los suelos europeos tiene un escaso contenido de materias orgánicas,

---

<sup>76</sup> En las zonas normales: 309 ciudades vertían sus efluentes, de las cuales: 232 aplicaban al menos tratamiento secundario; 67 ciudades no habían introducido aún un tratamiento secundario; 21 de esas ciudades no disponían de ningún tipo de tratamiento de las aguas residuales: Italia: Milán, Foce Sarno, Imperia Foce Imperia, Medio Sarno, Misterbianco; Irlanda: Cork; Portugal: Cova da Beira, Vila Nova da Gaia; España: A Coruña, Barcelona, Cádiz, Donostia-San Sebastián, Ferrol, Gijón, Suances, Tui; Reino Unido: Brighton, Hastings, Kilmarnock/Irvine, Levenmouth, Torbay. De 10 ciudades, la Comisión no recibió suficiente información. En las zonas sensibles: 247 ciudades vertían su efluente en zonas sensibles, de las cuales 155 disponían de un tratamiento más riguroso completo; 91 ciudades no habían introducido aún el tratamiento más riguroso requerido para el conjunto de la ciudad; Cuatro de esas ciudades no tenían aún ningún tipo de tratamiento de las aguas residuales: Bélgica: Pepinster; Portugal: Barreiro; España: Alginet; Irlanda: Waterford. En una ciudad, la información proporcionada era insuficiente. En comparación con 1998, la situación relativa al tratamiento en las principales ciudades de la Unión había mejorado considerablemente en 2002. El número de ciudades que aplicaban plenamente un tratamiento más riguroso aumentó de 78 a 205. El número de ciudades no provistas de ningún tipo de tratamiento de las aguas residuales se redujo de 37 a 26, y el número de ciudades de las que no se disponía de suficiente información descendió de 134 a 11. En opinión de la Comisión, en total, 387 de 556 grandes centros urbanos de la Unión Europea aplicaban un tratamiento suficiente de las aguas residuales a comienzos de 2002. (77 ciudades estaban situadas en zonas potencialmente sensibles y, por lo tanto, también deberían disponer de un tratamiento más riguroso que el secundario (COMISIÓN, 2004: 36).

principalmente en el sur de Europa pero también en regiones de Francia, Reino Unido y Alemania. Existen 3,5 millones de lugares potencialmente contaminados en la EU-25 (COMISION, 2006: 5).

La expansión urbana incontrolada es, por lo que al urbanismo se refiere, el aspecto más preocupante en el tratamiento de los suelos. Precisamente, las Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión 2007-2013 establecen que la reurbanización de solares abandonados y la rehabilitación del medio ambiente urbano que las ronda, son medidas importantes para mejorar la competitividad de la ciudad europea (Comisión, 2006).

Las ciudades se agrandan invadiendo zonas rurales a un ritmo más rápido que el crecimiento de la población (20% de expansión en los últimos 20 años, con sólo un 6% de incremento de la población), sustituyendo espacios verdes por otros aptos para construir viviendas de baja densidad o locales con fines comerciales. La expansión urbana también refuerza la necesidad de desplazamientos y la dependencia del automóvil, aumentando así la congestión del tráfico, el consumo de energía y las emisiones contaminantes. Estos problemas se agudizan cuando la densidad de población disminuye y cuando las actividades cotidianas implican largos trayectos. Se ha observado que se da un fuerte aumento de la utilización del automóvil cuando la densidad de población cae por debajo de los 50-60 habitantes por hectárea (COMISION, 2004: 27).

En el mismo sentido, la calidad del medio ambiente urbano se ve directamente influenciada por el entorno construido, más allá de las consideraciones puramente estéticas. Como ejemplo tenemos que el calentamiento e iluminación de los edificios absorben la mayor parte del consumo de energía (42%, del que un 70 % corresponde a la calefacción), y produce un 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero. La mitad de los materiales con los que están hechos los edificios y construcciones proceden de la corteza terrestre, y producen anualmente 450 toneladas métricas de

residuos de construcción y demolición (más de una cuarta parte de todos los residuos generados en Europa). La Comisión señaló en su comunicación *sobre la prevención y reciclado de residuos*, que el volumen de residuos derivados de la construcción y la demolición aumenta constantemente, y que su naturaleza es cada vez más compleja a medida que se diversifican los materiales utilizados (COMISION, 2003: 59).

Al margen de estos importantes e inocultables impactos sobre los que es necesario reparar, se nota también como en los últimos años la morfología misma de la ciudad, a causa de los modelos de planificación y gestión ha variado notoriamente, en algunas ocasiones con gran acierto, y en muchas de manera desatinada. La mayoría de las ciudades Europeas ha sufrido un proceso de suburbanización, es decir, cada vez son menos las personas que viven en los centros propiamente dichos y en éstos se han instalado un sinnúmero de oficinas y establecimientos comerciales. La presión de desarrollo alcanzada por esta dinámica, ha logrado modificar (en muchos casos destruir) gran parte de la estructura histórica de las ciudades europeas, siendo sustituidas por edificios nuevos de todas las calidades, más de las veces, deficientes. Uno de los motivos más acuciantes de preocupación es la velocidad con la que el desarrollo urbano de Europa consume un recurso finito como es el suelo. En Inglaterra, se calcula que el 1,3% de la superficie terrestre se dedicará a usos urbanos hacia el año 2016 (AEMA, EMUK, 1996).

Otra de las situaciones por analizar en relación al uso del suelo es la localización de las infraestructuras. Las ciudades compiten entre sí para atraer la inversión y ofrecer incentivos, y por tal motivo ofrecen solares en zonas no construidas con costos de construcción interesantes para proyectos comerciales. Ahora bien, la ubicación de los centros de trabajo, venta u ocio fuera de los centros urbanos, por ejemplo cerca de las autopistas, fomenta la utilización del automóvil y excluye a los ciudadanos que no pueden acceder en coche a estos centros de trabajo o de servicios. El emplazamiento de actividades industriales dentro de las zonas urbanas también plantea

problemas de equidad social, ya que en general suelen situarse en los barrios más pobres.

Las estimaciones basadas en el análisis de datos de la Agencia de Coordinación de Información sobre el Medio Ambiente-CORINE, que mantiene información actualizada sobre los países de la zona ECO y algunos de la SEE, muestran que la extensión de las áreas urbanizadas ha crecido más de un 5% entre 1990 y 2000, y lo que es peor, la tendencia se acentúa en torno a los centros urbanos ubicados sobre el litoral (AEMA, 2006). Así las cosas, el sellado del suelo, casi siempre sin contar con los preceptivos permisos de las autoridades urbanísticas y ambientales competentes, es habitual en las ciudades europeas, principalmente en las ubicadas en el litoral. Dichos procesos de urbanismo incontrolado son consecuencia de la mezcla de la presión económica, social y política que ejerce la actividad del turismo de mar, y la falta o incapacidad de los planes de ordenación del territorio y las autoridades para respetar y hacer cumplir las normas, cuando no son éstas las que permiten dicha utilización del suelo (AEMA, 2009).

El sellado del suelo como consecuencia de la expansión urbana también afecta las zonas rurales, y principalmente, en suelos de protección o zonas agrarias de enorme vocación. La expansión urbana prefiere suelos de buena calidad para levantar allí las diversas edificaciones. En la mayoría de los países EOCAC y de la zona SEE, no existen directrices nacionales coherentes de ordenación del territorio y raramente se hacen cumplir las normas sobre construcción (AEMA, 2009).

El tercer y último de los problemas ambientales urbanos anotados por el Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano de 1990, se relaciona con la pérdida de la biodiversidad en las ciudades.

Se sabe que la incidencia de la naturaleza, los espacios verdes y abiertos sobre el hombre, en este caso urbano y su calidad de vida, va mucho más allá de las consideraciones económicas, biológicas o físicas. Desde siempre se ha

reconocido la importancia que estas zonas desempeñan en el entorno edificado distintivo de las ciudades, bien como elementos ornamentales, vínculo psicológico con la naturaleza o como espacio para la práctica de actividades deportivas. Se calcula que los árboles en la ciudad mejoran anualmente la calidad del aire al eliminar hasta 0.7 toneladas de CO, 2.1 toneladas de SO<sub>2</sub>, 2.4 toneladas de NO<sub>2</sub>, 5.5 toneladas de MP<sub>10</sub> y 6 toneladas de O<sub>3</sub> por hectárea de espacio verde (AEMA, 2001: 11).

Los espacios verdes en las ciudades Europeas varían considerablemente de acuerdo con el tamaño, tipo y distribución de la estructura urbana. La superficie ocupada por zonas verdes va desde el 2% del total de la superficie de la ciudad en Bratislava y Génova, hasta el 68% en Oslo y Gotemburgo. Estas dos últimas ciudades tienen también la máxima proporción de superficie verde por habitante, aproximadamente 650 m<sup>2</sup>, mientras que Génova (2.3 m<sup>2</sup>) y Atenas (4,5 m<sup>2</sup>) tienen la mínima proporción (AEMA, 2001: 12).

No obstante, en la actualidad dichos espacios se encuentran amenazados por el crecimiento de las zonas urbanizadas y la contaminación. Como se afirma en el *Informe de Evaluación de Ecosistemas del Milenio* (MILLENNIUM ASSESSMENT, 2005), en los últimos 50 años los seres humanos hemos cambiado los ecosistemas más rápida y extensamente que en cualquier período de tiempo comparable de la historia de la humanidad, en gran parte para satisfacer la creciente demanda de alimento, agua dulce, madera, fibras y combustibles.

Los cambios en la cubierta del suelo que ha tenido lugar en los países ECO entre 1990 y 2002, muestra que éstos han adquirido un carácter eminentemente urbano con una expansión masiva alrededor de los centros más poblados que se extiende principalmente a lo largo de las llanuras de Europa y las zonas costeras. En esta zona la presión de la urbanización y del transporte sobre la biodiversidad es máxima (AEMA, 2009). Sin embargo,



Europa no cuenta con datos cuantitativos sobre la situación de los hábitats y espacios, mucho menos en el entorno urbano (AEMA, 2009).

Por el lado de las especies, el otro gran componente de la biodiversidad, se tiene que según la lista roja de especies amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza-UICN (2006), se considera que existen 16.119 especies animales y vegetales amenazadas, de las cuales 729 están en Europa, la mayoría mamíferos y aves. El 43% de las especies amenazadas de Europa se encuentran en un estado de conservación desfavorable, y en el caso de las zonas urbanas, no existen programas de protección de especies endémicas o exógenas adaptadas, todo lo contrario, lo que se organizan son campañas de control e incluso de extinción (Birdlife Internacional, 2004). Las listas rojas de especies en peligro de extinción revelan que el estado general de las aves europeas y centroasiáticas se ha deteriorado entre 1994 y 2004. La situación es todavía más crítica para los peces de agua dulce. En la región del mediterráneo, el 56% de las 252 especies se encuentran en vías de extinción.

Ahora entrando en el análisis de otros problemas del medio ambiente urbano, no contemplados en el Libro verde, tenemos en primer lugar a la gestión energética urbana ineficiente. La COMISION (2005: 4) ha señalado, que el ahorro de energía es sin duda, el medio más rápido, eficaz y rentable de reducir emisiones de gases de invernadero y de mejorar la calidad de aire, especialmente en regiones de fuerte densidad poblacional.

Sin embargo, la Unión Europea consume cada vez más energía e importa cada vez más productos energéticos. Para 2030, si se mantiene las tendencias, la Unión Europea dependerá en un 90% de las importaciones para cubrir sus necesidades de petróleo y en un 80% en el caso del gas (COMISION, 2005: 6).

El 94% de las emisiones de CO<sub>2</sub> generadas en Europa pueden atribuirse al sector energético en su conjunto. En 2004, las emisiones de los gases de efecto invernadero-GEI relacionados con la energía representaban cerca del

80% del total de las emisiones GEI en paneuropa, y cerca del 82% del total de las emisiones en la zona EOCAC. El sector del suministro de energía es el que más contribuye a las emisiones totales de GEI (44% del total de las emisiones en paneuropa y un 72% de las emisiones totales de GEI en los países EOCAC). Entre 1999 y 2004, las emisiones relacionadas con la energía han aumentado en todas las regiones: 6% en los países EOCAC, 4% en los países de la zona ECO (AEMA, 2009).

En términos de sectores de consumo, la producción de electricidad y de vapor es responsable del 30% de las emisiones de CO<sub>2</sub>, el transporte 28%, los hogares 14%, la industria 16% y el sector terciario 5%. Los incrementos previstos de las emisiones de CO<sub>2</sub> serán atribuibles en un 90 % al sector del transporte (AEMA, 2003).

Como se dijo, el consumo energético del transporte representaba el 28% de las emisiones de CO<sub>2</sub>, sin embargo según las últimas estimaciones, si no se hace nada para invertir la tendencia del aumento del tráfico, las emisiones de CO<sub>2</sub> debidas al transporte deberían aumentar en torno a un 50% a 2012, alcanzando los 1.113 millones de toneladas de emisiones, frente a los 739 millones registrados en 1990. Una vez más, el transporte por carretera es el principal responsable de esta situación, dado que sólo esta actividad representa el 84% de las emisiones de CO<sub>2</sub> imputables al transporte en su conjunto, mientras que el transporte aéreo produce solo un 13% (AEMA, 2001).

Otro de los problemas no tratados por el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano es abordado por DE LA CUÉTARA & LOBO (2002: 127), quienes señalan que, *“la mayor parte de la contaminación que nos rodea se ve, y la que no se ve, se huele o se percibe por las reacciones de nuestro cuerpo. Sin embargo, hay ciertos tipos de contaminación moderna difíciles de percibir que día a día generan mayor alarma, la más común y polémica, la denominada: contaminación electromagnética.*

Aunque estamos en presencia de un problema no exclusivamente urbano, si puede ser considerado predominantemente urbano. Si bien hay antenas de interconexión eléctrica, de telefonía móvil, o de algún tipo de transmisión de datos en zonas no urbanizadas, la situación se torna problemática allí en las aglomeraciones, donde la exposición afecta de forma directa y prolongada.

Las conclusiones del *Programa Reflex*, financiado por la UE, señalan que existe alteración del ADN humano por exposición a las emisiones de microondas de telefonía móvil, y diversos estudios epidemiológicos plantean la necesidad de una revisión profunda de los niveles a los que está expuesta la ciudadanía y la normativa aplicable bajo principios estrictos de prevención de la salud pública. Esta proliferación sin ningún control y con desconocimiento de las corporaciones municipales hizo surgir primero una preocupación por el tipo, carácter y niveles de emisiones de estas infraestructuras radioeléctricas (BELMONTE ESPEJO, 2005: 40).<sup>77</sup>

En la Comunidad Europea existían exigencias mínimas para la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en relación con los campos electromagnéticos generados por determinadas fuentes cuyo control se remite a la prevención de riesgos laborales. A partir de ello, el Parlamento Europeo acordó una Resolución de 5 de mayo de 1994, sobre la *lucha contra los efectos nocivos provocados por las radiaciones no ionizantes*. Esta Resolución se invoca expresamente como antecedente de la Recomendación 1999/519/CE, del Consejo de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición al público en general a campos electromagnéticos (0 Hz a 300 GHz). En ella el Consejo declara, “*es absolutamente necesaria la protección de los ciudadanos de la Comunidad contra los efectos nocivos para la salud que se sabe pueden resultar de la exposición a campos electromagnéticos*” (CONSEJO, 1999). Sin

---

<sup>77</sup> Ante la duda científica, se ha apelado a la aplicación del principio de precaución, sin embargo, la respuesta ha sido que este fenómeno representa un problema no determinado de salud pública, y por ello se hace inaplicable un principio ajeno a los establecidos para los asuntos sanitarios. Lo que si se ha logrado, es que diversos Estados alrededor del mundo hayan comenzado a adoptar medidas para regular esta actividad y su potencial peligrosidad a partir de la aplicación del principio de prevención, propio de las actuaciones sanitarias, pero aplicable también para la protección ambiental.

embargo, como bien sostiene SANTAMARIA ARINAS (2001: 7), hay una cuestión formal que debe resaltarse desde el primer momento: dentro del sistema de fuentes del Derecho comunitario, la Unión Europea ha elegido para esta regulación la figura de la Recomendación. Y el caso es que, a diferencia de los Reglamentos, las Directivas e incluso las Decisiones, las Recomendaciones no son vinculantes.

De lo expuesto se desprende que en el Derecho Comunitario no hay normas vinculantes sobre exposición a campos electromagnéticos. Actualmente la mayor parte de la Comunidad Europea sigue la norma NEV 50166-2, atendiendo los criterios del ICNIRP (*International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection*), una institución de la cual se dice, está patrocinada por la industria tecnológica, y por tanto con poco margen de maniobrabilidad.<sup>78</sup> Así, las medidas jurídicas de carácter coercitivo hay que buscarlas por tanto, en el ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados miembros. Según informaciones existe una interesante praxis administrativa y jurisprudencial en países como Alemania, Francia, Gran Bretaña, Suecia, o como ya se anotó, Italia.

La Resolución de Salzburgo resultante de la Conferencia internacional sobre Emplazamiento de Emisoras de Telefonía Móvil, Ciencia y Salud Pública, realizada en junio de 2000, dio un paso más, recomendando un valor provisional máximo de  $0,1\mu\text{W}/\text{cm}^2$  para las estaciones base GSM. La Organización mundial para la salud -OMS, a través del ICNIRP, no aceptó los límites que calificó de arbitrarios, y se remitió a los resultados de un estudio epidemiológico publicado en 2003, el cual sostiene que no hay evidencia de que la generación de campos electromagnéticos por causa de esta actividad sea dañina para la salud. La condena judicial a Iberdrola en mayo de 2000,

---

<sup>78</sup> Este organismo, dependiente de la Organización Mundial de la Salud - OMS, recomienda como límites de densidad de flujo de potencia  $450\mu\text{W}/\text{cm}^2$  para radiaciones continuadas de 900 MHz, y de  $900\mu\text{W}/\text{cm}^2$  para la de 1.800 MHz. Sin embargo recientemente Suiza, siguiendo el ejemplo de Italia, China y Rusia; y ante las evidencias científicas de riesgo sanitario para la población, aplica de manera preventiva, y mientras progresan las investigaciones, una normativa de electromagnetismo más restrictiva, que reduce por 100 los valores aceptados por dicho instituto. La Oficina Suiza de Medio Ambiente ha fijado ya desde el año 2000 límites de exposición humana para la red de telefonía en  $4\mu\text{W}/\text{cm}^2$ , y Rusia de 2.4. Esta medición es: micro watts sobre centímetro cuadrado.

primera en España por contaminación electromagnética, abrió un precedente legal sobre el tema en este País.<sup>79</sup>

Por último, dentro de las nuevas formas de alteración ambiental urbana, está la contaminación lumínica, definida como el aumento del brillo del cielo nocturno y en consecuencia, la pérdida de la noche estrellada, causada por la dispersión de la luz artificial en los gases y partículas del aire debido a la mala calidad del alumbrado exterior (CALVO CHARRO, 2001: 134). Esta situación afecta la calidad de vida de los ciudadanos, en sitios de fuertes aglomeración. Según expertos, la contaminación lumínica produce efectos perniciosos en el medio ambiente, la salud y la economía.<sup>80</sup> La preocupación en torno a este tipo de contaminación surgió en los Estados Unidos, donde existen cantidad de medidas de carácter legal en algunos de sus Estados, no obstante, el tema ha cruzado el Atlántico y ha irrumpido en el ámbito legal de algunos países Europeos: Italia, y por supuesto España. En Italia por ejemplo, regiones y ciudades como Veneto, Valle d' Osta, Firenze y Civitavecchia, cuentan con normas para regular de manera concreta esta materia. En España, no hay Ley Estatal que haga referencia al asunto, sin embargo, hasta 2008 cuatro Leyes autonómicas regularon el asunto: canarias, Cataluña, Baleares y Murcia. Otras tantas Leyes generales han incluido los efectos de la contaminación lumínica en normas más generales, como la Ley de gestión integrada de la calidad de Andalucía.

---

<sup>79</sup> La Sección Primera de la Audiencia Provincial de Murcia condenó a la empresa Iberdrola S.A. a indemnizar con 600.000 pesetas (3.600 Euros) a una familia murciana, cuyo domicilio se veía permanentemente invadido por radiaciones generadas por un transformador de media tensión. En verdad la sanción económica es irrisoria, sin embargo, lo más importante es el precedente que se logra, ya que el tribunal también obligó a la compañía eléctrica a adoptar todas las medidas correctoras necesarias para evitar que el domicilio afectado registrase la menor afección. Es la primera vez que una audiencia provincial se pronuncia sobre estos asuntos. Con esta decisión se corrobora la dinámica suscitada a raíz de la primera sentencia judicial que prohibía la colación de una estación de telefonía móvil en Alemania, y que alegaba razones de salud, especialmente por el peligro para el cerebro de los ciudadanos; como motivaciones suficientes para adoptarla.

<sup>80</sup> Entre los fenómenos sobre el medio ambiente se cuentan la contaminación atmosférica y los daños a la biodiversidad: desorientación y muerte de aves, alteración de biorritmos y desaparición de especies nocturnas; entre otras. Entre los daños a la salud de las personas, se tiene como principal afección, la intromisión de luz en la vida privada de las personas en horas de sueño. Por último, en cuanto a los perjuicios económicos, son considerados con enorme importancia, el derroche energético y las desventajas en materia de seguridad, ya que se aumenta el riesgo de accidentes de tráfico y de seguridad vial. (CALVO CHARRO, Op.cit. Pág. 135)

## 2.2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN LA UNIÓN EUROPEA

### 2.2.1. Surgimiento y evolución de la competencia Comunitaria para la protección del medio ambiente en la Unión Europea.

El sostén jurídico de las comunidades Europeas son sus tres Tratados fundantes: el primero firmado el 18 de abril de 1951, crea la Comunidad Económica del Carbón y del Acero-CECA; el segundo y terceros firmados el día 25 de marzo de 1957, crean por un lado, la Comunidad Europea de la Energía Atómica-EUROTOM, y por otro, la Comunidad Económica Europea-CEE. Estos tres tratados conforman un tridente que se ha denominado: *Derecho originario o primario* de las Comunidades Europeas.

En relación con la protección del medio ambiente hay que indicar, que existe un importante cúmulo de disposiciones Comunitarias desde la década de los sesenta del siglo pasado, a pesar de que el *Derecho originario* no lo tuvo como una de sus preocupaciones. Según LOZANO CUTANDA (2004:31), dicha actitud de desamparo tiene justificación, pues dichos tratados fueron firmados cuando aún era incipiente la concepción del medio ambiente como valor digno de protección.

Los primeros instrumentos de protección ambiental en el marco de las Comunidades Europeas se dieron con la expedición de la considerada primera Directiva ambiental, la 67/548/CEE, de 27 de junio de 1967, *relativa a la clasificación, etiquetado y embalaje de sustancias peligrosas*. Esta Directiva, así como dos más expedidas en 1970, sobre *emisiones provenientes de fuentes móviles*, poseían un marcado carácter económico más que de protección ambiental. En el mercado común que nacía, era necesario disipar los obstáculos para la libre circulación de las mercaderías y la libertad de competencia, incluso con instrumentos de contenido ambiental, cuando dicha circunstancia, podía ser obstáculo del libre comercio.

Para la expedición de dichas Directivas se utilizó la fórmula consagrada en el artículo 100 del Tratado de la CEE, el cual permitía al Consejo adoptar, *“por unanimidad y a propuesta de la Comisión, Directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas por los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento y funcionamiento del mercado común”*.

En 1971 la Comisión de las Comunidades Europeas expidió una Comunicación de fecha 22 de julio, en la que resaltó la exigencia de incluir la calidad de los recursos naturales y las condiciones de vida en la misma definición y organización del desarrollo económico (LÓPEZ RAMÓN, 1997: 54). Esta comunicación encontró tierra fértil para materializar su contenido, cuando la Organización de Naciones Unidas convocó en Junio de 1972 a la primera Cumbre Mundial para el estudio y discusión de la nueva problemática humana y ambiental.<sup>81</sup>

Tomando nota de ese hito, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades Europeas reunida en París ese mismo año para decidir sobre la aprobación definitiva del proceso de unión económica de la Comunidad, señaló que dicho proceso era incompleto si no se apostaba decididamente por la protección del ambiente. En la declaración final se subrayó entonces, la *“importancia de una política ambiental para la comunidad”*, y de inmediato se invitó a las instituciones Comunitarias a establecer para finales de 1973, un Programa de Acción sobre la materia acompañado de un calendario para su cumplimiento.

Para poner en marcha esta iniciativa, las Instituciones Comunitarias hicieron uso del artículo 2 del Tratado Constitutivo, el cual fijaba los objetivos de la comunidad. Al no existir competencia relativa a los asuntos ambientales, la

---

<sup>81</sup> Nos referimos a la ya citada Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, en el mes de junio de 1972. Como hemos dicho en otro espacio, esta cumbre no fue convocada para hablar expresamente del medio ambiente, pero se habló directamente del medio ambiente, se reconoció que la protección ambiental es uno de los pilares del medio humano, y que ésta es la cuestión fundamental que afecta el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo. (ONU, 1972)

disposición habilitaba a la comunidad para ir más allá en busca de *“un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, y a una expansión continua y equilibrada*. Tal doctrina fue corroborada más adelante por el Consejo al aprobar el 22 de noviembre de ese mismo 1973, el Primer Programa de Acción en Materia Ambiental de las Comunidades Europeas. Este Programa inició señalando: *de conformidad con el artículo 2 del Tratado Constitutivo, es tarea de la CEE promover en la comunidad un desarrollo armonioso de actividades económicas y una expansión continua y equilibrada, que ahora no pueden concebirse sin una lucha eficaz contra las contaminaciones y perturbaciones, ni sin mejorar la calidad de vida y la protección del medio ambiente...*

A partir de este reconocimiento del medio ambiente como objetivo de la comunidad se iniciaron un conjunto de acciones, fundamentalmente haciendo uso de otro artículo, el 253 TCEE. Este estableció la denominada *Cláusula de los Poderes Implícitos*, en virtud de la cual se habilita a la Comunidad para conseguir un objetivo determinado para el que no se tenían previstos poderes de acción. Así, con la aplicación del artículo 253 se expidieron buen número de disposiciones en los sectores de agua, aire y residuos, pero también en otros que no estaban directamente relacionados con el libre mercado o la libertad de competencia, como fue la Directiva 79/409/CEE, sobre Aves Silvestres (LASAGABASTER, GARCÍA URETA Y OTROS, 2004: 38).

A partir de ese momento, contaba la Comunidad con dos posibilidades para encarar la problemática ambiental europea: cuando no se hacía uso del artículo 253 se utilizaba el 100. Esta situación sin embargo, no estuvo carente de controversia. Estados como Francia se oponían abiertamente a que las Comunidades incursionaran en una competencia que consideraban debía seguir siendo intergubernamental. Por su parte Reino Unido, indicaba que la eliminación de distorsiones a la libre competencia ocasionadas por determinados requisitos ambientales (con los costos para los Estados miembros), no eran justificables bajo el artículo 100, ya que dichos costos



afectaban de manera indirecta el comercio entre los Estados, y por ende, del mercado común (GARCÍA URETA, 1992: 88).

No obstante las quejas no prosperaron gracias a un conjunto de buenas coincidencias entre los representantes de los Estados, pero en particular, por el papel desempeñado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas-TJCE, el cual a través de varias sentencias, bien resolviendo disputas o iniciando procedimientos por el incumplimiento de los Estados en la transposición de Directivas Comunitarias, logró decantar la situación por la protección ambiental desde el plano supraestatal.

Luego, los representantes de los Estados miembros reunidos en el Consejo de 5 de marzo de 1973, acordaron como primera acción, la de informar a la Comisión sobre los proyectos estatales de normas sobre protección ambiental susceptibles de tener una incidencia directa en el mercado común o que pudiesen revestir interés particular para la Comunidad, a fin de decidir sobre la conveniencia de adoptar medidas Comunitarias, evitando la disparidad de regulaciones. En el mismo año, concretamente el 22 de noviembre, se aprobó como señalamos, el Primer Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente, en el que se establecieron los principios generales de la Política Ambiental Comunitaria, objetivos, acciones, estrategias, así como un calendario de ejecución. Sobre la base del Primer Programa, la Comunidad inició una vertiginosa labor normativa en la cual se expidieron las Directivas sobre calidad de las aguas,<sup>82</sup> residuos,<sup>83</sup> calidad de las aguas de baño,<sup>84</sup> contaminación causada por ciertas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático,<sup>85</sup> y la Directiva de aves silvestres.<sup>86</sup>

La primera modificación sustancial introducida al TCEE, se realizó mediante la suscripción de la denominada Acta Única Europea, la cual entró en vigor el 1

---

<sup>82</sup> Directiva 75/440/CEE, de 16 de junio de 1975

<sup>83</sup> Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975

<sup>84</sup> Directiva 76/160/CEE, de 8 de diciembre de 1975

<sup>85</sup> Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976

<sup>86</sup> Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979

de julio de 1987. Dada la creciente importancia que en Europa se le daba ya a los asuntos ambientales, significó la oportunidad propicia para dar piso jurídico a los instrumentos alcanzados por otras vías.

El Acta única supuso un progreso institucional importante al reconocer sustantividad propia como objeto sectorial, o mejor estructural, de la política Comunitaria, al medio ambiente (MARTÍN MATEO, 1989: 70). Ésta incluyó un título específico denominado: *Medio Ambiente*, a través de tres artículos (130 R, 130 S y 130 T) en el que se establecieron objetivos, principios y condiciones de actuación de la comunidad en la materia, así como competencias en acuerdos internacionales.

Según destaca la doctrina, el artículo 3 del TCEE, en el que se especificaban los principios de la Comunidad no fue modificado, así los objetivos ambientales en esta tenue, aunque importante consagración, fueron situados en el artículo 130R (PAREJO ALFONSO, KRAMER Y OTROS, 1996: 11).<sup>87</sup> Se sabe que la intención inicial de la Comisión había sido incluir una lista más amplia de principios, sin embargo, al final se impuso el criterio de que no debía ampliarse la lista inicial.<sup>88</sup>

El artículo 130R también estableció los principios de la concreta Acción Comunitaria,<sup>89</sup> coincidentes con algunos de los más importantes principios de protección ambiental global, e introdujo el Principio de subsidiariedad, según el cual, *“la Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente sólo en la medida en que los objetivos establecidos en el Tratado sólo puedan*

---

<sup>87</sup> Los principios establecidos fueron: i.) conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; ii.) proteger la salud de las personas; y iii.) garantizar la utilización prudente y racional de los recursos naturales.

<sup>88</sup> Originalmente la lista incluía también la mejora de la atmósfera y del agua, la protección del entorno, suelo y paisajes naturales, la protección de la fauna, flora y protección de los animales, la lucha contra el despilfarro de los recursos, reutilización, reciclado y eliminación de los residuos, prevención y reparación de los daños ambientales. (Parejo Alfonso, Kramer & Otros. Op.cit. Pág. 12)

<sup>89</sup> Los principios introducidos por el Acta única fueron: i.) *Principio de prevención*: según el cual los poderes de protección ambiental deben garantizar la aplicación de medidas preventivas y cuando las circunstancias no dejan otra alternativa, decantarse por la aplicación de medidas mitigatorias, antes que las recuperatorias o compensatorias. ii.) *Principio de compensación*: en este caso fue denominado así al principio del contaminador-pagador; y por último, iii.) *Principio de integración*: viene a señalar que el medio ambiente no debe formularse de forma aislada sino estrechamente unido a los demás problemas importantes de la comunidad, como el desarrollo económico, el empleo, la energía, el transporte. (MARTÍN MATEO, Op.cit.: Pág. 72)

*conseguirse en mejores condiciones en el plano Comunitario y no al nivel de los Estados miembros*".<sup>90</sup> Por su parte, el artículo 130S reguló lo relacionado con la toma de decisiones, teniendo siempre presente el artículo 100. Como regla general, se estableció que las decisiones en materia de medio ambiente requieren unanimidad, debiendo surtir previamente una consulta ante el Parlamento. El párrafo segundo agregó que el Consejo, determinaría las materias sobre las cuales las decisiones requerían mayoría cualificada.

Por último, lo más destacado del Acta Única es lo relacionado con el denominado artículo 100A. Este artículo cumplía la función de *válvula de escape* (PAREJO ALFONSO, KRAMER Y OTROS, *Ibíd.*:16), pues tenía por objeto permitir que los Estados miembros siguieran aplicando o aplicaran normas más restrictivas tras las respectivas armonizaciones normativas. Este precepto sin duda, chocaba profundamente con el Principio de subsidiariedad. La redacción del artículo 100A fue la siguiente: *"si tras la adopción del Consejo de una decisión por mayoría cualificada, un Estado miembro estimare necesario aplicar disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección al trabajo o al medio ambiente, dicho Estado lo notificará a la Comisión"*.

Después de la inclusión de la Política Ambiental Comunitaria en el Acta Única, lo que según FERNANDEZ DE GATTA (1994: 75) constituyó un hito en la evolución jurídica de este importante sector, se llegó a la firma del Tratado de la Unión Europea-TUE, realizado en Maastricht (Holanda), el 7 de febrero de

---

<sup>90</sup> Aunado a lo anterior, la Comunidad definió una serie de componentes que debían ser tenidos en cuenta para la elaboración y aplicación de las acciones previstas: i.) *Información*: Antes de tomar cualquier tipo de decisión, la Comunidad debía tener el pleno conocimiento de la situación o situaciones, *"recabando los datos científicos y técnicos disponibles y las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad"*; ii.) *Ponderación*: A partir del Segundo Programa de Acción, la Comunidad se propuso la implementación de un proceso de valoración de costo-beneficio o de *"ventajas y cargas"*, para los proyectos de incidencia ambiental importante, lo que desembocó en la adopción de los instrumentos jurídicos relativos a la Evaluación de Impacto ambiental. iii.) *Progreso económico*: El Acta única obligo a considerar en el seno de la política ambiental Comunitaria, *"el desarrollo económico y social de la comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones"*; iv.) *El marco territorial*: La lógica ambiental impone que las medidas protectoras se adopten teniendo en cuenta el ámbito del correspondiente sistema, pues de nada vale depurar aguas abajo, cuando la contaminación se da aguas arriba; y, v.) *La libre concurrencia*: es decir, la homogenización de las condiciones de acceso al mercado, teniendo en cuenta que la protección del medio ambiente es factor decisivo para evitar distorsiones en el mercado.

1992, el cual marca un importante cambio en los valores y actitudes de la Comunidad, la que se aleja de la búsqueda del crecimiento económico sin valorar las consecuencias sobre el medio ambiente. El TUE significaría el inicio del proceso de transformación de la Comunidad económica a una Unión política, y en cuanto al medio ambiente, el pleno reconocimiento del Derecho hacia la Política Ambiental como una misión propia de las Comunidades.

Así las cosas, el artículo B del TUE señaló, *“la consecución de un desarrollo económico sostenible se reconoce como uno de los objetivos de la Unión”*. En el mismo sentido, y nada más comenzar, el artículo 2 hace referencia a la promoción de *“un crecimiento sostenible no inflacionista que respete el medio ambiente”*. Como se ve, la política ambiental constituía ya una línea de actuación plenamente consolidada (LÓPEZ RAMÓN, Op.cit.: 60).

Tres aspectos son los que el TUE establece en relación con el medio ambiente: a.) Señalamiento de principios, tal y como lo había hecho en su momento en el Acta única; b.) Distribución de nuevas competencias; y, c.) Puesta en marcha de ciertos criterios de actuación.

El TUE introdujo un nuevo artículo, el 130R.1, en relación con el artículo 3K, el cual refiere a la *“Política de la Comunidad en el ámbito del Medio Ambiente”*. De otra parte, a diferencia del texto introducido en el Acta única (*“la acción de la Comunidad tendrá por objeto”*), la versión del TUE indica que la política de la Comunidad se orienta a *“contribuir”* a alcanzar los objetivos señalados en el citado artículo 130 R.1. Este nuevo ingrediente *“contribuir”*, parece referir al hecho de que la Política Comunitaria en su conjunto debe coadyuvar la consecución de los objetivos de protección ambiental.

Por otra parte Maastricht, deja intacta la referencia del Acta Única sobre la *“protección de la salud de las personas”*, sin embargo según GARCÍA URETA (Op.cit:88), ello no significa que la protección de la salud se restrinja a las medidas ambientales. El TUE en ese sentido, establece como una de las

actividades de la Comunidad la: *“contribución al logro de un elevado nivel de protección de la salud”*, al tiempo que introduce un nuevo Título X: *“salud pública”* (Artículo 129).

Maastricht también agrega un Título, el XVII, denominado *“cooperación al desarrollo”* (artículos 130 U-Y), el cual prevé que en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con terceros países y organizaciones internacionales.

En cuanto a los principios, el artículo 130 R.2 establece que la política de la comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo, *alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de las situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad*. Y que para ello, se basará en los siguientes principios: *i.) cautela y acción preventiva; ii.) Corrección a los atentados preferentemente en la fuente misma; y iii.) Quien contamina, paga*. Por último agrega que las exigencias de la protección del medio ambiente, deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

El objetivo de *“alcanzar un nivel de protección elevado”* incluido en el apartado de los principios, es en verdad un principio y no uno de los objetivos comprendidos en el artículo 130 R.1. En cuanto a la cautela y acción preventiva indicar, que el primero de ellos aparece ahora en los documentos Comunitarios (Artículo 130R2). Por su parte, el principio de acción preventiva, obliga no sólo a las autoridades encargadas de ejecutar las acciones ambientales, sino a todas las autoridades, a que en el diseño y formulación de las políticas tengan en cuenta el medio ambiente, su preservación, protección y cuidado. Permanece intacto el principio de *“corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente”*, supeditado al de prevención, y actúa como garantía de reparación en aquellos casos en los que se produce un daño al medio ambiente.

La parte final del artículo 130R.2 incluye una exigencia sin precedente en los documentos Comunitarios, en el sentido que la protección del medio ambiente deba integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad. Se impone de esta manera la obligación de que la formulación y ejecución de las demás políticas Comunitarias se adelante con respeto del medio ambiente.

El artículo 130S del TUE establece un conjunto de medidas de protección ambiental. Según GARCÍA URETA (Op.cit.:90), estas medidas se pueden resumir en tres: *i.)* La adopción de todo tipo de acciones; *ii.)* Medidas que el Tratado de Maastricht especifica; y, *iii.)* La aprobación de programas generales.

Las medidas particulares del Tratado, parten de la redacción del apartado segundo del artículo 130S, el cual señala que, *“no obstante lo dispuesto en el apartado anterior y sin perjuicio del artículo 100A, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y social adoptará”*, y enseguida plantea un conjunto de importantes actuaciones en las cuales se señalan las medidas de ordenación territorial como recurso natural, y de Política Ambiental.<sup>91</sup> En cuanto a la aprobación de Programas generales, el apartado tercero del artículo 130S señala que, *“en otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189B y previa consulta al Comité Económico y social, programas de acción de carácter general en los que se fijen los objetivos que se hayan de alcanzar”*. Obviamente, este apartado busca reforzar las diferentes referencias que en los documentos Comunitarios se hace de los Programas de Acción en Materia Ambiental.

---

<sup>91</sup> Las medidas particulares de las que habla el Tratado de Maastricht se resumen en las siguientes: en primer lugar, *disposiciones esencialmente de carácter fiscal*, entre las que sobresalen las destinadas a encarecer el precio de determinadas fuentes de energía a fin de lograr la reducción de la emisiones de efecto invernadero. En segundo lugar, están las *medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como las medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos*; importante referencia en la medida que hace referencia por vez primera a la ordenación territorial y al uso del suelo, como parte de la política ambiental. En cuanto a la gestión de los recursos hídricos, la Comunidad reconoce que el agua es un recurso escaso y por ello ve con enorme importancia la necesidad de establecer normas referentes a su gestión y de esta manera frenar su degradación. Por último, están las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y al estructura general del abastecimiento energético.

Por último, el Tratado de Maastricht es también importante por la consagración que hace del principio de subsidiariedad en su artículo 3 B, y porque exige en su artículo A que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible al ciudadano. Conforme a este principio, *“en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel Comunitario”* (Artículo 3B TUE).

Ahora bien, de acuerdo con FERNÁNDEZ DE GATTA (1997: 73), *“el desarrollo de la política ambiental Comunitaria no se paralizó con la inclusión de principios y medidas en el Acta Única y el Tratado de Maastricht, sino que siguió su evolución”*. El primero de los esfuerzos revisionistas lo constituyó la Comunicación de la *Comisión Delors: Del Acta única al post Maastricht: los medios de nuestras ambiciones*,<sup>92</sup> en el cual se propusieron una serie de medidas estructurales y financieras para 1993-1997 y de aplicación de políticas Comunitarias. La comunicación resalta la importancia del Acta única junto con el IV Programa De Acción en Materia Ambiental, así como también del Tratado de Maastricht, señalando que a través de este último, *“el medio ambiente adquirió categoría de política propia y se erigió en uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea...”*

En el Libro Blanco sobre Competitividad, crecimiento y empleo,<sup>93</sup> se expresó la convicción avalada por el nuevo dinamismo que suscitó el objetivo del mercado interior de 1992, de que los Europeos pudieran imaginar una dinámica de desarrollo acorde con sus tradiciones, que preserve su modelo social, incorpore plenamente el progreso técnico y la dimensión ambiental, y que ofrezca a todos perspectivas de integración en la sociedad.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación Com (1992) 200 Final. La Comisión Delors es el nombre utilizado para hacer referencia a la Comisión Europea presidida por Jacques Delors entre 1985 y 1992.

<sup>93</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación Com (1993) 700 Final.

<sup>94</sup> Las referencias ambientales del Libro Blanco sobresalen en dos grandes grupos, unas más concretas y otras de carácter general: entre las medidas concretas, está la realización de grandes proyectos ambientales hasta el año 2000

También en 1993 el Consejo Europeo de Bruselas aceptó las recomendaciones del Libro Blanco considerándolo un análisis lúcido de la situación económica y social de la Unión, y un punto de referencia para los futuros trabajos creando en virtud de éste un Plan de Acción, en el cual el medio ambiente, ocupó uno de los ejes temáticos. Después de la celebración del Consejo se expidieron una serie de Declaraciones y Resoluciones en las cuales las Instituciones Comunitarias destacaron la importancia de reconocer e implementarlo.<sup>95</sup>

No está de más señalar que el proceso de revisión del Tratado de Maastricht se preveía en el propio cuerpo del Tratado (Arts. B y N), debido a la dificultad de los Estados miembros por alcanzar acuerdos sobre algunos de temas planteados (FERNANDEZ DE GATTA, *Ibíd.*: 86). Así, respondiendo a la invitación del Consejo Europeo de Corfú, las instituciones de la Unión elaboraron informes sobre el TUE. El Consejo aprobó el 10 de abril de 1995 uno denominado *“Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea”*, en el cual se consideró, que mediante los procesos normativos se habían realizado avances significativos en la adopción de medidas para la

---

relacionados básicamente con la gestión hidráulica, el tratamiento de las aguas residuales urbanas, la renovación de los sistemas de suministro de aguas, y la limpieza de los mares Mediterráneo y Báltico. En cuanto a las medidas de carácter general, se prevé lo relativo a la competitividad y más concretamente como objetivo imprescindible, promover el desarrollo sostenible de la industria, evitando el rápido crecimiento de los costos de saneamiento y fomentando por otra parte, la difusión y utilización de los resultados obtenidos en los procesos de innovación y desarrollo tecnológico.

<sup>95</sup> El programa de trabajo de la Comisión para 1994, incluyó como uno de sus ejes fundamentales la aplicación del Libro Blanco; La Resolución del Parlamento Europeo de 19 de enero de 1995, pide que se examinen de forma prioritaria, por todos los órganos competentes y los Estados miembros, las medidas destinadas a aplicar por el Libro Blanco; La Declaración común entre del Consejo y el Parlamento de 9 de febrero de 1994, en la que incluyen como prioridad en la agenda de trabajo al Libro Blanco; Las recomendaciones emanadas del Consejo Europeo de Corfú en junio de 1994; El Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994, dedicó buena parte de sus sesiones a analizar el contenido y la implementación del Libro Blanco; El Consejo Europeo de Cannes en junio de 1995, destacó la necesidad de preparar detenidamente el informe previsto en la reunión de Essen sobre las relaciones entre crecimiento económico y medio ambiente, así como las consecuencias ambientales que derivan de la política económica; En el mismo sentido, el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995, continuó la labor desarrollada en Essen y Cannes a favor de la estrategia de creación de empleo y desarrollo económico, adoptando el informe conjunto elaborado por el Consejo y la Comisión; La Comisión en su programa de trabajo para 1995 propuso concentrar sus esfuerzos en algunas acciones prioritarias, entre las que se destacan el recurso a instrumentos económicos en materia ambiental y la integración de la dimensión ambiental en las demás políticas Comunitarias; La Comisión adoptó el 22 de noviembre de 1995, la Comunicación sobre política de cohesión y medio ambiente, en la que expone, en la línea estructural del V Programa Comunitario de acción ambiental y del Libro Blanco sobre crecimiento, las estrechas relaciones entre política regional y medio ambiente; por último, los Consejos Europeos de Turín y Florencia celebrados en marzo y junio de 1996, mantienen lo adoptado en las reuniones de Essen, Cannes y Madrid.



protección del medio ambiente a escala Comunitaria, y que había que seguir en dicha dirección.

En Mayo de 1995 el Parlamento presentó una Resolución en la cual considera que los atentados contra el medio ambiente son un nuevo reto de la integración Europea y que se exige de parte de la Unión más iniciativas que le permitan convertirse en polo de desarrollo económico sostenible. Por su parte la Comisión, adoptó en febrero de 1996 un Dictamen preceptivo bajo el título: *“reforzar la unión política y preparar la ampliación”*. Las referencias al medio ambiente se encuentran en el primer apartado, relativo a *“Una Europa para el ciudadano”*, al estimar que el modelo Europeo de sociedad previsto en el TUE se traduce en objetivos generales, entre los que se incluye, el desarrollo sostenible. Específicamente en ese mismo apartado, la Comisión constata que una de las principales preocupaciones de los ciudadanos Europeos es, *“un medio ambiente basado en un alto nivel de protección”*, por lo cual considera necesario reforzar las medidas del TUE relativas al desarrollo sostenible y al medio ambiente en dos aspectos: *i.)* La inclusión del derecho de todos a gozar de un medio ambiente sano y el deber de conservarlo, y, *ii.)* Reforzar el carácter horizontal de la política ambiental. Por último, está la reunión celebrada en Turín en marzo de 1996, el Consejo señaló que es necesario incrementar la eficacia y la coherencia de la protección ambiental a escala Comunitaria, teniendo presente el desarrollo sostenible.

Como se señaló, el proceso de revisión del Tratado de Maastricht se previó en el propio texto del Tratado (Arts. B y N), y en cumplimiento de tales cláusulas se realizaron infinidad de reuniones de trabajo hasta que el día 2 de octubre de 1997 (con vigencia desde el 1 de mayo de 1999) fue firmado el Tratado de Ámsterdam. Este procuró simplificar y sistematizar las disposiciones de los Tratados constitutivos y al tiempo introducir algunas modificaciones sustanciales del articulado. Sin embargo, el resultado fue la consecución de un texto complejo.

El Tratado carece de preámbulo y consta de quince artículos distribuidos en tres partes. La primera incluye las reformas del TUE, el Acta Única y los Tratados Constitutivos (Arts. 1 a 5), la segunda (Arts. 6 a 11), recoge la simplificación de los tratados, suprimiendo y adaptando numerosos preceptos; la tercera y última, prevé algunas disposiciones generales y finales: numeración, vigencia ilimitada, ratificación del tratado y lenguas (Arts. 12 a 15).

En relación con el medio ambiente, el Tratado de Ámsterdam trae varias consideraciones importantes: primero, otorga fuerza a las redacciones alcanzadas por el Acta Única y el Tratado de Maastricht, de manera particular, en lo relacionado con el *principio de desarrollo sostenible*. Este principio había sido ya incorporado pero adolecía de cierta ambigüedad. Aparece ahora recogido en el preámbulo del Tratado, en un nuevo apartado, el No. 8, el cual destaca la decisión de: *“promover el progreso social y económico de los pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible”*. Más adelante, y con carácter jurídico vinculante, el artículo 2 establece que corresponde a la Unión Europea, *“promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible”*. El mismo artículo 2 también establece que la Comunidad Europea tendrá, *“un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, y un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”*.

En segundo lugar, Ámsterdam incluye expresamente la calidad ambiental como objetivo específico de la Comunidad. El citado artículo 2 establece esta nueva condición: *“la Comunidad tendrá por misión promover...un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista...un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente...”* Además, se da reconocimiento expreso al *principio de integración* de las exigencias de protección ambiental en la definición y realización de las demás políticas y acciones comunitarias. Si bien éste principio también figuraba de antes,

siempre lo hacía al interior del título dedicado a los asuntos ambientales. Con Ámsterdam, se traslada a la parte primera del Tratado como uno de los inspiradores de la actuación comunitaria. De esta manera, la integración deja de ser un principio propio de la política ambiental para convertirse en un principio general de actuación Comunitaria, dándole amplitud significativa al colocarse al mismo nivel de competencias de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad (FERNANDEZ DE GATTA, 2000: 77).

Ámsterdam se ocupa también de la relación entre el mercado interior y el medio ambiente, pues modifica las disposiciones que hasta la fecha hacían referencia a esta situación y que habían originado no pocas controversias ante el Tribunal de Justicia. El artículo 95 del TCE mantiene la obligación de la Comisión de basarse en un nivel de protección elevado en sus propuestas sobre el mercado interior relativas a cuestiones ambientales, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad en hechos científicos. Pero además señala, que el Parlamento Europeo y el Consejo, *“procurarán también alcanzar ese objetivo”*. El apartado 4 del artículo permite la posibilidad de los Estados miembros de mantener disposiciones nacionales, aunque existan normas de armonización, obligándoles en cualquier caso, notificarlas a la Comisión.

Otro aspecto que desataca de Ámsterdam tiene que ver con el proceso de toma de decisiones sobre asuntos ambientales. Se pasa del procedimiento de cooperación al de codecisión (artículo 175 en relación con el 251). Se eliminó así la dualidad de procedimientos que existían anteriormente según se tratase de decisiones o medidas de aproximación de legislaciones nacionales para la consecución del mercado único. Según la doctrina, esto significó un gran paso, ya que el Parlamento se igualaba en facultades a lo relacionado con el mercado interior dejando ver la importancia que adquiriría la política ambiental (CAMPINS ERITJA, 2000: 10).

La cooperación reforzada y la flexibilidad son otros de los aspectos destacados en Ámsterdam. Éste introduce un nuevo título, el VII (Art. 43 a 45),

en el cual indica que la cooperación reforzada hace relación a la posibilidad de que algunos de los Estados miembros, que impliquen mayoría, cooperen más estrechamente en ámbitos y materias específicas, utilizando el marco institucional de la Comunidad, bajo ciertos requisitos y limitaciones.

Por último se cuentan disposiciones generales relativas a las exigencias de bienestar de los animales al formular y aplicar las políticas de agricultura, transporte, mercado interior e investigación; así como el compromiso a elaborar estudios de evaluación de impacto ambiental cuando formulen propuestas que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente.

Luego de Ámsterdam se inició el proceso de aprobación de una Constitución para Europa. A pesar de que éste no fructificó ante la negativa de ratificación por parte de algunos Estados miembros, nos parece pertinente analizar los aspectos más importantes del texto en relación con la protección del medio ambiente. Este documento se estructura a partir de un preámbulo, cuatro partes de desarrollo, 2 anexos, 36 protocolos anexos y 8 protocolos de nueva creación.

El preámbulo es una típica declaración de principios en el cual la Unión Europea deja en claro los valores sobre los que se cimienta la unidad europea. La primera parte contiene los objetivos, valores y principios relativos al reparto competencial entre la Unión y los Estados miembros, así como disposiciones institucionales básicas. La parte segunda contiene la Declaración de derechos fundamentales, tal y como fue establecida en el Tratado de Niza de diciembre de 2000, con algunas modificaciones. En su tercera parte, se establecen las bases jurídicas de las políticas comunes, así como el desarrollo de las disposiciones relativas al funcionamiento de la Unión de la Parte I; en buena medida, reproduce casi sin modificaciones el contenido del TCE y del TUE. La cuarta y última parte, contiene las disposiciones generales y finales, las cuales dan cuenta de la sucesión y continuidad jurídica de la Comunidad y Unión

Europeas y la nueva Unión Europea, la aplicación territorial, procedimientos de revisión y ratificación, entrada en vigor.

Por su parte, el primero de los anexos establece la lista de productos objeto de la política agrícola común, y el segundo; la lista de los países y territorios de ultramar. En cuanto a los 36 Protocolos anexos, éstos se hayan divididos así: 28 de ellos reproducen Protocolos ya existentes de los actuales Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea. En su gran mayoría han experimentado pequeñas adaptaciones si se les compara con los textos hoy vigentes. Otros por su parte, han sido objeto de profundas reformas, como es el caso del papel de los Parlamentos nacionales o del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los 8 protocolos restantes de nueva creación, tratan sobre diversos temas.<sup>96</sup>

En cuanto a las estrictas referencias relacionadas con el medio ambiente se pueden resaltar las siguientes:

Desde el preámbulo se hace referencia al medio ambiente. Este señala: *“Seguros de que, unida en la diversidad, Europa brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y [conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y a Tierra], la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana”*. En aplicación de los enfoques intergeneracional y de equidad, estas palabras vienen a significar que Europa se compromete en alcanzar el logro del ideal del Desarrollo Sostenible a partir de la protección del medio ambiente.

En la parte primera del texto se reafirma lo señalado desde el tratado de Ámsterdam: el medio ambiente es una Política Comunitaria. En esta ocasión el artículo I, sobre los Objetivos de la Unión, establece en su numeral 3: “la Unión

---

<sup>96</sup> Un protocolo sobre determinadas disposiciones transitorias aplicables a las instituciones; Un protocolo sobre el Eurogrupo; Un protocolo sobre las modificaciones del Tratado EURATOM; Un protocolo sobre la cooperación estructurada permanente en materia de defensa; Un protocolo sobre la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos; Un protocolo sobre las disposiciones todavía aplicables de las Actas de Adhesiones anteriores a la última ampliación; Un protocolo sobre las disposiciones todavía aplicables del Acta de Adhesión de 2003; Un protocolo sobre los actos y Tratados que complementaron o modificaron el Tratado; Un protocolo constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea.

obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa... y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. La última frase no sólo habla de obrar por la protección de la calidad del medio ambiente actual, sino que va más allá, al introducir el componente de mejorarlo.

El mismo artículo 3, párrafo 4, hace referencia a que en las relaciones con el resto del mundo, la Unión Europea afirmará y promoverá sus valores e intereses, los cuales, se materializan en la contribución, “a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta...” (Subrayas fuera de texto).

En cuanto a las competencias de la Unión, el artículo I-12, establece que el medio ambiente, de acuerdo con el literal e) del artículo I-14, se encuentra en el ámbito de las competencias compartidas, no obstante, el texto del Proyecto de Constitución considera la cláusula de flexibilidad.<sup>97</sup>

Importante resulta la Parte II, pues incorpora la Carta de los derechos fundamentales dotada de carácter jurídicamente vinculante. El medio ambiente aparece y se configura como uno de los derechos, libertades y principios fundamentales de la Unión. El título IV relativo a los derechos de Solidaridad, establece en su artículo II-97: *“la protección del medio ambiente, en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”*.

En la parte tercera se asientan las bases jurídicas de las políticas comunes, allí las referencias al medio ambiente son abundantes. El texto constitucional dedica la sección V al medio ambiente, compuesta por dos artículos: el III-233,<sup>98</sup> y el III-234.<sup>99</sup> Además, la tercera parte contiene referencias no

---

<sup>97</sup> Clausula según la cual, “cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión europea y previa aprobación del Parlamento Europeo”.

<sup>98</sup> En este primer artículo III-233, se establecen los objetivos específicos de la política medioambiental de la Unión: a) preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; b) proteger la salud de las personas; c) utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional; d) promover medidas a escala internacional destinadas a hacer

contenidas en la sección quinta, y que aparecen esparcidas en diversos artículos: el artículo III.119, el cual señala que, *“las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en la presente Parte, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”*. En la sección décima dedicada a la Energía, el artículo III-256<sup>100</sup> establece que la política energética debe tener como prioridad la conservación y mejora del medio ambiente, en ese sentido, ésta debe fomentar la eficiencia y el ahorro energético.

Por su parte, el numeral 3 del artículo III.172<sup>101</sup> referente a las disposiciones generales, señala que, *“en sus propuestas presentadas en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, la Comisión se basará en un nivel elevado de protección, teniendo en cuenta especialmente, cualquier novedad fundada en hechos científicos...”*

---

frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. El párrafo No. 2 señala por su parte el objetivo general de la misma, el cual es alcanzar un nivel elevado de protección, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Renglón seguido señala que la política se basará en los principios de precaución y de acción preventiva, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en el origen, y en el principio de que quien contamina paga. Asimismo, en el párrafo No. 3 se señala que en la elaboración de su política medioambiental, la Unión tendrá en cuenta: a) los datos científicos y técnicos disponibles; b) las condiciones medioambientales en las diversas regiones de la Unión; c) las ventajas y las cargas que puedan derivarse de la acción o de la falta de acción; d) el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones. El párrafo 4, reafirma el compromiso de la Unión para que independientemente del marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes en la salvaguarda del ambiente.

<sup>99</sup> Por su parte el artículo III-234, señala de inicio, que una Ley Marco Europea establecerá las acciones que deban emprenderse para alcanzar los objetivos fijados en el artículo III 323. No obstante y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado I y sin perjuicio del artículo III-172, el Consejo adoptará por unanimidad Leyes o Leyes Marco Europeas que establezcan: a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal; b) medidas que afecten: § A la ordenación del territorio § A la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o, directa o indirectamente, a la disponibilidad de dichos recursos. § A la utilización del suelo, con excepción de la gestión de residuos; c) medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. El párrafo 3, señala que será una Ley Europea la que establezca los Programas de Acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse, antes se hacía a través de recomendaciones, y en un caso, a través de una decisión. El párrafo 4 señala, que la financiación y ejecución de la política medioambiental, corresponde a los Estados miembros, sin perjuicio de algunas acciones por parte de la Unión. El párrafo 5 del artículo señala, que sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida basada en el apartado 1 conlleve costes considerados desproporcionados por las autoridades públicas de un Estado miembro, dicha medida establecerá de la forma adecuada la posibilidad de que a) se le aplique una excepciones de carácter temporal, o b) reciba apoyo financiero cargo al Fondo de Cohesión,

<sup>100</sup> 1. En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y habida cuenta de la exigencia de conservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivos: a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía. b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, y c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables...

<sup>101</sup> El artículo III-172 refiere al nivel elevado de protección de los consumidores, *“teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad fundada en hechos científicos”*, reconocen expresamente cinco derechos fundamentales de los consumidores: a la salud, a la seguridad, a protección de sus intereses económicos, a la información y a asociarse con el fin de hacer oír su voz.

Por último, el artículo III-292 en su numeral segundo, señala que la Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales.<sup>102</sup>

Por último, y luego de la crisis desatada tras la negativa de los Estados francés y holandés de firmar el Proyecto de Constitución Europea, se abrió un amplio debate en Europa en torno a las posibles opciones para hacer frente con eficacia y decisión al reto de gestionar la variopinta y compleja composición del espacio supraestatal de 27 Estados, tras las ampliaciones de 2004 y 2007. Tres fueron los escenarios puestos a consideración: *i.*) Continuar con lo aprobado en el Tratado de Niza de 2001 y las siguientes modificaciones derivadas de las actas de adhesión de los nuevos Estados miembros; *ii.*) Lograr definitivamente la ratificación del Tratado de Constitución Europea, escenario casi imposible a la vista de la negativa de dos países vía referéndum y la postergación sin fecha de otros siete; y, *iii.*) Abordar una reforma de los Tratados existentes, rescatando aspectos fundamentales del Texto constitucional. Al final, los intereses comunes europeos se decantaron por la última de las opciones, “*aunque no como propugnaron algunos dirigentes europeos, como un tratado de mínimos, sino incorporando una amplia batería de innovaciones de diverso calado*” (CES, 2008: 14). Así las cosas, el día 13 de diciembre de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE-27 firmaron el denominado: *Tratado de Lisboa*.

Este Tratado trae causa en el impulso de la Presidencia alemana del Consejo durante el primer semestre de 2007 para conjurar la crisis subsiguiente a la no ratificación del Texto de Constitución Europea. Sobre la base de la denominada *Declaración de Berlín*, adoptada el 25 de marzo de 2007, con ocasión del 50<sup>a</sup> aniversario de la firma de los Tratados de Roma, el

---

<sup>102</sup> Y señala que la finalidad de dicha acción es: d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; y, f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible.



Consejo Europeo de Bruselas, de 21 y 22 de junio de 2007, adoptó la decisión de convocar la Conferencia Intergubernamental con la finalidad de elaborar un tratado de reforma, que habría de modificar a los vigentes, “*abandonando el concepto constitucional*”, y redactándose tomando en cuenta el contenido de los Tratados de la Unión Europea y el de la Comunidad Europea; proceso que culminaría con el esfuerzo, también importante, de la Presidencia portuguesa. Se trató en ambos períodos, de impulsar y alcanzar a la mayor brevedad una propuesta, fruto de las más altas negociaciones, y así evitar cualquier divergencia para enfrentar los retos de la futura Unión Europea ampliada.

La primera gran decisión corrió por cuenta del Consejo Europeo de junio de 2007, el cual acordó convocar una Conferencia de Representantes de los Gobiernos con la intención de iniciar los trabajos para la elaboración de la nueva propuesta con base en la incorporación de las modificaciones acordadas desde 2004, cuando tuvo lugar la mayor ampliación de la historia de la UE con la incorporación de 10 nuevos socios. La Conferencia debía completar dichos trabajos antes de finalizar 2007, con la intención de permitir un margen temporal suficiente para ratificar el Tratado antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009.

Junto con la anterior acción, el Consejo aprobó un mandato taxativo y detallado al que debía ceñirse el trabajo de la Conferencia, como regla general, y con las especificaciones y modificaciones que se detallan en el propio mandato, resultado de las consultas con los Estados miembros durante el semestre alemán de la Presidencia. En concreto, los objetivos globales del Tratado de reforma se cifraban en aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada, y la coherencia de su acción exterior.

Trabajando de forma ágil y dinámica, la Presidencia Portuguesa hizo públicos, los días 23 y 24 de julio de 2007, los textos completos del *Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. De esta manera se llegó a un texto definitivo el día 5

de octubre de 2007, siendo definitivamente presentado y aprobado en el Consejo de Europa celebrado en la ciudad de Lisboa los días 18 y 19 de octubre de 2007 y firmado el 13 de diciembre de ese mismo año.

Así como el Tratado de Maastricht fue importante para la integración al instituir la Unión Europea y aglutinar en torno a su andamiaje institucional los llamados tres pilares: el marco comunitario, la política exterior y el ámbito de la cooperación en materia judicial y de interior; los Tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2001) establecieron numerosos instrumentos de cara a la ampliación de la UE a los países de Europa Central y Oriental; el Tratado de Lisboa resulta ser importante pues intenta recuperar para la Unión Europea el espacio de liderazgo en la economía del conocimiento y de la innovación, a la vez que en la política de cooperación con terceros países y en la prevención y resolución de los conflictos internacionales. El nuevo Tratado brinda a la Unión el marco y los instrumentos jurídicos necesarios para afrontar los retos del futuro y responder a las expectativas de sus ciudadanos (COMISIÓN, 2009).

Su objetivo principal es pues, modificar los Tratados constitutivos (CECA, EUROTOM y CEE), el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), pero no sustituirlos.

El de Lisboa es un Tratado pequeño, sólo cuenta con siete artículos, pero que establecen modificaciones de enorme importancia para el funcionamiento del espacio supraestatal. En particular sus artículos 1 y 2 son de una enorme complejidad: el primer artículo contiene las modificaciones sustantivas del TUE, mientras que en el artículo segundo, el más amplio y prolijo, se incorporan las modificaciones del TCE. Los cinco artículos restantes contienen las disposiciones habituales acerca de la vigencia (ilimitada), forma de ratificación y entrada en vigor, textos auténticos y depósito, entre otras.

El primer efecto de la opción política de fondo, consiste en abandonar cualquier connotación constitucional en la construcción europea, y por ende,

renuncia a contar con un Tratado único. Ello, no obstante la desaparición formal de la Comunidad Europea en el TL, a la que sustituye y sucede la Unión Europea, atribuyéndosele a ésta personalidad jurídica propia y única, tiene su reflejo obligado en la denominación de los Tratados, pasando el antiguo TCE a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE. De esta forma, se ha optado por mantener una estructura dual de los Tratados cuya oportunidad puede parecer cuestionable, pues ya no son reflejo de dos entidades supranacionales diferenciadas (Unión Europea y Comunidad Europea) no pareciendo suficiente una razón de mera funcionalidad (CES, 2008: 16).

Entre las disposiciones importantes del TL, se encuentran: Regula en primer término las disposiciones comunes relativas a los valores de la Unión, su finalidad y objetivos, los principios y el reconocimiento de derechos y libertades de los ciudadanos, *asumiendo, con el mismo valor jurídico que los Tratados, la Carta de derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007* (FERNANDEZ DE GATTA, 2008: 43). En esta primera parte además, incluye títulos sobre los principios democráticos, las instituciones, la acción exterior de la unión, la política exterior y de seguridad común, y las disposiciones finales, en las cuales se abre la posibilidad a los estados miembros de decidir retirarse de la unión.

Pero las mayores novedades de la reforma de Lisboa se han plasmado en el TFUE, el cual tiene el mismo valor jurídico que su antecesor, y constituye a su mismo nivel un texto complementario imprescindible. Su importancia deriva en que constituye el texto que regula de manera detallada las políticas y acciones de la UE y su funcionamiento institucional. Entre lo más destacable se encuentra, la regulación de la distribución de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, pasando después a regular las distintas políticas y acciones de la UE, (incluyendo las nuevas políticas de energía, turismo, protección civil y cooperación administrativa), el funcionamiento del sistema institucional, y las disposiciones financieras.

Por otro lado, acoge una mayor apertura a la ciudadanía para la toma de decisiones. Se crea la denominada *iniciativa ciudadana*, a través de la cual un millón de personas (de una población de 500 millones) de los Estados miembros puede solicitar a la Comisión Europea mediante petición, que presente nuevas propuestas legislativas. En el mismo sentido, y para mejorar la información sobre cómo adopta sus decisiones la Unión, a partir de ahora el Consejo tendrá que celebrar sesiones públicas cuando estudie y someta a votación los proyectos legislativos. De la misma manera el Tratado aumenta el número de ámbitos en los que el Parlamento Europeo compartirá la toma de decisiones con el Consejo. A escala nacional, los Parlamentos Nacionales tendrán mayores oportunidades de contribuir directamente a la toma de decisiones de la Unión.

El Tratado implementa una toma de decisiones más rápida y eficiente. Así en el Consejo, se ampliará la adopción de decisiones por mayoría cualificada, en vez de la unanimidad. La mayoría cualificada significa que desde 2014, las decisiones del Consejo de Ministros habrán de ser aprobadas por el 55% de los Estados miembros, que reúnan como mínimo el 65% de la población europea. De esta forma las decisiones tienen una doble legitimidad.

El Tratado dota a la Unión de una voz más fuerte y coherente frente al resto del mundo. Crea el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidente de la Comisión<sup>103</sup> a fin de promover la acción de la UE en la escena internacional y de defender sus intereses y sus valores en el exterior.

Para impulsar su labor con continuidad y coherencia, el Consejo Europeo elegirá a un Presidente<sup>104</sup> por un máximo de cinco años. De ese modo, las acciones de la UE serán más visibles y más coherentes. El Presidente de la

---

<sup>103</sup> La primera en ocupar el cargo de Alto Consejero es la socialista británica Catherine Ashton, que junto con el Consejo velará por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión Europea.

<sup>104</sup> Por su parte, el primer Presidente del Consejo Europeo es el dirigente belga, Herman Van Rompuy, militante del CD&V, formación política democristiana de Bélgica integrada en el Partido Popular Europeo. Fue Primer Ministro de Bélgica entre el 30 de diciembre de 2008 y el 25 de noviembre de 2009.

Comisión será elegido por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo.

Ahora bien, según FERNANDEZ DE GATTA (2010:60), las novedades en relación con la inclusión de la política de medio ambiente en el Tratado de Lisboa *son insignificantes*, básicamente se le ha dado peso específico al tema de la energía y el cambio climático; por los lados de la legislación la dinámica ha sido la refundición de las Directivas clásicas (aves, EMAS) o relanzar otras (Ecoetiqueta).

Las primeras referencias se encuentran en el artículo 3° del Tratado, relativo a la finalidad y los objetivos de la UE. Este artículo establece que la Unión Europea, *obrara en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendiente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.* (Subrayas fuera de texto). Aunque el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente ya estaban presentes en los tratados anteriores, el Tratado de Lisboa consolida este objetivo y lo define con más precisión, además de que convierte al desarrollo sostenible en uno de los objetivos fundamentales de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo (Apartado 5°).

Como ya se dijo, el artículo 6° del TUE reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, adaptada el 12 de diciembre de 2007, la cual ahora posee el mismo valor jurídico de los Tratados, por tanto se reafirman los derechos en relación con el medio ambiente en dicha Carta, pero ahora con mucha mayor entidad.

En cuanto al Tratado de la Comunidad Europea (artículo 2° de Lisboa), el cual pasará a denominarse Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea-

TFUE, éste inicia con un título I relativo a *Categorías y ámbitos de competencia de la Unión*, que las prevé como exclusivas de la Unión (sólo la Unión podrá legislar y adoptar decisiones vinculantes, mientras los Estados miembros sólo lo podrán hacer facultados por la Unión o para aplicar actos de la misma), entre las que se encuentran las relacionadas con, *la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la Política de Pesca Común*.

En relación con las competencias compartidas (en las que la Unión y los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, ejerciendo los últimos la competencia en la medida que la Unión no haya ejercido la suya), se encuentra la Política sobre Medio Ambiente, junto con otras estrechamente relacionadas como: mercado interior, cohesión económica, social y territorial, agricultura, consumo, transportes o energía.

En cuanto a las competencias de apoyo, coordinación o complemento a los Estados miembros (en las que la Unión no puede sustituirlos), están las relativas a la salud humana, industria, educación y formación. Al final también hay unas disposiciones específicas en materia de investigación, desarrollo tecnológico y el espacio, así como en cooperación al desarrollo y en políticas económicas concretas (FERNANDEZ DE GATTA, *Ibíd.*: 45).

En relación con la política de medio ambiente, el TFUE la incluyó en el Título XX (Arts. 191-193), bajo la denominación "*Medio Ambiente (Cambio Climático)*", lo que para FERNANDEZ DE GATTA, (*Ibíd.*: 46) y compartimos su opinión, es a todas luces inapropiado, ya que es evidente que el medio ambiente es algo más amplio y complejo que el mero cambio climático; yerro que según éste se corrige, en el Anexo relativo a las tablas de correspondencia de los textos previstos en el artículo 5° del TL, ya que terminan denominando al Título XX simplemente, "*Medio Ambiente*". Además de lo anterior, el TFUE no introduce muchas modificaciones en materia ambiental en relación con el TCE, sólo en lo relacionado con el objetivo de la Política Ambiental de la Unión

Europea sobre el fomento de las medidas a escala internacional, la frase: “y en particular a luchar contra el cambio climático” (Art. 191 TFUE).

Otro aspecto que merece ser destacado es la generación de una Política Energética (Título XXI, Art. 194), la cual tiene una estrecha relación con la estricta Política Ambiental, sobre todo cuando aquella en relación con ésta señala, que tiene por finalidad “*garantizar la seguridad en el abastecimiento energético de la Unión, así como fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, y el desarrollo de energías nuevas y renovables*”. Lo cual constituye un entramado cercano entre la Política Ambiental y la nueva Política Energética.

Se tenía previsto que el Tratado entrara en vigor el 1 de enero de 2009, pero ante la votación negativa del referéndum de aprobación en Irlanda (12 de junio de 2008), se paralizaron los procesos que vendrían a continuación (Rep. Checa y Polonia). Irlanda ratificó el tratado el día 10 de octubre de 2009, Polonia el día 11, y por último, luego de varias idas y venidas, el Parlamento Checo hizo lo propio el día 3 de noviembre. Así las cosas, el Tratado entró en vigor el día 1 de diciembre de 2009.

Recientemente ha sido expedido un dictamen del Comité de las Regiones sobre *El futuro de la Estrategia de Lisboa después de 2010*. Recomendación que se compone de 46 puntos, en los cuales, se apoya la puesta en marcha de una iniciativa que suceda a la estrategia de Lisboa después de 2010 pero considerando necesario reequilibrar la estrategia y fusionarla con la estrategia Europea para un desarrollo sostenible.<sup>105</sup> El dictamen señala que los desafíos futuros son varios e importantes y para ello será necesario incluir un objetivo global y explícito orientado a elevar el nivel de calidad de vida y bienestar de los ciudadanos de la Unión Europea dentro de los límites que impone un

---

<sup>105</sup> De acuerdo con el considerando segundo del dictamen, la actual estrategia de Lisboa no ha logrado que se reconozca de manera suficiente el papel fundamental de los entes locales y regionales de la Unión cuando se trata de aplicar y comunicar la Estrategia en la práctica. El considerando tercero constata la enorme incertidumbre que reina entre los entes locales y regionales sobre el objetivo general de la Estrategia. El considerando cuarto lamenta que la Estrategia no haya ejercido el impacto deseado en lo que respecta a la mejora de la gobernanza económica conjunta de la Unión.

planeta finito y subrayando el papel crucial de la educación y la formación de la sociedad.<sup>106</sup>

### **2.2.2. Objetivos y principios ambientales de la Unión Europea y de la Política ambiental Comunitaria**

El Art. 2 del TCE establece que la Comunidad europea: “tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los Arts. 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros” (Subrayas fuera de texto).

El Art. 2 es el sustrato sobre el que está soportado el proceso unificador Europeo, la Unión Europea existe para y por la consecución de los fines esbozados en éste, contiene los postulados axiológico-normativos que movilizan su andamiaje institucional en el presente y guían su proyección y existencia futura. De lo cita anterior se colige entonces, que la Unión Europea considera fundamental para alcanzar sus fines a la sostenibilidad y la mejora y protección del ambiente. Esta notable situación conlleva efectos prácticos, quizás el más importante, que los principios recogidos en la declaración han sido reconocidos como esenciales para el proceso de la Unión, y por tanto, no sólo sirven para guiar la estricta acción medioambiental, sino que también permean y dan forma a las demás políticas existentes. Palabras más palabras

---

<sup>106</sup> El comité de las regiones aboga por que el modelo económico Europeo sea un modelo de economía ecológica incorporando objetivos y compromisos en materia de cambio climático desarrollando la competitividad la capacitación y el empleo en los sectores ambientales, adoptando un marco coherente de incentivos y mecanismos de apoyo (hace hincapié en la legislación ambiental como principal instrumento) y el intercambio de buenas prácticas y cooperación técnica.



menos, la mejora y protección del ambiente debe forzosamente, y en aplicación del principio de integración, hacer parte de todas las demás políticas desarrolladas por la Comunidad.

Por su parte el Art. 2 del TUE señala que la Unión Europea tiene la misión de promover un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. ¿Qué significado tiene esta redacción? ¿A qué hace referencia? A nuestra forma de ver, la Política Comunitaria, con enorme atino, ha hecho distinción entre la protección y la mejora del medio ambiente. Es decir, la acción Comunitaria no sólo debe evitar que se produzcan daños al ambiente, sino que también es mandatorio mejorarlo para el disfrute de las próximas generaciones. El Artículo añade un ingrediente adicional, no refiere simplemente a simple mejora y protección del medio ambiente, sino que alude a la mejora de su *calidad*. Es decir, no vale una mejora cualquiera, sino aquella que permita su disfrute en condiciones. La Comunidad tiene la misión entonces de aumento en la formulación de políticas, normas e instrumentos que garanticen la calidad permanente de la calidad ambiental.

A su vez el Art. 191 del TFUE (anterior 174 del TCE), señala que la Política Ambiental Comunitaria se enfoca hacia la consecución de cuatro objetivos: *i.*) La conservación, protección y mejora de la calidad del ambiente; *ii.*) La protección de la salud de las personas; *iii.*) La utilización prudente y racional de los recursos naturales; y *iv.*) El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático.

Según ALONSO GARCÍA (1993: 44), si bien tanto los objetivos de protección de la salud como el de utilización racional de los recursos naturales se encuentran implícitamente incluidos en la protección del medio ambiente, fueron explicitados desde el TCE para evitar una interpretación demasiado estricta del concepto, pudiendo verse limitada la competencia Comunitaria sobre la materia. BETANCOURT RODRIGUEZ (2001:355), ha dicho por su

parte, que si bien los objetivos de la política ambiental son distintos, y ello podría llegar a plantear problemas, se distingue claramente que todos convergen en garantizar el principio Comunitario fundamental de mejorar y proteger la calidad del medio ambiente.

El Art. 191.2 del TFUE añade a los anteriores otro objetivo, los cuales a su vez se fundamentan en unos Principios. Los principios son: *a.) Cautela*, esto es, tomar medidas inmediatas en caso de amenaza grave e irreversible al medio ambiente; *b.) Acción preventiva*: impedir desde su origen, la producción de contaminación o daños medioambientales con la adopción de medidas que erradiquen riesgos conocidos; *c.) Corrección de atentados al ambiente, preferentemente en la fuente misma*: según el cual la intervención debe centrarse en el objeto que provoca directa o indirectamente el impacto sobre el medio ambiente; y, *d.) Quien contamina paga*: que impone a aquél que provoca un daño ambiental el deber de reparación, recuperación o compensación, como último recurso.

Por su parte el otro objetivo es el de *alcanzar un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente* (TFUE 191.2), al que hay que añadir uno más que señala que indica que, *las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la unión, en particular con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible*; el cual hasta el Tratado de Ámsterdam figuraba en el Art. 174, luego fue trasladado al Art. 6 y ahora aparece en el Art. 11 del TFUE. Sobre los tres primeros Principios arriba señalados realizamos ya algunos comentarios, cabe ahora referirse al Principio relacionado con un *“elevado nivel de protección”*.

Este objetivo constituye una base cualitativa fundamental en la integración Comunitaria que inserta a la protección ambiental en el mismo rango que el resto de objetivos generales de la Comunidad Europea (JUSTE RUIZ, 2000: 145). ¿Qué debe entenderse por *elevado nivel de protección*? ¿Se parte del supuesto de que las normas Comunitarias consagran un elevado nivel de

protección? ¿Se presume que los Estados miembros no son capaces de expedir normas adecuadas para la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente?

Lo cierto es que no existe definición del término que encaje a medida, por lo que se exponen innumerables criterios para su conceptualización, respetando siempre y en todo momento, rasgos comunes que subyacen con preponderancia. En términos generales, por nivel adecuado de protección ha de entenderse un nivel eficaz y suficiente, exigencia en cada acción, medida y/o norma de los niveles necesarios que permitan conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; cualquier actuación en otro sentido supondría su negación sustancial. Así las cosas, no le es dable a la Comunidad, adoptar decisiones de mínimos bajo el supuesto de que los Estados miembros tienen la posibilidad de establecer medidas adicionales, la obligación del nivel elevado recae expresamente sobre las instituciones Comunitarias y no a través de la colaboración de la competencia con los Estados miembros para establecer normas adicionales, máxime cuando dicha facultad es potestativa de los Estados miembros (AGUDO GONZALEZ, 2001: 53).

El artículo 191 del TFUE, añade un párrafo 3º en el cual se señala que, *las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.*

### **2.2.3. Los condicionantes Comunitarios a la formulación de la Política Ambiental Comunitaria**

El artículo 191.3 del TFUE (anterior 174.3 del TCE) señala que, *“en la elaboración de la política ambiental... la Comunidad tendrá en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad, las ventajas y las cargas que puedan*

*resultar de la acción o la falta de acción, el desarrollo económico y social de la comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones".* A estas exigencias impuestas por el Tratado se les denomina indistintamente como condicionantes, requerimientos o parámetros de la Política Ambiental Comunitaria. El nombre es lo de menos, lo importante es que son imperativos impuestos a las instituciones Comunitarias a la hora de expedir la política ambiental, por lo que su observancia es de obligado cumplimiento. De su simple lectura se puede concluir que abarcan diferentes aspectos, algunos constituyen verdaderas obviedades, otros corresponden a una lectura particular de la realidad Europea.

El primero de ellos es la sujeción a los datos científicos y técnicos, condición perfectamente entendible que refiere a una relación en doble vía: el medio ambiente, en tanto sistema dinámico varía y por tanto su comprensión, alteración y técnicas para mejorar y proteger su calidad. En la misma línea, la ciencia y la técnica avanzan por lo que la política Comunitaria debe reflejar dichos avances en la elaboración de la política protectora del medio ambiente. Ciertamente es que aún son muchas las alteraciones del ambiente que no se comprenden totalmente, por lo que resulta fundamental que a la hora de tomar cualquier medida se cuente con datos científicos y técnicos que indiquen la mejor comprensión y forma de proceder. Ahora, como es sabido, el principio de precaución o cautela actúa en ausencia de certeza científica absoluta ante la posibilidad de daños graves e/o irreversibles, lo que blinda la protección del medio ambiente ante la incompreensión de fenómenos, circunstancias y acciones no del todo conocidas.<sup>107</sup>

El segundo de los condicionamientos establece la necesidad de tener en cuenta las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad. Ciertamente es que el ambiente varían de acuerdo a las diversas regiones, sin embargo, es imprescindible no perder de vista que el medio ambiente es uno solo y que su mejora y protección es responsabilidad común.

---

<sup>107</sup> Sin embargo, y ante el uso en muchos casos indiscriminado de la precaución, en algunos Estados como el colombiano, éste ha pasado a ser excepcional. Más adelante se hará expresa alusión a esta circunstancia.

De la misma forma, se ha comprobado que en algunos asuntos relacionados con la defensa del medio ambiente son más las coincidencias que las diferencias, por lo que establecer una política que decante en normas de protección con base en principios comunes, es en muchos casos necesario. Nos referimos al medio ambiente urbano, en donde se justifica la existencia de una política y unas normas que como mínimo tengan presupuestos de elaboración y aplicación coincidentes.

El tercero de los condicionamientos se refiere a las ventajas y cargas que puedan resultar de la acción o la inacción de la Comunidad. Este requisito puede tener múltiples interpretaciones, pero al parecer dos son las comúnmente utilizadas: la primera apunta a que en muchos casos la protección del medio ambiente exige cuantiosos recursos. Aún en el ámbito Europeo, la ausencia de planificación y análisis previo a cualquier decisión puede traer consigo erogaciones suntuarias que podrían perjudicar el equilibrio del mercado común, así como distribuir costos que al final deben asumir los particulares. En segundo lugar, y desde el estricto punto de vista ambiental, la falta de planificación y/o análisis de la medida o conjunto de medidas a adoptar, puede traer consigo la implementación de acciones que por el contrario agraven la situación inicial que se pretendía solucionar.<sup>108</sup>

Por último, la política ambiental debe tener en cuenta en su elaboración el criterio del desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto, y el desarrollo equilibrado de sus regiones. El cabal entendimiento de este condicionamiento resulta de enorme importancia. Se trata de la no fácil articulación entre el desarrollo económico y la protección ambiental. Es decir, que al momento de elaborar la política ambiental, se ha de tener en cuenta la situación actual y la prospección económica de la Comunidad en su conjunto y la situación de las regiones en particular. La pregunta que surge es: ¿con qué

---

<sup>108</sup> En el fondo de estos planteamientos subyace la idea de que la protección ambiental como sustrato del desarrollo sostenible debe coexistir armónicamente e interactuar con el crecimiento económico, de tal suerte que el desarrollo económico, en tanto pilar fundamental del proceso unificador Europeo, no se realice a costa de la utilización irracional y sobreexplotación de los recursos naturales y el agravio al medio ambiente, y que a la par, la protección ambiental no sea un obstáculo para el desarrollo económico.

finalidad?, ¿acaso se mira al desarrollo sostenible como una amenaza para el mercado común, o a la protección ambiental como un obstáculo para desarrollo económico de la Comunidad? En otro tiempo y siendo realistas, esa hubiera sido la interpretación, sin embargo, en la actualidad se parte de la base de que el desarrollo sostenible y un elevado nivel de protección del medio ambiente son principios esenciales de la Unión Europea, y por tanto no proceden descalificaciones hacia lo que da sentido y fundamenta el proceso desde el cual surgen tales formulaciones.<sup>109</sup>

Esta circunstancia se halla perfectamente documentada en la realidad, pues no pocos recursos provenientes de fondos, que en principio no tenían como destino la protección del medio ambiente, han sido utilizados comúnmente para estos temas, como es el caso del Fondo LIFE. También ahora se está atendiendo y estudiando con detenimiento las aportaciones de las innovaciones ecológicas y la eficacia en el uso de los recursos a la competitividad de la Unión y las oportunidades comerciales que éstas brindan.

#### **2.2.4. Ejercicio de las competencias ambientales entre la Unión Europea y los Estados miembros, en especial las competencias municipales**

La política ambiental representa un ámbito competencial compartido entre la Unión Europea y los Estados miembros. Las competencias ambientales se regulan a través de la técnica de concurrencia, es decir, los Estados miembros son libres de adoptar su propia normativa si no existe intervención comunitaria, pero una vez la Comunidad interviene, prevalece la legislación comunitaria. Esta concurrencia puede darse bien para la aproximación o armonización de las legislaciones nacionales a los efectos de la consecución del mercado común, o bien para la armonización y regulación de la protección del medio ambiente en los ámbitos alejados del mercado.

---

<sup>109</sup> Más bien lo que quiere significar este condicionamiento es que la política de medio ambiente no puede realizar por sí sola las mejoras necesarias para conseguir el desarrollo sostenible pretendido por la unión, y que por tanto se hace importante integrar dicha política en las demás políticas Comunitarias, con particular interés en los asuntos económicos. Es imposible alcanzar el desarrollo sostenible sin saber cuánto puede costar y cuáles deben ser los esfuerzos económicos en los que se debe incurrir para llegar a dicho ideal.

Como se ve, este marco de competencias normativas comunitarias para la regulación y armonización de la protección del medio ambiente, no excluye la intervención de los Estados miembros, por el contrario les da margen para el desarrollo de su propia política ambiental.<sup>110</sup> El TFUE ratificó la posibilidad de los Estados miembros para mantener o adoptar medidas ambientales mucho más rigurosas, todo ello a partir de la inclusión del principio de un nivel de protección elevado.<sup>111</sup> En ese sentido, la Comisión puede autorizar a un Estado miembro el mantenimiento de una medida a través de la cual se logra un mayor nivel de protección, dejando sin efecto la medida comunitaria.

Si bien uno de los principios que sustentan el Derecho Comunitario es el de la autonomía institucional y procedimental, esto es, la ejecución del Derecho Comunitario es tarea de los Estados miembros de acuerdo con su propia organización político-administrativa, y obviamente, de la manera como mejor estimen conveniente de acuerdo con los parámetros comunitarios, esta situación conlleva dos consecuencias: la primera es que la responsabilidad sobre el cumplimiento de las normas Comunitarias recae sobre los Estados, lo que como segunda cuestión, les impide argumentar la negativa de su cumplimiento cuando algún ente propio de su organización administrativa interna incumpla. Es el Estado el responsable y quien guarda la discrecionalidad para determinar quién o quienes pueden asumir competencias en su orden interno, teniendo en cuenta todas las posibilidades de que cumplan o no.

El Derecho ambiental Comunitario está compuesto de manera principal por Directivas, las que de ordinario suelen ordenar a los Estados miembros establecer o designar la autoridad o autoridades competentes encargadas de

---

<sup>110</sup> Así las cosas, el artículo 2.2. del TFUE señala que: *Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.*

<sup>111</sup> Artículo 191.2 del TFUE. Y añadió en el Art. 193.5 que, *las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 192 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con los Tratados y se notificarán a la Comisión.*

aplicar sus disposiciones, entre las que se cuentan también a las autoridades locales. Hay quienes consideran que al definir el cumplimiento de las disposiciones comunitarias, la Unión Europea debería incluir un criterio de proximidad, para que respetando las estructuras político-administrativas de cada Estado miembro, se verifique la existencia de autoridades locales o regionales con capacidad económica para asumir de manera principal, las obligaciones que se imponen (SOBRINO HEREDIA, 1997:87).

Es evidente que los problemas relacionados con la higiene, la sanidad y el ambiente (en su connotación más simple), estuvieron tradicionalmente en manos de los entes locales, quienes próximos al ciudadano, socorrían de manera ágil a quienes sufrían este tipo de perturbaciones. Sin embargo, como consecuencia de la dinámica internacional que originó la preocupación por el estado del medio ambiente y el posterior surgimiento de la política y la legislación ambiental a principios de los 70, se dio una acelerada pérdida de competencias de éstos sobre dichas materias. La protección del medio ambiente y los recursos naturales se mostraba, y se muestra ahora, no ya como problema de los municipios sino de la humanidad, y por ende se generalizó la idea de que éstos en su mayoría son portadores de graves carencias, y por tanto, incapaces de arrogarse la carga que supone asumir la tutela del medio ambiente.

Sin embargo, como bien señala (FERNANDEZ RAMOS, 1999:58), en los últimos años hay una tendencia doctrinal dirigida a revalorizar la posición de la potestad normativa municipal en el sistema de fuentes, que representa, en el ámbito del medio ambiente, una gran oportunidad para dar protagonismo al escenario local frente a la adopción de decisiones de prevención y/o corrección pensando de manera global. Ello es así, en la medida en que es en lo local, donde se pueden integrar los distintos elementos que intervienen en la formación de los problemas, y por tanto, elaborar y aplicar las medidas correctoras con la visión integradora necesaria.



En relación con el cumplimiento de las normas Comunitarias por parte de los entes locales caben varios comentarios. Como bien señalamos, los únicos responsables por el incumplimiento de la normativa Comunitaria son los Estados, pero dado el caso que el Estado, o cualquier otra autoridad de mayor rango que los municipios, no transpongan o transpongan incorrectamente la respectiva normativa, tales espacios pueden ser cubiertos por las Entidades locales. Téngase en cuenta que el Derecho Comunitario prima sobre el Derecho Interno de los Estados, y bajo esta circunstancia, todas las administraciones internas están obligadas a aplicarlo sin reparo y cumplirlo de la mejor manera posible. Diversas sentencias del TJCE han declarado que no sólo los tribunales nacionales sino cualquier autoridad nacional, incluidas las locales, tienen la obligación de ejecutar las disposiciones directamente aplicables del Derecho Comunitario.<sup>112</sup>

Asimismo, el TJCE ha tutelado la licitud desde la perspectiva Comunitaria, de normas municipales protectoras del medio ambiente con un carácter preventivo. En su sentencia 380, de 13 de julio de 1989, admitió la licitud del Decreto expedido por un Alcalde Italiano que prohibió la entrega a los consumidores de bolsos o recipientes no biodegradables, y en consecuencia, sometió esta disposición al deber de información previa a las instituciones Comunitarias, contenido en la Directiva 75/442/CEE, relativa a los Residuos.

Sin embargo la realidad es que a pesar de los pronunciamientos jurisprudenciales, el estado actual del Derecho ambiental Comunitario no garantiza un nivel competencial o de intervención suficiente a la autoridades locales. Nuevamente trayendo a colación a FERNANDEZ RAMOS (Ibíd.: 81), tenemos que sólo a partir de la interpretación amplia del principio de subsidiaridad,<sup>113</sup> no circunscrito a las exclusivas relaciones entre la Comunidad

---

<sup>112</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas C/103 del 22 de junio de 1988. Asunto Constanzo/Milano.

<sup>113</sup> Según comenta AGUILAR (1999, 25:44) el Principio de Subsidiariedad ha tenido distintos momentos en torno a su entendimiento. Desde que apareció por vez primera de forma explícita en el Acta Única Europea, y tras su paso por Maastricht y Ámsterdam, llegó al Tratado de Lisboa con un importante peso específico. En su última versión, de acuerdo con el Art. 3.3. del Tratado de Lisboa, según el principio de subsidiariedad, *en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción*

y los Estados miembros, es posible postular a estos entes por parte de las autoridades Comunitarias en la fase de elaboración de las políticas y las normas ambientales. Sin duda, esto merece ser corregido.

En nuestra opinión, la puesta en práctica de este principio supone amalgamar una doble condición: otorgar a los entes locales mayor poder de ejecución a través de competencias claras o clarificar las existentes; pero también mayor formulación e injerencia Comunitaria sobre la materia. En esta última consideración es indispensable la formulación de más instrumentos políticos y normas Comunitarias con obligaciones claras, y más y mejor ayuda económica focalizada. Nos parece que la Unión Europea debería focalizar mayores ejecutorias desde la Política ambiental a los ámbitos locales, incluyendo la participación de los entes competentes desde su formulación inicial, y coadyuvando su ejecución a través de medidas de acompañamiento y evaluación.

Recientemente, el 18 de enero de 2011, el Comité de las Regiones expidió el Dictamen 2011/C 15/02, sobre el papel de los Entes Locales y Regionales en la futura Política de Medio Ambiente. Casi veinte años después de las primeras sentencias europeas al respecto, se sigue insistiendo en que éstos deberían desempeñar un papel más destacado en la formulación de la Política Ambiental de la Unión, ya que como hemos indicado, su participación garantizaría una mejor aplicación y sobre todo *responsabilización*. En ese sentido invita a la Comisión Europea a abrir la posibilidad de organizar un foro anual para analizar los problemas y soluciones regionales y locales en la aplicación y cumplimiento de la Legislación Ambiental Comunitaria. Pide a los Estados miembros que garanticen el respeto del reparto de competencias a nivel interno y de los procedimientos de consulta y transposición de la normativa comunitaria, incluyendo expertos de las administraciones regionales y locales. Por último hace hincapié en la necesidad de reforzar la participación de los entes

---

*pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*

Regionales y Locales en la elaboración del séptimo Programa de Acción Ambiental, para ser presentado como cimiento de la Estrategia de la Unión Europea a 2020.

## **2.3. LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA AL ÁMBITO URBANO**

### **2.3.1. Surgimiento de la idea de medio ambiente urbano en la Política ambiental de la Unión Europea**

La preocupación en torno a la adopción de medidas a nivel Europeo en favor del medio ambiente de las ciudades es reciente. Los primeros trabajos nos llevan hasta el Consejo de Europa, que como se sabe, no es una institución comunitaria, pero cuyas iniciativas han ayudado a dinamizar procesos al interior de la Unión Europea. El Consejo de Europa inició un programa a principios de los años ochenta denominado: "*Campaña en favor del renacimiento urbano Europeo: Vivir mejor en las Ciudades*", este programa fue desarrollado desde 1980 hasta 1982.

Entre 1982 y 1985 el mismo Consejo llevó a cabo un programa de política urbana que en 1986 pasó a ser responsabilidad de la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales. En marzo de 1992 la Conferencia expidió la denominada: "*Carta Urbana Europea*", manual práctico para la gestión de las autoridades locales. Al tiempo, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y el Trabajo, incluyó al medio ambiente urbano como uno de sus campos de actuación, el cual se centraba hasta entonces en los aspectos económicos y sociales de la vida urbana europea. En 1993, dicha Fundación amplió sus trabajos e inició un programa sobre las innovaciones urbanas y su contribución a la sostenibilidad de la ciudad. El programa abarcó aspectos económicos y sociales de la sostenibilidad, incluidos temas de justicia social y de protección del medio ambiente. El programa de trabajo de la Fundación para el período 1993-1996 incluyó además, otros proyectos sobre temas urbanos importantes para la sostenibilidad, como la calidad de la vida

urbana, los indicadores de sostenibilidad de ciudades de tamaño medio, y una serie de proyectos sobre desarrollo económico y empleo.

Concretamente, el reconocimiento del componente urbano en la acción política y a menor escala en la jurídica al interior de la Unión Europea, es un aún más reciente. Los aspectos ambientales urbanos se incluyeron sólo bajo la expedición del IV Programa de Acción Ambiental (1987-1992), el que estableció por vez primera la necesidad de abordar un enfoque integrado para la solución de los problemas de sostenibilidad urbana. Como consecuencia de lo anterior, se produjo la importante publicación del Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano en 1990<sup>114</sup> y a la creación del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano en 1991. Este grupo formado por representantes nacionales y diversos especialistas de materias afines, tenía como finalidad estudiar la manera como podían ser incorporados objetivos ambientales en las futuras estrategias de planificación urbana y ordenación del territorio, y asesorar a la Comisión sobre cómo desarrollar los aspectos atinentes al medio ambiente urbano dentro de la Política ambiental Comunitaria.<sup>115</sup>

También en 1991, se produjo la creación del Comité de Desarrollo Espacial, a raíz de la reunión de los Ministros de Política y Planificación Regional. Dicho comité estudió en su momento el informe *“Europa 2000: Cooperación por un Desarrollo Territorial Europeo”*, cuyos objetivos principales proponían mejorar el sistema urbano Europeo y aumentar el desarrollo sostenible en todas las

---

<sup>114</sup> Nos referimos a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento COM (90) 218final, de 27 de junio de 1990, relativa al Medio Ambiente Urbano. El Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano estudió y clasificó los problemas del medio ambiente urbano en tres grandes grupos: los primeros relacionados con la contaminación urbana, esto es, la alteración de los elementos constitutivos del ambiente (aire, agua, biodiversidad, suelo) a través la introducción de sustancias o formas de energía por actividad humana en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar o degradar la calidad del ambiente y los recursos bien sean del Estado o de los particulares. Los segundos relacionados con la modificación del entorno edificado, en el cual se incluyen las calles, edificios, espacios abiertos, zonas de amenidad, carreteras; etc. En tercer y último lugar, los problemas referidos a la pérdida de la biodiversidad, es decir la disminución de las especies animales y vegetales presentes en la ciudad. El Libro Verde no sólo contribuyó a modificar la mirada sobre los problemas ambientales de las ciudades y a poner en marcha una estrategia de integración y visión transectorial en las demás políticas que afectan a las ciudades, sino que también coadyuvó en el lanzamiento de iniciativas financieras para llevar a cabo estas propuestas, como la iniciativa URBAN.

<sup>115</sup> Los objetivos de la Comisión de Expertos independientes en medio ambiente urbano, se encuentran establecidos en la misma Resolución por la cual se aprueba el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano.

ciudades. Este documento sería fundamental para la expedición de la importante Estrategia Territorial Europea-ETE, de mayo de 1999.

En 1993 se puso en marcha el proyecto denominado: "*Ciudades Sostenibles*", el cual nació como iniciativa conjunta entre la Comisión, a través de la Dirección General XI dedicada a los asuntos sobre medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil, y del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano. También en 1993, la Comisión expidió el "*Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*", en el que desde una visión economicista, se integraron medio ambiente y desarrollo. Este documento reconoce la existencia del medio ambiente urbano y formula una serie de líneas estratégicas de protección.

En 1994 el Comité de las Regiones crea un Comité de Asuntos Urbanos tendiente a influir políticamente en favor de una mayor integración de la política urbana a nivel de la Unión Europea. En el mismo año de 1994, la Comisión crea el Foro Consultivo en materia de Medio Ambiente con la intención de facilitar consultas con los diversos sectores que participan en la política ambiental, y a pesar de su carácter consultivo, fue clave para desarrollar la labor relativa a la expedición de documentos sobre la materia.

En 1996, el Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano presentó su conocido informe: "*Ciudades Sostenibles Europeas*", cumpliendo de esta manera con el mandato delegado en la Resolución de su creación, y como apoyo al vigoroso proceso alcanzado por el Programa surgido durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Agenda 21 Local. El informe constituye un marco para implementar la sostenibilidad en el ámbito local en Europa. Entre otras importantes reflexiones señaló los principios fundamentales para avanzar hacia dicho cometido: una buena gestión urbana, la integración de políticas, en especial la ambiental en las demás políticas de la Comunidad, los planteamientos a nivel de

ecosistemas, la cooperación y la asociación; principios que aún rigen la actuación Comunitaria sobre la materia.

La publicación del importante *Informe Dobris* en 1995, sobre el estado del medio ambiente en la Unión Europea, dedicó por vez primera un extenso y detallado capítulo sobre el medio ambiente urbano, haciendo consideraciones para la implementación de medidas a favor de dicha realidad.

Sin embargo, es a partir del año de 1997 cuando la Unión Europea a través de la Comisión, inició un vigoroso proceso dirigido a alcanzar una Estrategia Europea sobre el Medio Ambiente Urbano. El primero de los documentos expedidos al interior de dicho proceso fue la Comunicación titulada: "*Hacia una política urbana para la Unión Europea*",<sup>116</sup> la cual recoge los insumos básicos del informe centrándose en los retos económicos, sociales y medioambientales a los que se enfrentan las ciudades europeas, y destacando la necesidad de una perspectiva urbana de las políticas Comunitarias.

La segunda revisión del *Informe Dobris* en 1998, sobre el *Estado del Medio Ambiente en la Unión Europea*, dedicó también, la mayor parte de su análisis a la realidad del medio ambiente urbano. El informe serviría para actualizar los datos existentes y ayudar en la expedición del segundo de los documentos en el camino hacia la Estrategia sobre el Medio Ambiente Urbano, la Comunicación titulada: *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*,<sup>117</sup> la cual aplica por vez primera un planteamiento auténticamente sostenible a objetivos políticos interdependientes. En particular, esta Comunicación expone una serie de objetivos para la mejora del medio ambiente urbano que siguen siendo válidos y constituyen la base fundamental de la estrategia definitiva.

---

<sup>116</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Com. (1997) 97 Final, de 6 de mayo de 1997: "*Hacia una Política urbana para la Unión Europea*"

<sup>117</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones, de 28 de Octubre de 1998. Com. (1998) 605. Final: "*Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*".

En 2001 el Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano redactó un informe titulado *“Hacia un uso más sostenible del suelo urbano: consejos a la Comisión Europea para sus políticas y acciones,*<sup>118</sup> y a nivel más general, el artículo 6 del TUE coloca el desarrollo sostenible en el centro mismo de las políticas y acciones de la Unión Europea, tal como se destaca en la Comunicación de 2001: *“Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”*.<sup>119</sup>

En 2004 la Comisión publicó el tercero de los documentos al interior del proceso para alcanzar la Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano. Dicho documento fue la Comunicación titulada: *“Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano,*<sup>120</sup> el cual constituye el documento base para la redacción de la Estrategia Final, que se sometería a un proceso amplio de consulta sobre las acciones propuestas para su viabilidad.

Por último, la consolidación del tema a nivel político comunitario lo constituye la expedición de la *“Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano”*.<sup>121</sup> Este importante documento realiza un análisis diagnóstico de los problemas comunes que impactan a las ciudades europeas y proporciona un conjunto de medidas a ser implementadas bajo un enfoque integrado para la gestión del medio ambiente urbano, la puesta en funcionamiento de planes sólidos en relación con el transporte urbano sostenible, apoyo al intercambio de buenas prácticas, así como mayor financiación para la formación y la investigación al respecto.

---

<sup>118</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, de 16 de abril de 2002. Com. (2002) 179. Final: *Hacia una estrategia temática para la protección del suelo*.

<sup>119</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo COM (2001) 264. Final, de 15 de mayo de 2001: *Desarrollo sostenible para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*.

<sup>120</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones de 11 de febrero de 2004. Com. (2004) 60. Final: *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*.

<sup>121</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 11 de enero de 2006. COM (2005)718. Final: *Una Estrategia temática para el medio ambiente urbano*.

Según la Unión Europea, una vez se agota el proceso de adopción de instrumentos políticos, se inicia la adopción de herramientas de carácter jurídico. Sin embargo, la Estrategia Temática señala que debido a la diversidad de zonas urbanas y las diferencias en la concepción político administrativa de los Estados miembros, la legislación no es el mejor medio para alcanzar sus objetivos, sin embargo no cierra dicha posibilidad para a futuro adoptar decisiones desde el ámbito supraestatal. Al proceso de consecución de la Estrategia nos referiremos adelante.

### **2.3.2. El medio ambiente urbano en los Programas de Acción en Medio Ambiente.**

Desde el primer Programa Comunitario de Acción, expedido el 22 de noviembre de 1973,<sup>122</sup> podía constatarse, aunque de manera tenue, la preocupación por la situación ambiental de las ciudades europeas. El título segundo del primer Programa, estableció un capítulo tercero dedicado al urbanismo y la ordenación del territorio. En términos generales estimó tres importantes problemas ambientales de las ciudades europeas: el control del crecimiento de las zonas urbanas,<sup>123</sup> la situación de los centros de las zonas urbanas, y el aumento de la degradación de las zonas costeras a causa de la urbanización, la actividad industrial y el aumento de la actividad turística.

El Segundo Programa, expedido el 17 de mayo de 1977,<sup>124</sup> supuso básicamente la continuación de las acciones previstas en el primero. En este se reafirma el compromiso adquirido por la Comunidad, y se asumen y refuerzan los objetivos y principios básicos, así como las acciones desarrolladas durante los años siguientes a la entrada en vigor de aquél. Concretando en los aspectos relacionados con el medio ambiente urbano, el

---

<sup>122</sup> Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas en Materia de Medio, 22 de noviembre de 1973, (DOC C 12/1)

<sup>123</sup> Teniendo en cuenta que, *pueden suscitar graves problemas en materia de medio ambiente, en los que se producen, de forma por lo general anárquica, nuevos tipos de urbanización descontrolada que paulatina e imperceptiblemente van extinguiendo los espacios verdes necesarios al equilibrio biológico.*

<sup>124</sup> Segundo programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente, de 17 de mayo de 1977. (DOC C 139/46).



programa desarrolla una sección tercera dedicada a los *espacios urbanos y rurales, zonas costeras y de montaña*. En dicho apartado deja en claro, que por virtud del mandato recogido en el Primer Programa, la Comisión ejecutó diversos estudios sobre todos y cada uno de los problemas planteados, así como sobre las políticas urbanas de los Estados miembros con el fin de identificar soluciones desde el nivel comunitario. No señala los resultados alcanzados en el cuerpo del Programa.<sup>125</sup>

Sin embargo, las referencias explícitas al medio ambiente urbano de los dos primeros Programas de Acción desaparecieron por completo de la redacción del tercero.<sup>126</sup> Este Tercer Programa de Acción<sup>127</sup> se concentró en ahondar en la protección global del medio ambiente, ofreciendo una revisión de los temas propios de la teoría general que dieron como resultado la consolidación del principio de integración del medio ambiente con el resto de las políticas Comunitarias. Introdujo los principios de horizontalidad y globalidad;<sup>128</sup> mención especial merece el análisis realizado al Principio de Evaluación de los Efectos Ambientales, lo cual dio como resultado la adopción del importante instrumento de la Evaluación de Impacto Ambiental.

El cuarto Programa aparece en forma de Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos, y fue publicado el 19 de octubre de 1987.<sup>129</sup> Durante su desarrollo se dio la expedición del Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (1990). Este IV Programa dedica un título a las áreas urbanas junto con las zonas costeras y

---

<sup>125</sup> El apartado del Segundo Programa señala: *el programa de acción de 1973 previó el estudio de un determinado número de problemas de medio ambiente ligados al desarrollo de algunas zonas urbanizadas: problemas planteados por el desarrollo de una megalópolis en Europa del Noroeste, problemas de medio ambiente propios de los centros de ciudades y de las zonas costeras.*

<sup>126</sup> No quiere decir lo anterior que el Tercer Programa haya despreciado la temática de la calidad ambiental de los entornos urbanos, de hecho su enfoque general, para revisar de manera global la protección ambiental, planteó importantes puntos de vista para la visión ambiental de la sostenibilidad urbana, como son los principios de horizontalidad e integración.

<sup>127</sup> Aprobado mediante Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo, el 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente. DOC C 46/1

<sup>128</sup> La horizontalidad supuso el desarrollo conceptual de la asociación entre interés ecológico y Programa, y la globalidad, que la propia política ambiental ha de verse en conjunto y no por parcelas aisladas, reivindicación palmaria en los instrumentos de protección del medio ambiente urbano.

<sup>129</sup> (DOC C 328/1)

montañosas, siguiendo la tendencia presentada en los tres primeros, lo que no puede entenderse entonces, como un primer esfuerzo de interpretación transectorial de los efectos ambientales.

El IV Programa evidencia con preocupación cómo las zonas urbanas han experimentado cambios importantes, en particular, la urbanización rápida como consecuencia de la migración del campo a la ciudad y el crecimiento de la población urbana, lo que repercute en el deterioro de la calidad del medio ambiente. Por ello, expresa que los problemas del medio ambiente urbano deben gozar de prioridad creciente dentro de la política comunitaria de medio ambiente y coloca ejemplos de ciudades como Belfast y Nápoles, que abordaron novedosas iniciativas basadas en el desarrollo económico y en la dotación de infraestructura, intentando mostrar cuál sería la acción necesaria para revertir la tendencia.

A pesar del optimismo en la acción reconoce grandes obstáculos, en primer y más importante lugar, el que todas las mejoras suponen gastos cuantiosos, por lo que se apela a los programas comunitarios de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, *“ya que el desarrollo de métodos de limpieza más eficaces y menos costosos y de tecnologías preventivas más limpias puede contribuir considerablemente a la mejora de la calidad de vida urbana y promover el sector económico de control de la contaminación”*. En la misma línea, el Programa aconseja considerar hasta qué punto los Fondos Estructurales existentes y en especial el Fondo Regional Europeo, pueden destinarse a programas globales de medio ambiente en el centro de las ciudades. El resto del Programa alude a un sinnúmero de temáticas, pero poco más relativo al medio ambiente urbano.

En el V Programa de Acción Ambiental en medio ambiente: *hacia un desarrollo sostenible*,<sup>130</sup> también se reconoce la necesidad de aplicar estrategias *“que partan de la base”* con el fin de alcanzar el desarrollo

---

<sup>130</sup> (DO C138 de 7 de mayo de 1993).

sostenible. Se reconoce que el *“planteamiento vertical”* de la política ambiental basado en la legislación, que ha venido aplicando durante mucho tiempo la Unión, se caracteriza por un considerable distanciamiento entre quienes toman las decisiones políticas y quienes las aplican; ello dificulta alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Así, el Programa pide adoptar un nuevo enfoque para enfrentarse a los problemas ambientales y propone nuevos instrumentos. Los elementos clave del nuevo enfoque implican una fuerte integración, y la idea de que la responsabilidad del medio ambiente debe ser conjunta y compartida entre los Estados miembros, la Unión Europea y las demás partes interesadas, entre las que se incluyen con notable protagonismo las autoridades locales.

El V Programa también dedica unas líneas a analizar los principales problemas ambientales que se presentan en las ciudades Europeas señalando que los más acuciantes son: el ruido, la congestión, la calidad de la atmósfera, contaminación del suelo, aguas residuales, gestión de los residuos domésticos y degradación de la naturaleza. Según se desprende de su contenido, frente a esta batería de problemas, las administraciones locales y regionales tienen un papel importante a la hora de garantizar el desarrollo sostenible.

Entre los principales ámbitos de actuación que se reclaman, está el trabajar en la ordenación territorial, para lo cual es necesario aplicar la evaluación de impacto ambiental, así como también la evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas. Asimismo, exige mayor protagonismo en cuanto a la gestión del transporte sostenible y mayores niveles de información y educación al ciudadano.

El V Programa hace especial hincapié en el principio de subsidiariedad, y aboga por que las autoridades locales asuman comprometidamente su responsabilidad con la calidad del medio ambiente urbano en aras de intentar su mejora, y exhorta a las instituciones Comunitarias a generar una política ambiental que permita y sirva a dichas autoridades para cumplir con dicha función.

El VI, y último Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente: *el futuro está en nuestras manos*, aparece bajo la denominación de *Decisión* del Parlamento Europeo y del Consejo, quiere decir lo anterior, que por vez primera uno de estos instrumentos reviste carácter jurídico vinculante.<sup>131</sup>

Este Programa tiene entre otras cosas destacables, facilitar un marco estable de actuación de las políticas comunitarias medioambientales hasta 2010, así como la integración de la dimensión medioambiental en las políticas sectoriales. Sus cuatro prioridades principales: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, utilización sostenible de los recursos naturales y gestión de residuos, y medio ambiente y salud; exigen medidas con una perspectiva a largo plazo, entre las cuales se menciona explícitamente al medio ambiente urbano como receptor y escenario indiscutible de su puesta en marcha.<sup>132</sup>

Esta premisa clave vuelca la mirada sobre la realidad de los entornos urbanos y fija una serie de medidas concretas. Así, al hacer explícito el ámbito relacionado con el medio ambiente y la calidad de vida, destaca entre otros aspectos de importancia, *“lograr una mejor comprensión de las amenazas al medio ambiente y a la salud humana, a fin de tomar medidas de prevención y reducción de dichas amenazas... y contribuir a una mejor calidad de vida mediante un enfoque integrado centrado en las zonas urbanas. Teniendo en cuenta que las zonas urbanas constituyen el principal ámbito donde se desenvuelve la vida de los Europeos y en donde se dan los más importantes y desafiantes impactos antrópicos”*.

Asimismo, al hacer referencia sobre la necesaria integración del medio ambiente en las políticas exteriores de la Unión Europea, establece que las consideraciones ambientales deben incorporarse como uno de los principios

---

<sup>131</sup> Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

<sup>132</sup> El VI Programa señala: *Un medio ambiente limpio y sano es esencial para la prosperidad y el bienestar de la sociedad, no obstante, el crecimiento continuo a escala mundial sigue generando y generará a futuro, presiones constantes sobre el medio ambiente; subsistiendo algunos problemas ambientales graves y surgiendo otros nuevos, que requieren nuevas actuaciones.*

rectores de éstas, y en particular, a política de desarrollo tiene que continuar apoyando la gestión sostenible del agua, el suelo y los bosques, el acceso a los recursos y su posesión, el acceso a la energía sostenible y la integración entre la salud, la pobreza y el medio ambiente urbano. Por último destacar que el VI Programa constituye el fundamento de importantes documentos sobre la política de medio ambiente urbano, entre los cuales destaca la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano,<sup>133</sup> a la cual nos referiremos adelante.

En la actualidad se trabaja en la propuesta del VII Programa de Acción, sin embargo con enormes dilaciones frente a las tareas tendientes a su revisión, de acuerdo con la Resolución de 10 de abril de 2008 (LOPEZ RAMÓN, 2009).

### **2.3.3. Programas ambientales urbanos adoptados por la Unión Europea.**

Es momento ahora de acercarnos a algunos de los más importantes programas ambientales urbanos iniciados desde la Unión Europea. El primero de ellos, el Programa sobre Ciudades Sostenibles. Antes indicamos que desde la Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil de la Comisión Europea (DG XI), se emprendieron un par de iniciativas para alcanzar la integración de los objetivos medioambientales en las estrategias de gestión y planificación del territorio urbano. En primer lugar, se dio la creación del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano,<sup>134</sup> y años después, el *Proyecto Ciudades Sostenibles Europeas*.

---

<sup>133</sup> En apartes, el Sexto Programa señala: *debe establecerse una estrategia temática que fomente un enfoque integrado horizontal de las políticas comunitarias y que mejore la calidad del medio ambiente urbano, que tenga en cuenta los avances realizados en la aplicación del actual marco de cooperación, lo revise cuando sea necesario, y trate sobre: 1. El fomento del Programa 21 Local; 2. La disminución de los vínculos entre el crecimiento económico y la demanda de transporte de pasajeros; 3. La necesidad de un mayor peso del transporte público, del ferrocarril, de la navegación interior, y de los modos de desplazamiento a pie y en bicicleta; 4. La necesidad de hacer frente a un volumen de tráfico en aumento y de disociar de manera significativa el crecimiento del transporte y el crecimiento del PIB; 5. La necesidad de fomentar el uso de vehículos con bajos niveles de emisiones en el transporte público; y 6. La toma en consideración de indicadores medioambientales urbanos.*

<sup>134</sup> Este Grupo fue creado a través de la misma Resolución a través de la cual se expidió el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano (Comisión, 1990). Precisamente, su principal función fue hacerle seguimiento a lo señalado en el libro y recomendar la adopción de medidas con carácter ejecutivo para cumplir con lo allí señalado.

El 27 de mayo de 1994 se celebró en la ciudad Danesa de Aalborg, por iniciativa del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano, bajo el auspicio de la Comisión, y con una destacada participación del Consejo Internacional de Iniciativas sobre el Medio Ambiente Local-ICLEI, la Conferencia: *Ciudades y Poblaciones Sostenibles*, en la cual se aprobó la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*, y se puso en marcha la denominada *Campaña Europea de Ciudades Sostenibles*. Su objetivo, promover el desarrollo sostenible a nivel local a través de varias estrategias, dos principales: la adopción de las denominadas *Agenda 21 Local*, y la creación de *Redes de Ciudades Sostenibles*.

El Proyecto Ciudades Sostenibles se consolidó definitivamente en Lisboa, cuando los participantes de la II Conferencia sobre Ciudades Sostenibles (1996) firmaron el documento denominado: *“Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la acción”*. La versión definitiva del Proyecto se estructuró en ocho capítulos,<sup>135</sup> a lo largo de los cuales se trataron los temas institucionales, organizacionales, y en efecto, los ambientales, a fin de establecer dinámicas de sostenibilidad en los entornos urbanos.

Las áreas de actuación propuestas fueron: *i.)* Gestión de los recursos naturales, la energía y los residuos: se propone la realización de estrategias de reducción del consumo de recursos y la reducción, el reciclado y reutilización de los residuos;<sup>136</sup> *ii.)* Gestión de los aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad: se deja la responsabilidad en manos de las autoridades locales,

---

<sup>135</sup> El primer capítulo es introductorio y éste se especifican las razones de la iniciativa. El segundo denominado: “un contexto favorable para las ciudades sostenibles”, presenta los esfuerzos realizados hasta el momento sobre el medio ambiente urbano, de donde se destacan las aportaciones del IV Programa de Acción en Medio Ambiente, así como la expedición del Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano. El Capítulo tercero: “Gestión Urbana Sostenible”, expone la manera como puede ser llevada la sostenibilidad a los entornos urbanos, mediante la selección de principios adecuados, el establecimiento de objetivos y la adopción de estrategias y acciones puntuales, con carácter integrador y transectorial para incidir sobre el resto de los sectores: capítulo cuarto: “Gestión Sostenible de los recursos naturales, la energía y los residuos”; Capítulo quinto: “accesibilidad sostenible”; Capítulo Sexto: “ordenación sostenible del territorio”; Capítulo séptimo: “planificación espacial sostenible”. Por último, el capítulo octavo propone conclusiones y recomendaciones, donde sobresale la necesidad de avanzar en lo relacionado con la investigación aplicada a los entornos urbanos, el análisis transectorial e integrador, y la comunicación e intercambio de experiencias y buenas prácticas de sostenibilidad urbana.

<sup>136</sup> Se parte de la consideración de que si hay un mayor uso de recursos se producen más residuos y por ende, hay un mayor riesgo de contaminación. La idea del informe se centra en entender esta cadena de sucesos, interviniéndola de manera integral. Haciendo la claridad de que en los entornos urbanos el anterior es un flujo continuo de materia y energía que pone en peligro la calidad del medio ambiente urbano.

y se reclaman mayores competencias y autonomía para fomentar la sostenibilidad en sus respectivos ámbitos de actuación; *iii.*) Gestión de la accesibilidad sostenible: se propone la revisión de la política de transportes, de manera que puedan proyectarse acciones que logren equilibrar la accesibilidad, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente urbano, y; *iv.*) Gestión de la planificación sostenible: a partir de medidas para regular el uso del suelo a través de un sistema de ordenación urbana sostenible.

Así, la primera de las estrategias generadas en Aalborg, fue la de la implantación de las Agenda 21 locales, tema que ya venía siendo trabajado. Mucho antes de la Cumbre de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) se insistía en que la sostenibilidad se alcanzaría en las zonas urbanas, y que en ese sentido, las administraciones locales tenían un preponderante papel que cumplir. Pero fue con esta conferencia, cuando se plasmó en un documento declarativo de consenso internacional, el camino para que las ciudades adoptasen dicho compromiso. Como se sabe, la Cumbre de Río produjo cinco importantes logros,<sup>137</sup> uno de ellos, el Plan de Acción para alcanzar los compromisos suscritos en la Declaración de la Cumbre, la denominada: Agenda 21. Este extenso documento de más de 600 páginas dedicó su capítulo 28 a, *“las iniciativas de las autoridades locales a favor de la Agenda 21”*, y señaló de manera concreta: *“a.) para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberán llevar a cabo un proceso de consulta con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un Programa 21 local para la Comunidad”*.

El Programa Agenda 21 Local realiza un minucioso proceso de consideración conjunta de una gran variedad de temas,<sup>138</sup> adoptando

---

<sup>137</sup> La Declaración de la Cumbre, mejor conocida como la “Carta de la Tierra”; el Convenio Marco sobre Diversidad Biológica; El Convenio Marco para la lucha contra el Cambio Climático; una Declaración no vinculante sobre la protección de los Bosques; y el Plan de Acción de las decisiones de la Cumbre: La Agenda 21

<sup>138</sup> La Agenda 21 toca aspectos varios como: lucha contra la pobreza; cambio en las modalidades de consumo, demografía y sostenibilidad; protección de la salud; fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos; protección de la atmósfera; enfoque integrado de la planificación y de la ordenación de recursos de tierras, lucha contra la deforestación; lucha contra la desertificación y la sequía; fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible; conservación de la biodiversidad, gestión racional de la biotecnología, protección de océanos y mares y gestión de sus recursos; protección y gestión del agua dulce; entre otros. Asimismo establece medidas en favor de la

decisiones sobre prioridades y creando marcos de control, incentivo y motivación a largo plazo, junto a objetivos concretos de corto plazo. Pretende que las autoridades locales elaboren estrategias para el desarrollo sostenible de sus zonas a través de un diálogo franco y constructivo con los interlocutores urbanos sin distinción.

Sin embargo, a día de hoy los resultados de su implantación son pobres. Por una parte, el incumplimiento (con seguridad definitivo) de los plazos de implementación. El Capítulo 28 de Agenda 21 señalaba que para 1996 (cuatro años después de Río) debían estar implantadas la mayoría de las Agendas 21 Locales del mundo (unas 500.000). Sin embargo, a 2008 se habían implantado menos de 7.000, la gran mayoría en Europa. Por otro lado, lo que se inició como un espacio de planeación participativa fue acaparado por las administraciones locales para suplir, aumentar o duplicar funciones de planificación urbana. Las Agendas 21 pasaron a ser procedimientos rígidos y regulados en exceso, en algunos casos, con normativa vinculante de difícil cumplimiento.

A pesar de lo anterior, los resultados son alentadores para Europa, pues lidera aunque pobremente, el panorama mundial en lo que a la implementación del Programa se refiere.<sup>139</sup> El proyecto de investigación sobre autoevaluación por las administraciones locales del Programa, en el que han colaborado más de 250 administraciones de toda Europa, muestra que el proceso ha tenido gran éxito a la hora de cambiar las actitudes, aumentar los conocimientos y

---

mujer, la infancia y la juventud en el desarrollo sostenible; las poblaciones indígenas en el desarrollo sostenible, el papel de las ONG, empresas, trabajadores y sindicatos; de científicos y técnicos; agricultores y ganaderos. Por último, también se refiere a los recursos financieros para el desarrollo sostenible, la transferencia de tecnología, la ciencia en el desarrollo sostenible, la educación, capacitación y concienciación en el desarrollo sostenible, mecanismos nacionales y cooperación internacionales para el desarrollo sostenible, instituciones internacionales, instrumentos jurídicos internacionales para el desarrollo sostenible, información y difusión para adopción de decisiones.

<sup>139</sup> De acuerdo con AGUADO, BERRUTIA Y ECHEBARRIA (2007), Europa ha implementadas más de 5.000 Agendas 21 Locales, donde se pueden diferenciar tres grupos de países en Europa Occidental. Por un lado están Suecia, Reino Unido y Holanda, países que respondieron rápidamente a la llamada de la Cumbre de Río y cuyos Gobiernos Nacionales impulsaron desde el principio y de manera muy significativa los Programas de Agenda 21. A estos países, les siguieron el resto de los países escandinavos (Dinamarca, Noruega y Finlandia), que aunque empezaron más tarde si manifestaron un fuerte compromiso por parte de las autoridades locales. Por otro lado, se situarían Alemania y Austria, cuya respuesta fue aún más tardía donde el seguimiento de la A21L por parte de las autoridades locales ha sido más bien escaso. En último lugar se situarían los países mediterráneos (Italia, Portugal, España y Francia), que junto con Irlanda empezaron a mostrar interés por la Agenda 21 Local a finales de los años noventa. *La Agenda Local 21 en Europa: una visión general. (2007). Ekonomiaz No. 64*



adoptar nuevas prácticas a nivel local, incluida la aplicación de la normativa medioambiental. Pero no todo es positivo, si partimos de la consideración de que son más de 103.000 municipios en Europa quienes deberían contar con una Agenda Local 21, quiere lo anterior decir que el reto está aún por cumplir.

La segunda de las iniciativas a destacar es la denominada URBAN. En junio de 1994 la Comisión decidió aprobar una iniciativa Comunitaria en virtud del artículo 11 del Reglamento CEE 4253/88 relativo a *“la coordinación de los Fondos Estructurales”*, con la finalidad de favorecer la situación de las zonas urbanas, iniciativa a la cual denominó: *Urban*. Ésta fue definida por la Comisión como una ayuda Comunitaria procedente simultáneamente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER, y del Fondo Social Europeo-FSE, *“para programas de desarrollo integrado de una parte limitada y geográficamente definida de una ciudad”*. Por desarrollo integrado se entendió la atención de forma global, de los problemas económicos, sociales y medioambientales de zonas urbanas desfavorecidas, además de incluir un conjunto equilibrado y coherente de medidas de desarrollo económico, integración social y medioambientales basadas en propuestas hechas en cooperación con las autoridades locales.<sup>140</sup>

La primera fase de *Urban* se desarrolló entre 1994 a 1999 y financió programas en 118 zonas urbanas de la Unión. La aportación comunitaria se aproximó en total a los 900 millones de euros (1999) lo que permitió una inversión total subvencionable de 1.800 millones de euros en beneficio de 3.2 millones de personas en toda Europa. Las actuaciones llevadas a cabo permitieron una mejora manifiesta a través de renovación de infraestructuras anticuadas con actuaciones en los ámbitos de la economía y el empleo, complementadas con medidas tendentes a combatir la exclusión social y a mejorar la situación del medio ambiente urbano (Comisión, 2003).

---

<sup>140</sup> Apartes del Reglamento (CEE) No. 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) No. 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional

En 1999 Urban fue evaluado por el Tribunal de Cuentas de la Unión, el cual conceptuó de manera favorable su continuidad. Así, en el año 2000, con el fundamental apoyo del Parlamento Europeo, se creó y estableció Urban II.<sup>141</sup> Según la COMISIÓN (2008), tras una primera etapa, Urban II se enfocó de manera específica, a promover la elaboración y puesta en práctica de modelos de desarrollo innovadores para la regeneración económica y social de las zonas urbanas en crisis. El programa intensificó el intercambio de información y experiencias referentes al Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea.<sup>142</sup>

Después de Urban II se ha continuado el proceso de financiación de las iniciativas sobre medio ambiente urbano. En este sentido, la Comunicación de julio 13 de 2006, sobre *“La política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones”*,<sup>143</sup> ha señalado, que el desarrollo urbano sostenible es clave en la política regional europea de cara al período 2007 a 2013. Las orientaciones estratégicas comunitarias en dicho período conceden atención especial a las necesidades específicas de las zonas urbanas. en las cuales es necesario estimular un *enfoque integrado* de la política de cohesión, pues ésta no sólo debe favorecer el crecimiento y el empleo, sino que también objetivos sociales y medioambientales. Agrega que para reforzar el poder de atracción de las ciudades, se deben tomar en consideración al menos cuatro puntos fundamentales: transportes; accesibilidad y movilidad; acceso a los servicios, equipos y protección del entorno natural y físico; y sector cultural.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> A través de la Comunicación de la Comisión. Com. (2000) 1100 Final, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan *“las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible”*

<sup>142</sup> En su segundo período Urban propuso como objetivos: i.) Propiciar la elaboración y puesta en práctica de estrategias particularmente innovadoras que favorezcan la regeneración económica y social de las ciudades pequeñas y medianas y de los barrios en crisis en las grandes aglomeraciones; y ii.) Profundizar e intercambiar los conocimientos y las experiencias referentes a la regeneración y al desarrollo urbano sostenible en la Unión.

<sup>143</sup> Comunicación de la Comisión Com. (2006) 385 final, de julio 13 de 2006.

<sup>144</sup> En relación con el entorno natural y físico, propone las siguientes orientaciones financieras: i.) La rehabilitación de las zonas desindustrializadas y la renovación de los espacios públicos que mejoran la calidad de los servicios y la zona afectada y que permiten simultáneamente que no se utilicen zonas vírgenes; ii.) La coordinación de las políticas de ordenación del territorio y de inversiones del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales entre las zonas urbanas, las zonas rurales, la región y el país, con objeto de gestionar los problemas causados por la ampliación urbana; iii.) Iniciativas destinadas a transformar las zonas urbanas y los centros de las ciudades en lugares de vida atractivos; iv.) Inversiones destinadas a obtener la conformidad con la legislación comunitaria sobre calidad del aire,

En la dirección de URBAN apareció poco después la iniciativa para el *Desarrollo Urbano de Estructuras Adecuadas para el Transporte Sostenible- ECOCITY*, concebida al interior del V Programa de Acción en Medio Ambiente, dirigida inicialmente, como su nombre lo indica, hacia la promoción del transporte sostenible. Sin embargo, y teniendo en cuenta sus favorables resultados, fue ampliado hasta convertirse en un Programa Integral de Investigación-acción sobre la Sostenibilidad Urbana en Europa.

Ecocity inició seleccionando siete proyectos pilotos para establecer criterios e instrumentos comunes que pudieran sentar las bases de unas directrices europeas para construir *ciudades sostenibles* incidiendo de manera integral en la movilidad urbana. La primera etapa del proyecto fue desarrollada entre 2002 a 2005, y la primera divulgación de resultados se dio en 2006, extendiéndose a otros informes publicados durante 2008. Por su utilidad y resultados, la segunda parte del proyecto le dio un alcance de *Master plan* o Plan Especial en para el desarrollo de determinaciones urbanísticas.

Ecocity sigue trabajando por la promoción del transporte sostenible pero como un componente más de la visión general las ciudades sostenibles (ecociudades),<sup>145</sup> a partir de la planificación urbana integral y la creación de estructuras urbanas compactas, donde destacan los denominados *Ecobarrios*.<sup>146</sup> La visión de conjunto actual de Ecocity, es precisamente, la de dar pautas para crear estructuras urbanas compactas que hagan uso eficiente

---

tratamiento de aguas residuales, gestión de residuos, suministro de agua y ruido; v.) Una gestión activa de los atascos de tráfico, de la demanda en materia de transportes y redes de transportes públicos para mejorar la calidad del aire, reducir la contaminación acústica y estimular la actividad física, de conformidad con la estrategia temática sobre el medio ambiente urbano, contemplada en el 6o Programa marco para el medio ambiente; y, vi.) Una utilización eficaz de la energía en las zonas urbanas.

<sup>145</sup> El Programa define la Ecociudad como una ciudad que está en equilibrio con la naturaleza. Dicha situación puede alcanzarse promoviendo modelos de asentamiento que garanticen la eficiencia desde el punto de vista energético y espacial, y que vengán acompañados de sistemas de transporte, flujos de materia y energía, ciclos del agua y estructuras de hábitats cuyos parámetros se justen a las demandas de la sostenibilidad.

<sup>146</sup> Los ecobarrios son barrios o unidades vecinales de configuración compacta, pensados para el uso peatonal, y capaces de albergar múltiples funciones. Están ubicados en zonas para el transporte colectivo e integrados en un sistema urbano policéntrico. Gracias a la calidad de su diseño en los espacios públicos, que incorpora zonas verdes y elementos importantes de su patrimonio cultural consigue entornos llenos de diversidad, lugares atractivos para vivir y trabajar. Las condiciones de sostenibilidad y habitabilidad de estos asentamientos mejoran, de manera verificable, la salud, la seguridad física y la calidad de vida en general de la población.

del espacio y permitan la implantación de tipologías de transporte urbano sostenible.

Fuera de las iniciativas analizadas, existen otras que tienen o han tenido incidencia en los entornos urbanos europeos, algunas de las cuales se dirigen o entroncan con la protección del medio ambiente de manera directa o indirecta. Llama la atención la cantidad de iniciativas relacionadas con la seguridad y la eficiencia energética, las cuales muy seguramente saldrán fortalecidas con la inclusión expresa de la Energía como Política Comunitaria a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

A continuación mencionaremos de forma breve algunas de las más importantes:

a.) *Programa INTERREG*. Después de la iniciativa URBAN, éste es el Programa de mayor injerencia en el mejoramiento de los entornos urbanos en Europa. Su finalidad es reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea a través de la Cooperación transfronteriza, transnacional e interregional favoreciendo la integración y el desarrollo equilibrado y armonioso del territorio europeo. Nació en 1990 y en la actualidad ejecuta su cuarta fase (la primera de 1991-1993, la segunda de 1994-1999 y la tercera de 2000 a 2006). INTERREG se lleva a cabo a través de tres capítulos de intervención: *i. cooperación transfronteriza*,<sup>147</sup> la cual tiene por objeto desarrollar polos económicos y sociales transfronterizos y estrategias comunes de desarrollo territorial; *ii. cooperación transnacional*,<sup>148</sup> la cual tiene por objeto promover un grado mayor de integración territorial, instaurar un desarrollo sostenible.

---

<sup>147</sup> Los ámbitos de acción prioritarios en Cooperación Transfronteriza son: i.) La promoción de un desarrollo urbano, rural y costero transfronterizo; ii.) El desarrollo del espíritu de empresa y de pequeñas y medianas empresas (PME), del turismo y de iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE); iii.) La creación de un mercado de trabajo integrado y la inclusión social; iv.) La cooperación en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico, la enseñanza, la cultura, la comunicación, la salud y la protección civil; v.) La protección del medio ambiente, el rendimiento energético y las energías renovables; vi.) Las infraestructuras básicas de interés transfronterizo; vii.) La cooperación jurídica y administrativa; viii.) La cooperación entre ciudadanos e instituciones; ix.) La asistencia técnica.

<sup>148</sup> En la cooperación transnacional los ámbitos de cooperación son: i.) las estrategias de desarrollo territorial; ii.) El desarrollo de sistemas de transporte eficaces y duraderos y la mejora del acceso a la sociedad de la información; iii.) La promoción del medio ambiente y la correcta gestión del patrimonio cultural y de los recursos naturales, concretamente, del agua; iv.) La asistencia técnica para la constitución de cooperaciones transnacionales.

armonioso y equilibrado en la Comunidad, así como una mejor integración territorial con los países candidatos y países vecinos; y, *iii. Cooperación interregional*, la cual tiene por objeto mejorar las políticas y los instrumentos de desarrollo regional y de cohesión mediante la conexión en red, especialmente en el caso de las regiones menos desarrolladas o afectadas por el declive industrial. Durante el periodo 2000-2006, INTERREG III fue dotado con un presupuesto total de 4.875 millardos de euros con cargo exclusivamente al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El programa cuenta con la cofinanciación de los Estados miembros y la Comisión, la contribución del FEDER se limita al 75% del costo total en las regiones del objetivo No. 1 y al 50% en las demás regiones elegibles.

*b.) Programa JOULE-THERMIE.* Programa específico de investigación y desarrollo tecnológico en el campo de la energía no nuclear, dentro del IV Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones comunitarias de Investigación, Desarrollo y Tecnología. Su objetivo general es el diseño y demostración de tecnologías seguras, limpias y eficaces para la obtención de energía, así como la promoción y difusión de las innovaciones tecnológicas en materia energética.<sup>149</sup>

*d.) Iniciativa RESIDER.* La Iniciativa Comunitaria RESIDER se concibió con el objetivo de contribuir a la reconversión económica de las cuencas siderúrgicas de la Comunidad, con prioridad en las medidas que inciden sobre el medio ambiente, las nuevas actividades económicas, y los recursos humanos, con el fin de acelerar la adaptación de las zonas afectadas a la transformación de sus condiciones económicas. Desde su puesta en marcha ha financiado medidas para el uso del suelo y protección del paisaje en diversos entornos urbanos de Europa.

---

<sup>149</sup> En concreto el Programa busca: i.) Seguridad energética: garantía de servicios energéticos fiables, en condiciones y costes aceptables; y, ii.) Preocupación por el medio ambiente: preocupación porque la producción y utilización de la energía no contribuya al efecto invernadero, la emisión de gases contaminantes y demás sustancias nocivas, ruido e inseguridad.

e.) *Programa ALTENER*. Programa no tecnológico de la Unión Europea para promover el uso de fuentes de energía renovables, vigente desde el 1 de enero de 1993. La segunda fase del programa fue adoptada por el Consejo el 18 de mayo de 1998 y se aplicó hasta el 31 de diciembre de 1999. A través de la propuesta de Decisión del Consejo por la que se aprueba un programa marco plurianual de actividades en el sector de la energía (1998-2002)<sup>150</sup> se aprobó la prórroga de Altener hasta 2002. Su objetivo, contribuir de forma significativa a aumentar considerablemente el consumo de energías renovables. Por tanto, forma parte de la estrategia comunitaria y el plan de acción sobre fuentes de energía renovables.

f.) *Programa SAVE*. Ahora llamado Energía Inteligente-Europa, pretende la instauración de medidas de ahorro y eficiencia energética, prestando especial atención a las tecnologías relacionadas con la eficiencia energética y las energías renovables.<sup>151</sup> El programa SAVE ha financiado la creación de agencias de la energía dirigidas a mejorar la gestión de la energía a nivel regional y urbano y a favorecer una mayor cohesión entre los Estados miembros y entre las regiones en el campo de la eficiencia energética.

g.) *Programa RECITE*. Programa de cooperación interregional interna, es decir, a nivel de los países miembros de la Unión Europea, que trata, como idea básica, que interlocutores de diversas regiones puedan utilizar experiencias existentes y diseñar nuevas actuaciones para resolver o ayudar a solventar problemáticas comunes.<sup>152</sup> En relación con la protección y mejora del medio ambiente en el marco de una perspectiva de desarrollo sostenible, RECITE promueve la implementación de sistemas de gestión medioambiental (SIGMA) conforme al reglamento europeo EMAS en las corporaciones locales y

---

<sup>150</sup> Por el cual se aprueba el "*Programa marco de la energía*" Comunicación del Consejo COM (1997) 550.Final

<sup>151</sup> A través del programa SAVE, las Agencias de la Energía persiguen: i.) Estimular las medidas de eficiencia energética en todos los sectores; ii.) Incentivar las inversiones orientadas a la conservación de energía por parte de los consumidores privados y públicos y de la industria; y, iii.) Crear las condiciones para mejorar la intensidad energética del consumo final.

<sup>152</sup> El campo de acción en que se desarrolla este Plan se enmarca dentro de los siguientes ámbitos: i.) El aprovechamiento de potenciales locales concretas, en particular para la creación de puestos de trabajo estables, ii.) La mejora del acceso de la Pymes al mercado europeo, en concreto a través del desarrollo de técnicas de colaboración entre empresas; y, iii.) La protección y mejora del medio ambiente en el marco de una perspectiva de desarrollo sostenible

en las empresas (PYMES) que suministran o dan servicio a las entidades locales.

#### **2.3.4. Documentos Programáticos para la protección del medio ambiente urbano: de la reflexión general a la Estrategia Temática para el medio ambiente urbano**

Desde la década de los 90 del siglo pasado la Unión Europea mostró su interés por auscultar sobre las causas e intervenir las consecuencias ambientales generadas por la dinámica antrópica en sus aglomeraciones urbanas. Fruto de lo anterior, fue el mandato expreso contenido en el IV Programa de Acción Comunitario sobre Medio Ambiente, en el sentido de delegar en la Comisión la preparación y publicación de un Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano. El mandato fue cumplido, y así a mediados del mes de julio de 1990 la Comisión expidió la Comunicación Com. (1990) 218 Final de 26 de julio de 1990, mejor conocido como: *“Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano”*. Desde su publicación hasta hoy, el camino recorrido y el esfuerzo realizado ha sido importante. Múltiples Cumbres, Informes, Declaraciones, Dictámenes, Comunicaciones, han sido llevadas a cabo y/o expedidas. Sin embargo, de entre el cúmulo de iniciativas destaca la iniciada a desde 1997, un proceso emprendido por la Comisión para alcanzar un documento político-estratégico sobre el medio ambiente urbano en Europa. A este último le siguieron un conjunto de comunicaciones hasta 2006 cuando se expidió la Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano. Estas cinco comunicaciones, son las que se detallan a continuación bajo el epígrafe de *documentos programáticos*.

La primera de ellas es la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Com. (1997) 97 Final, de 6 de mayo de 1997: *“Hacia una política urbana para la Unión Europea”*, en la cual se examinan posibilidades para mejorar la ordenación urbana e incrementar la eficacia de las intervenciones Comunitarias existentes en los entornos urbanos. Se encuentra estructurada en cuatro partes: la primera expone los desafíos fundamentales que se

plantean a las ciudades europeas; la segunda hace un balance sobre las políticas implementadas por la Unión Europea con repercusiones directas o indirectas en las ciudades; la tercera propone directrices futuras de acción e indica el punto de vista desde el cual debería partir el debate sobre la política urbana en Europa; y la cuarta y última, propone medidas complementarias a la Comunicación.

En la parte introductoria, la Comisión reconoce que las ciudades en Europa siguen siendo la principal fuente de creación de riqueza y además el centro de desarrollo social y cultural. Sin embargo, cada vez hay más problemas que se intentan solucionar, pero desde esfuerzos esporádicos, no existe visión de conjunto hacia futuro. La preocupación principal pasa entonces, por la necesidad de adoptar medidas para recuperar y consolidar el papel protagónico de las ciudades en Europa.

La segunda parte establece los retos que plantean las ciudades europeas ante el desempleo y la exclusión social; los desequilibrios del sistema urbano; fragmentación del poder e integración de la sociedad; y por supuesto, el cuidado del medio ambiente urbano.<sup>153</sup>

La tercera parte analiza las actuaciones de la Política Comunitaria en materia de desarrollo urbano, y señala de forma general que la Unión no posee competencias territoriales, pero que a pesar de ello, todas las políticas comunitarias sectoriales inciden en mayor o menor medida sobre las ciudades. El problema radica entonces, en la dificultad metodológica y/o estadística para verificar hasta qué punto y cómo están incidiendo en las ciudades. Se propone entonces diseñar indicadores y metodologías dirigidas a medir el impacto sobre un conjunto de cuatro tipos de políticas: a. Competitividad económica y empleo,

---

<sup>153</sup> La COMISIÓN (1997) señaló que se ha verificado como los ciudadanos europeos están cada vez más preocupados por la calidad de su medio ambiente natural y físico, a pesar de los esfuerzos que se han hecho por mejorarlo. Los principales problemas tienen que ver con la contaminación en todas sus formas, pero principalmente la contaminación atmosférica, producto de las industrias y del crecimiento del transporte. Preocupa también el cuidado de las zonas históricas y patrimoniales. Por último, observa que la planificación urbana no es sensible al cuidado de estas dos realidades, por el contrario, muchas veces sirve a la fragmentación urbana.



b. Cohesión económica y social, c. Inserción de las ciudades en las redes transeuropeas, y d. Desarrollo sostenible y mejora de la calidad de vida urbana.

En el campo específico de la aplicación de la política medioambiental a la situación urbana, se recuerda que desde la publicación del Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano, así como en el informe sobre las Ciudades Europeas Sostenibles, se aboga por adoptar un tratamiento integrado que englobe los factores sociales, económicos y medioambientales de las zonas urbanas. Resaltan lo realizado hasta el momento, como poner en marcha el proyecto de *Ciudades Sostenibles* y el impulso a la *Agenda 21 Local*.

Pero sin duda lo más importante de la Comunicación está en el punto tres, pues allí se establecen las directrices futuras para una posible adopción de la política urbana de la Unión Europea. En concreto se plantean cuatro directrices de actuación: *La primera*, establecer una perspectiva urbana en las políticas de la Unión, ajustando para ello, las políticas sectoriales con una mayor presencia en las zonas urbanas. *La segunda*, mejorar la prestación de los servicios de interés público y de desarrollo urbano, estableciendo directrices para garantizar la continuidad, igualdad de acceso, universalidad y transparencia. *La tercera*, concebir una mayor contribución de los Fondos Estructurales, a través de más y mejores programas con actuaciones sobre la ciudad, promoviendo la participación de las autoridades locales en las iniciativas comunitarias al respecto, y estudiando y derivando mayor cantidad de recursos a la situación de las ciudades europeas. *La cuarta* y última, enriquecer los conocimientos e intensificar los esfuerzos para que se realicen mayores intercambios de experiencias y buenas prácticas, así como recoger y sistematizar las experiencias de regeneración urbana y desarrollo urbano sostenible.

En conclusión, el documento señala que el número y escala de los retos a los que se enfrentan las ciudades Europeas no se prestan a soluciones fáciles. Se admite que muchas de las presiones exteriores para el cambio no sólo están fuera del alcance de las políticas regionales y nacionales, sino que

superan también el ámbito de actuación Europeo. Sin embargo, la Unión asume el reto de afrontar de la manera más eficaz posible las problemáticas y necesidades urbanas de Europa. Los factores fundamentales de este cambio pasan por lograr una mayor cohesión dentro de la Unión y de un desarrollo sostenible que produzca una mejora permanente en la calidad de vida de los ciudadanos.

El segundo de los documentos es la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones, de 28 de Octubre de 1998. Com. (1998) 605. Final: *“Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea”*. Su intención, coordinar y orientar mejor la intervención Comunitaria en relación con la realidad urbana a partir de los criterios de sostenibilidad.

El documento está organizado en torno a cuatro objetivos de actuación interdependientes: *i*. Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades; *ii*. Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas; *iii*. Proteger y mejorar el medio ambiente urbano, y, *iv*. Contribuir a un buen gobierno y a la participación ciudadana.

La Comunicación inicia haciendo explícitas las razones del por qué es necesario examinar las políticas de la Unión Europea y su repercusión en las zonas urbanas. Coincidiendo con la Comunicación de 1997 señala que a pesar de su diversidad, las ciudades de Europa se enfrentan al reto común del desarrollo urbano sostenible, sobre el que hay disparidades entre unas zonas y otras. Por otro lado recuerda que más del 80% de la población europea vive en ciudades, y es allí donde se concentran de forma principal los problemas producidos por los cambios económicos, sociales, demográficos, los problemas ambientales y los riesgos derivados de los desastres naturales y tecnológicos. En tercer lugar señala, que muchas de las políticas de la Unión tienen una gran trascendencia para las ciudades, y por tanto, la Comunidad tiene la obligación de garantizar que tengan efectos y cumplan su alcance. Por último señala, que

con pleno respeto del principio de subsidiariedad, la Unión reconoce obligatorio garantizar que las políticas y actividades de la Unión Europea contribuyan a dar respuesta más integrada a los problemas urbanos, y que las normas y prácticas de la Unión no impidan un buen gobierno.

En su parte tercera, la Comunicación se encarga de definir su marco de actuación, estableciendo un conjunto de medidas a fin de avanzar hacia un enfoque estratégico, integral y sostenible de los temas urbanos. Las medidas a adoptar teniendo en cuenta cuatro ámbitos de actuación son:

*Ámbito 1:* Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades. *Ámbito 2:* Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración de las zonas urbanas, es decir, fomentar la igualdad de oportunidades y la integración socioeconómica y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las personas pertenecientes a grupos de baja renta, grupos discriminados y otros grupos socialmente marginados de las ciudades, así como apoyar la regeneración de áreas urbanas con dificultades. *Ámbito 3:* Proteger y mejorar el medio ambiente urbano, a fin de mejorar la calidad de vida, proteger la salud humana y proteger los ecosistemas locales y mundiales, reduciendo la repercusión medioambiental total (huella ecológica) de las actividades urbanas. Por último, *Ámbito 4.* Contribuir a un buen gobierno y a la participación ciudadana.<sup>154</sup>

El tercer documento, es la Comunicación de la Comisión al Consejo Com (2001) 264. Final, de 15 de mayo: *“Desarrollo sostenible para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible”*. Este documento constituye la respuesta a la invitación realizada por el Consejo de Europa en su reunión de Helsinki de diciembre de 1999, en el cual se dispuso, *“elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integre políticas de*

---

<sup>154</sup> Recientemente el Comité Económico y Social Europeo expidió el dictamen de fecha 21 de enero de 2011 titulado: *Iniciativas colectivas de la sociedad civil para un desarrollo sostenible* en el cual se indica que más allá de las consideraciones científicas, el éxito de las decisiones políticas sobre sostenibilidad está en el grado de legitimidad que la sociedad civil les dé. Para ello el Comité pide la elaboración de un plan de acción en el cual se integre la participación ciudadana en la revisión de los instrumentos para la sostenibilidad en Europa en particular la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible.

*desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico, para ser presentada ante el Consejo Europeo en junio de 2001".*

La comunicación parte de la consideración ya realizada por el informe Brundtland (1987) en el sentido de que el desarrollo sostenible debería ser considerado como un objetivo global, y por tanto, la Unión Europea debe desempeñar un papel fundamental para conseguirlo, tanto en Europa como a escala mundial.

La Comunicación insiste en que muy pocas de las tendencias de insostenibilidad que golpean la realidad urbana son nuevas, y pone de manifiesto algunas que requieren de intervenciones eficaces.<sup>155</sup> Señala que la Unión ha intentado resolverlas desde varios niveles de gobierno y de la sociedad, pero que hasta la fecha, sólo ha cosechado éxitos limitados ya que resulta difícil cambiar las políticas establecidas y las pautas de comportamiento adquiridas en los diversos rincones de la geografía comunitaria.

Para responder ante los desafíos establecidos, la Comisión propone la expedición de una Estrategia Comunitaria que contenga al menos, tres aspectos esenciales: *i.)* Una serie de propuestas y recomendaciones transversales, a fin de mejorar la eficacia de la actuación política y crear las condiciones para el desarrollo sostenible,<sup>156</sup> *ii.)* Una serie de objetivos y medidas específicas para responder a los principales retos del desarrollo sostenible en Europa,<sup>157</sup> y *iii.)* Un conjunto de pasos para aplicar la estrategia y evaluar los avances conseguidos.

---

<sup>155</sup> Las siete estrategias de intervención son: la exclusión social y el envejecimiento demográfico; el cambio climático y la energía; los transportes; el consumo y la producción; los recursos naturales; y la salud y el fomento del desarrollo sostenible en el mundo.

<sup>156</sup> Las propuestas y recomendaciones transversales en este sentido son: *i.)* Educación y formación del mayor número posible de ciudadanos, para estimular cambios de comportamiento; *ii.)* Fomento de la innovación científica y técnica, en particular mediante los Programas Marco de Investigación y Desarrollo; *iii.)* Fortalecer los instrumentos financieros y económicos, a fin de crear un mercado con productos y servicios menos contaminantes. Asimismo los precios deben reflejar los costes ambientales y sociales reales, y el apoyo financiero de los Fondos Europeos debe ser el resultado de una coordinación entre la Comisión y los Estados miembros a fin de garantizar una eficacia máxima; *iv.)* Una mejor comunicación, para promover el compromiso de los ciudadanos y las empresas; *v.)* Asociacionismo entre las partes interesadas: poderes públicos (europeos y nacionales), empresas y ciudadanos (incluidas las ONG).

<sup>157</sup> Los objetivos específicos con contenido ambiental son: el primero, luchar contra el cambio climático y sus efectos, respetando los compromisos de Kyoto y limitando el aumento de la temperatura media mundial a 2 °C respecto al

En relación con los pasos para la aplicación de la Estrategia, la sección cuarta señala que los Estados miembros han de elaborar estrategias nacionales y dar cuenta periódicamente de los avances. Para ello deben recurrir a las evaluaciones de impacto antes de adoptar sus políticas o de comprometer fondos públicos, y asimismo, utilizar los instrumentos a disposición de los poderes públicos para contribuir al desarrollo sostenible, no sólo con medidas reglamentarias, sino también incentivos e instrumentos económicos y basados en el mercado. Por último, la Comisión señaló la obligación de realizar cada dos años evaluaciones de la aplicación de la estrategia en función de los indicadores de desarrollo sostenible adoptados y por adoptar.

Por último se hace hincapié en que la Estrategia no es, ni debe ser un documento estanco, sino que debe revisarse y renovarse de forma permanente. En ese sentido la Comisión examina regularmente la forma en que evoluciona. Cada dos años desde 2007, se publica un informe de progreso mostrando, de manera clara en lo que se ha avanzado y en lo que no, a fin de que ésta se mantenga actualizada y efectiva. Según FERNANDEZ DE GATTA (2010), al analizar las ejecutorias de las autoridades comunitarias se puede inferir que la Estrategia se ha convertido en pilar fundamental de la acción comunitaria, no se vacila ni un segundo en mantenerla, y en mantener al Desarrollo Sostenible como un objetivo fundamental de la Unión, por el contrario, se resalta la importancia de intervenir en algunas tendencias insostenibles detectadas, así como en temas presupuestarios.

---

nivel preindustrial. En segundo lugar, limitar los efectos negativos de los transportes y frenar los desequilibrios regionales, rompiendo el vínculo entre crecimiento económico y desarrollo del transporte, fomentando los que sean compatibles con el ambiente y la salud y promocionando los modos alternativos de transporte. El tercero, promover modos de producción y consumo sostenibles, rompiendo el vínculo entre crecimiento económico y degradación ambiental. En ese sentido se debe fomentar la contratación pública ecológica, definir las partes interesadas, los objetivos de comportamiento ambiental y social de los productos, aumentar en difusión de innovaciones ambientales y tecnologías ecológicas y desarrollar la información y el etiquetado de productos y servicios. Cuarto, la gestión más sostenible de los recursos naturales, evitando su sobreexplotación, aumentando la eficiencia en su utilización, reconociendo el valor de los servicios ecosistémicos y frenando la reducción de la diversidad biológica. En concreto, debe existir esfuerzos en agricultura, pesca y gestión de los bosques, garantizar la realización de la red *Natura 2000*, definir y aplicar medidas prioritarias en relación con la protección de la biodiversidad y velar por la integración de los aspectos relacionados con el mar y los océanos. La limitación de los riesgos para la salud pública es otro objetivo de la estrategia. Debe garantizarse la seguridad y la calidad de los productos a todos los niveles de la cadena alimentaria. Antes de 2020 han de eliminarse los riesgos para la salud y el medio ambiente debido a los productos químicos y desarrollarse investigaciones sobre los vínculos entre salud y contaminantes ambientales

La Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité económico y social y el Comité de las Regiones, de 16 de abril de 2002. Com. (2002) 179. Final. *“Hacia una estrategia temática para la protección del suelo”*, constituye el cuarto documento en el camino hacia la Estrategia temática definitiva. Esta Comunicación reconoce que el suelo es un recurso vital y en gran parte no renovable, y que además se haya sometido a una presión cada vez mayor. Después de presentar un amplio elenco de antecedentes, la Comunicación suscribe impulsa el compromiso político en materia de protección del suelo con vistas a que en los próximos años se actúe de manera más satisfactoria y sistemática al respecto.

No está de más indicar, que ésta es la primera Comunicación que aborda la protección del suelo, y por tanto reúne elementos tanto descriptivos como de acción para dar así una idea global de la complejidad del problema y servir de base a futuros trabajos. La Comunicación hace una distinción entre suelo, tema central de la Comunicación, y la utilización del suelo, que se desarrolla a través de otras estrategias. Se señala que para que el suelo pueda desempeñar sus funciones, es necesario mantenerlo en buen estado, sin embargo, reconoce que en la actualidad es objeto de múltiples amenazas: erosión, disminución de la materia orgánica, contaminación difusa y local, sellado, compactación, pérdida de biodiversidad y salinización. A pesar de que dichas amenazas no afectan a Europa por igual, todo apunta a que los procesos de degradación se agravan tanto en los Estados miembros actuales como en los países candidatos (Antes de la ampliación a los 25). La Comunicación reconoce por tanto que es necesario actuar, sin embargo, deja en claro que por ahora no se requiere una política comunitaria dedicada explícitamente a la protección del suelo, y que la creación de dicha política llevará tiempo. Reconoce que existen una amplia gama de instrumentos comunitarios relacionados con dicha protección, dado el papel multifuncional y a la presencia universal del suelo; todas ellas deben ser revisadas y evaluadas.

En cuanto a la relación entre el suelo y el medio ambiente, se señala que la estrecha vinculación existente entre éstos y los otros grandes compartimentos (agua y atmósfera) se refleja en la legislación ambiental que, aunque siendo específica de tales compartimentos, contribuye de forma general a su protección. Por tanto, la Comisión tiene la intención de preparar una estrategia temática. A partir de la puesta en marcha de esta Comunicación, la Comisión adoptaría una serie de medidas medioambientales dirigidas a evitar la contaminación del suelo, entre las que se incluiría legislación acerca de residuos de minería, lodos de depuración y compostaje, entre otros.

En el camino hacia la Estrategia Temática es necesario referirnos a la Comunicación de la comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones de 11 de Febrero de 2004. Com. (2004) 60. Final. *“Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*. Esta Comunicación constituye el sustrato de la Estrategia definitiva sobre el medio ambiente urbano. Encuentra fundamento en el VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, siendo una de las acciones temáticas introducidas para conferir un enfoque globalizador a importantes aspectos medioambientales contenidos en el mismo.<sup>158</sup>

Esta Comunicación especifica que el objetivo general de la Estrategia Temática debe ser mejorar los resultados medioambientales y la calidad del entorno en las zonas urbanas, y garantizar un medio de vida sano para los ciudadanos urbanos. Sin embargo, deja en claro que no dictará soluciones y objetivos a cumplir, porque no hay dos zonas urbanas iguales. En vez de ello, instaurará un marco sólido que contribuya a la mejor gestión del entorno

---

<sup>158</sup> Al respecto el VI Programa estableció: *“Debe establecerse una estrategia temática...que fomente un enfoque integrado horizontal de las políticas comunitarias y que mejore la calidad del medio ambiente urbano, que tenga en cuenta los avances realizados en la aplicación del actual marco de cooperación, lo revise cuando sea necesario, y trate sobre: el fomento del Programa 21 Local; la disminución de los vínculos entre el crecimiento económico y la demanda de transporte de pasajeros; la necesidad de un mayor peso del transporte público, del ferrocarril, de la navegación interior, y de los modos de desplazamiento a pie y en bicicleta; la necesidad de hacer frente a un volumen de tráfico en aumento y de disociar de manera significativa el crecimiento del transporte y el crecimiento del PIB; la necesidad de fomentar el uso de vehículos con bajos niveles de emisiones en el transporte público, la toma en consideración de indicadores medioambientales urbanos”*.

urbano y a la adopción generalizada de las mejores prácticas, al tiempo que respaldará a las ciudades a enfrentar sus retos.

La Parte segunda de la Comunicación define los temas hacia los que debe dirigirse la estrategia, cuatro temas transversales fundamentales para la sostenibilidad de las ciudades a largo plazo, que entroncan de forma clara con los pilares económicos y sociales del desarrollo sostenible, estos son: i.) La gestión urbana sostenible; ii.) El transporte urbano sostenible; iii.) La construcción sostenible, y iv.) El urbanismo sostenible.<sup>159</sup>

Luego de un recorrido por el análisis, objetivos, metas y acciones de los cuatro temas cardinales, los que la Comisión entiende conforman el concepto de desarrollo urbano sostenible, el documento entra en la integración de los mismos. En la parte tercera, bajo el título: “*hacia un enfoque más integrado*”, señala que uno de los principales retos que plantea la mejora del medio ambiente urbano pasa por iniciar un trabajo de integración en varios sentidos:

- a. *Horizontalmente*, con el fin de integrar el medio ambiente urbano en las políticas comunitarias más adecuadas: transportes, cohesión, salud e investigación y desarrollo tecnológico;
- b. *Horizontalmente*, al interior de la política medioambiental, con el fin de aportar la dimensión urbana a los sectores clave: agua, aire, residuos, biodiversidad, cambio climático;
- c. *Verticalmente*, entre los distintos niveles de administración: comunitario, nacional, regional y local; y
- d. *Principalmente a nivel local*, animando a las autoridades locales a adoptar un plan integrado de gestión medioambiental y a aplicar un sistema

---

<sup>159</sup> Por *Gestión Urbana Sostenible* entiende, que cada una de las funciones y factores, así como las políticas que a nivel administrativo atienden dichos factores, no deben actuar de forma aislada e independiente, sino integradas en una gestión uniforme; flexibilizar la toma de decisiones y romper las barreras que separan municipios colindantes, o departamentos administrativos dentro de una misma administración local, logrando de una mayor integración en la toma de decisiones. Por *Transporte Urbano Sostenible* se presenta una nueva forma de movilidad urbana para eliminar los efectos negativos manteniendo al mismo tiempo el potencial de crecimiento económico, así como la libertad de movimientos y la calidad de vida de los ciudadanos. La *Construcción Sostenible* apunta a mejorar la calidad del entorno edificado, modificando la manera en que se conciben, construyen, renuevan y derriban edificaciones, mejorando económica y medioambientalmente las ciudades y la calidad de vida de los ciudadanos urbanos. Por último, el *Urbanismo Sostenible* apunta a corregir las pautas y el tipo de uso del suelo imperante en las zonas urbanas, a fin de lograr que éstas consigan modelos de asentamiento urbano sostenible y tengan en cuenta los riesgos medioambientales.



integrado de gestión medioambiental, compartir información y buenas prácticas (Agenda Local 21).

La parte cuarta de la Comunicación se dedica a establecer criterios sobre indicadores, datos, objetivos e informes. Lo más destacable es la manifiesta necesidad de definir los indicadores sobre el medio ambiente urbano. Estos permitirán determinar datos necesarios para seguir las tendencias urbanas y también para evaluar la eficacia de la acción comunitaria, así como fijar objetivos y orientar la toma de decisiones. La Comunicación sugiere un conjunto de indicadores para ser discutidos e implementados.<sup>160</sup>

Por último, la parte quinta de la Comunicación trata el apoyo a la incorporación de buenas prácticas a nivel local y al papel de los ciudadanos en la realización de la estrategia. Esta divide el análisis en varias vertientes: por un lado, el papel a desempeñar por las administraciones locales quienes tienen que fomentar la adopción del Programa 21 Local y la Carta de Aalborg, así como en iniciativas similares; por otro, se refiere a los ciudadanos, sobre los que propondrá un marco comunitario revisado de cooperación para fomentar un cambio en las actitudes hacia un desarrollo urbano sostenible y estudiará los medios para mejorar la difusión en las ciudades de los resultados de la investigación urbano-ambiental que se realice.

Después del recorrido iniciado, hemos llegado entonces a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 11 de enero de 2006. COM (2005)718. Final. *“Una Estrategia temática para el medio ambiente urbano”*. En efecto, el día 11 de enero de 2006 y tras años de documentos, reuniones, consultas e investigaciones, la Comisión expidió la definitiva Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano en Europa.

---

<sup>160</sup> De los cuatro temas estratégicos, se desprenden los siguientes indicadores: 1. Satisfacción de los ciudadanos con su administración local; 2. Contribución local al cambio climático; 3. Movilidad local y transporte de pasajeros; 4. Disponibilidad de espacios y servicios públicos; 5. Calidad del aire ambiente; 6. Trayectos domicilio-escuela de los niños; 7. Gestión sostenible de la administración local y las empresas establecidas en el territorio del municipio; 8. Niveles de contaminación sonora; 9. Uso sostenible del suelo; 10. Productos que favorecen un desarrollo sostenible; 11. Cálculo de la Huella ecológica

La Estrategia se encuentra dividida en ocho partes: la primera como es usual, corresponde a notas introductorias en relación con la importancia que tienen las zonas urbanas en Europa, y la necesidad de elevar su calidad. En directa relación con el trabajo comunitario, la Comunicación resalta como las zonas urbanas desempeñan un importante papel para cumplir con la *Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo sostenible* y en el mismo sentido, su elevada calidad, contribuye a hacer realidad la prioridad de la *Estrategia de Lisboa* (Comisión, 2005). No obstante, también destaca que el estado del medio ambiente urbano europeo es motivo de una inquietud cada vez mayor de los ciudadanos, y por ello, la necesidad de actuar desde el plano supraestatal.

La parte segunda, muestra los retos medioambientales que tienen por delante las zonas urbanas en la Unión. En ese sentido afirma que la mayor parte de las ciudades comparten problemas medioambientales: deficiente calidad del aire, niveles elevados de circulación y congestión y de ruido ambiental, entornos construidos de mala calidad, emisiones de gases de efecto invernadero, crecimiento urbano desordenado y generación de residuos y de aguas residuales. Añade causas de dichos problemas y menciona entre ellos, los cambios en las formas de vida (dependencias cada vez mayor del coche, aumento del número de personas que viven solas, creciente uso de los recursos per cápita) y los cambios demográficos; factores estos que han de tenerse en cuenta en la búsqueda de soluciones, los cuales se encuentran relacionados entre sí, y por tanto, los problemas se hacen particularmente complejos. Por lo anterior reconoce que las autoridades locales que más éxitos han cosechado son aquellas que han empleado enfoques integrados para su gestión y han adoptan Planes de Acción Estratégicos a mediano y largo plazo en los que se analizan en detalle los vínculos entre políticas y obligaciones, y sus resultados, en todos los niveles de la administración.

La parte tercera realiza un análisis que justifica la movilización del andamiaje comunitario hacia la atención del medio ambiente urbano, el cual en principio, se acepta que deberían manejar y poder manejar, los gobiernos y autoridades

locales. Sin embargo, el resultado de las numerosas consultas realizadas con motivo de la elaboración de la estrategia, indicaron el valor altamente positivo que supondría para la evaluación de los problemas del medio ambiente urbano, la necesidad de actuar en todos los niveles, y sobre todo, no prescindir del valor añadido de la participación de las instituciones comunitarias al respecto.

La Comunicación recuerda la existencia del principio de subsidiariedad, según el cual la actuación debe realizarse en el nivel más eficaz de acuerdo al objetivo. En este sentido la Unión acepta su responsabilidad y ofrece un abanico de posibilidades diverso y en varias direcciones para su participación.<sup>161</sup>

Luego de agotar el tema de la regulación en la implementación del desarrollo urbano sostenible de las ciudades en Europa (del cual como se anotó a pié de página, se esperaba más), la estrategia señala de manera concreta sus objetivos. En ese sentido sostiene con claridad, que las medidas que se ofrecen en su interior tienen por objeto, *contribuir a una mejor aplicación de la actual política y legislación medioambiental de la Unión Europea a nivel local prestando apoyo y animando a las autoridades locales a adoptar un enfoque más integrado de la gestión urbana y exhortando a los Estados miembros a colaborar en el proceso y a sacar el mayor partido de las oportunidades ofrecidas a nivel comunitario*. La Comisión asegura que de aplicarse en todos los niveles de actuación, la estrategia contribuiría sin duda, a la mejora de la calidad del entorno urbano, haciendo de las ciudades lo que deben ser: lugares de prosperidad, atractivos y sanos para vivir, trabajar e invertir, y reduciendo las repercusiones medioambientales adversas de las ciudades.

---

<sup>161</sup> Al respecto entonces, la Comisión parte de la consideración de que algunas ciudades ya cuentan con numerosas soluciones, pero que éstas no se han difundido o aplicado lo suficiente. Así, la Unión serviría de respaldo a los Estados miembros y las autoridades locales para fomentar las mejores prácticas facilitando su uso generalizado e impulsando una creación de redes de intercambio de experiencias entre ciudades. Por otro lado, compromete apoyo financiero a las inversiones para hacer frente a las prioridades medioambientales y a la creación de capacidades para investigación y formación. Por último, un punto importante, quizás del que se esperaba más, tiene que ver con la conveniencia de legislar para asegurar que la gestión integrada se haga a nivel local. En este punto señaló que la legislación no es el mejor medio de alcanzar los objetivos de la Estrategia. La mayor parte de los Estados miembros y las administraciones locales apoyaron dicho planteamiento, desaprobando la necesidad de establecer obligaciones comunitarias para la gestión medioambiental y los planes de transporte en el ámbito urbano.

El apartado quinto expone el conjunto de medidas, que teniendo en cuenta lo señalado, propone la estrategia. En concreto, presenta seis propuestas.<sup>162</sup>

El apartado sexto aborda lo relacionado con las necesarias sinergias que de manera transversal deben darse con otras políticas comunitarias a fin de dar solución a los numerosos tipos y temas medioambientales. Los temas transversales de mayor importancia son:

*Coadyuvar en la lucha contra el cambio climático:* bien sea en la adaptación o la reducción de las emisiones de GEI. Los Planes de Gestión Urbana Integrada deberán incorporar medidas para limitar el riesgo medioambiental que permitan afrontar mejor este problema: en el transporte por ejemplo, implementando planes de transporte urbano sostenible con medidas específicas para promover el uso de vehículos de bajo índice de emisiones de CO<sub>2</sub> y/o bajo consumo energético; o en la construcción, impulsando formas sostenibles de construcción, fijando e imponiendo normas cuando sea posible y haciendo suyas las mejores prácticas en sus propios edificios y en aquellos cuya construcción adjudiquen a través de contratación pública.

*La Naturaleza y la Biodiversidad por conducto de la Planeación Urbana Sostenible:* En ese sentido, la gestión integrada del medio urbano debe propiciar políticas de utilización del suelo sostenibles que eviten el crecimiento urbano desordenado y reduzcan el sellado del suelo, así como prever la

---

<sup>162</sup> Las propuestas son las siguientes: *primero*, orientación sobre la Gestión Integrada del Medio Ambiente: adoptar un enfoque integrado para la gestión del medio urbano que contribuya a evitar conflictos entre las diversas políticas e iniciativas dedicadas a las zonas urbanas y a alcanzar una visión a largo plazo del desarrollo de las ciudades. *Segunda*, Creación de Orientaciones sobre Planes de Transporte Urbano Sostenible: realizar una planificación efectiva del transporte con una perspectiva de previsión a largo plazo de las necesidades financieras para infraestructura y vehículos, de incentivo a los medios alternativos de transporte y de coordinación con los usos del suelo en los niveles administrativos adecuados. *Tercera*, Apoyar el Intercambio de Buenas Prácticas en relación con el Medio Ambiente Urbano: en dos aspectos: apoyo para la creación de redes y proyectos de demostración; y creación de redes de centros nacionales de coordinación sobre temas urbanos. *Cuarta*, crear un portal de Internet abierto a las autoridades locales para proporcionar enlaces a toda la información de relieve y mejoraría el flujo informativo. *Quinta*, impulsar un proceso sostenido de formación a las administraciones locales para adoptar un enfoque integrado de la gestión en el que se incluya la participación de múltiples sectores, la formación sobre legislación específica en materia de medio ambiente, la participación efectiva de la población y el impulso al cambio de conducta del ciudadano. *Sexta*, impulsar el intercambio de experiencias con otros programas comunitarios de apoyo, en particular en las políticas de cohesión e investigación.

promoción y protección de la biodiversidad urbana a partir del conocimiento, y por ende, despertar la sensibilidad ciudadana.

*Relación entre medio ambiente y calidad de vida:* Los planes sostenibles de transporte urbano contribuirán a reducir la contaminación atmosférica y acústica, y al impulsar el uso de la bicicleta y los desplazamientos a pie, se mejoraría la salud y se combatiría la obesidad. Nuevamente, métodos sostenibles en la construcción incrementarían la comodidad, seguridad y accesibilidad, reduciendo las repercusiones negativas de la contaminación interior y exterior en la salud.

*Uso sostenible de los recursos naturales:* La Estrategia subraya la importancia de utilizar los recursos naturales con la eficacia necesaria para reducir los impactos medioambientales. Una mejor gestión urbana puede limitar las repercusiones del uso diario de recursos y flujos de materia, energía y agua. Frenar el crecimiento desordenado de las ciudades a través de pautas de asentamiento de alta densidad y utilización mixta, presenta ventajas en cuanto a usos del suelo, transporte o calefacción y disminuye la utilización de recursos *per cápita*.

En sus últimas consideraciones, la Estrategia exhorta a los Estados miembros a crear zonas urbanas de calidad, lo cual indica, exige una estrecha coordinación entre diversas políticas e iniciativas y una mayor colaboración entre los distintos niveles de la administración. Los Estados miembros, tienen la responsabilidad de ayudar a las autoridades regionales y locales a mejorar el comportamiento medioambiental de las ciudades, y las medidas de apoyo previstas en la estrategia deben servir para ayudarles a determinar las medidas adecuadas para cada situación particular, y así sacar provecho del intercambio de información en la Unión.

### **2.3.5. Documento6 Declarativos para la protección del medio ambiente urbano: hacia la construcción de la ciudad sostenible**

El primero de los documentos declarativos es la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*, aprobada por los participantes en la Conferencia europea sobre las ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de Mayo de 1994. Ésta dio inicio a un importante proceso en las ciudades Europeas; constituye el documento programático a través del cual se pone en funcionamiento el Programa denominado: “*Ciudades Europeas Sostenibles*”.

En concreto la Carta se compone de tres partes: La primera, contiene una Declaración de consenso denominada: *Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*, la segunda, contiene la Campaña concreta de Ciudades Europeas Sostenibles, y la tercera, establece la participación en las iniciativas locales del Programa Agenda 21, a través de los denominados *Planes de Acción Local Sostenibles*.

En la parte primera se aloja la declaración de consenso, la cual señala que es el modelo urbano de vida, y particularmente las pautas de división del trabajo, ocupación del suelo, transporte, producción industrial, consumo y actividades de ocio; las responsables de muchos de los problemas ambientales a los cuales se enfrenta la humanidad. Habla del concepto de sostenibilidad ambiental y señala que éste implica no sólo el mantenimiento y la preservación del capital natural, sino también su mejora. Por ello se necesita que el ritmo con el cual se realiza el consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que el ritmo al que consumen recursos no renovables, no supere el ritmo de sustitución por recursos renovables perdurables. Reconoce que la sostenibilidad no es un sueño ni una situación inmutable, sino un proceso creativo continuo de carácter local en dirección hacia el equilibrio.

La parte segunda, desarrolla la campaña de las Ciudades Europeas Sostenibles para lo cual signa el compromiso de trabajar juntas por éste, a partir del aprendizaje conjunto y la colaboración en experiencia y éxitos a escala local. Lo más destacable es el compromiso de establecer Planes de Acción Local a largo plazo (bajo la modalidad de las Agendas 21), reforzando así, la cooperación entre autoridades locales e integrando este proceso en las iniciativas de la Unión Europea en materia de medio ambiente urbano. Para alcanzar los anteriores objetivos, la conferencia estableció diversas actividades que promueven la campaña de ciudades sostenibles.<sup>163</sup>

El segundo de los documentos declarativos es la Declaración de Sevilla de 23 de enero de 1999, denominada: *Conferencia Euro-Mediterránea de Ciudades Sostenibles*. Esta se corresponde con uno de los documentos finales de las reuniones realizadas para debatir y mejorar los avances con respecto a la iniciativa Aalborg. Sevilla se compone de un preámbulo y una serie de compromisos concretos.

Inicia señalando que la Conferencia se celebra como continuación de un doble proceso: el nacido en la Cumbre de la Tierra en Río (1992) y que continuó en la Cumbre de las Ciudades (Hábitat II) en Estambul en 1996; y el iniciado en Aalborg y la posterior Conferencia Mediterránea sobre Agenda local 21 de Roma, de noviembre de 1995. Además, de la segunda Conferencia Europea de Lisboa de octubre de 1996, donde se decidió realizar cuatro conferencias regionales: Turku en septiembre de 1998, Sofía en noviembre de 1998, Sevilla en enero de 1999 y La Haya programada para junio de 1999, para preparar la tercera Conferencia Paneuropea de Hannover, que se celebraría en febrero del año 2000.

---

<sup>163</sup> Señala la Declaración que las actividades que permitirían alcanzar los objetivos son: i. Facilitar la ayuda mutua entre ciudades para la concepción, desarrollo y aplicación de políticas orientadas hacia la sostenibilidad; ii. Recoger y divulgar información sobre experiencias satisfactorias de ámbito local; iii. Fomentar el principio de sostenibilidad; iv. Captar nuevos firmantes; v. Organizar cada año un premio de ciudad sostenible; vi. Formular recomendaciones políticas a la Comisión; vii. Contribuir a los informes de ciudades sostenibles del Grupo de Expertos en Medio Urbano; viii. Dar apoyo a los responsables de la toma local de decisiones sobre legislación y recomendaciones apropiadas de la Unión Europea; x. Publicar un boletín de información de la campaña.

*Grosso modo* el documento recoge los compromisos de las ciudades participantes, dentro de los que destacan: *i.)* Desarrollar la campaña con todos a través de la colaboración y el desarrollo de acciones que impliquen a las ciudades de la cuenca Mediterránea y de Europa; *ii.)* Promover, por todos los medios, los procesos participativos y realizar Agendas 21 Local; *iii.)* Establecer intercambios de experiencia técnica y conocimiento, y *iv.)* Desarrollar iniciativas comunes entre las ciudades en sectores claves como: planificación urbana, vivienda, lucha contra la pobreza urbana, salud, conservación de centros históricos, turismo, patrimonio cultural, agua, residuos, energía y transporte.

El tercero de los documentos declarativos es el de Hannover de 12 de febrero de 2000, sobre *los líderes municipales en el umbral del siglo XXI*. Esta Declaración se compone de un preámbulo, en el cual los 250 líderes municipales de 36 países Europeos y regiones vecinas, declararon haberse reunido para evaluar sus progresos en el camino hacia la sostenibilidad de las ciudades y municipios y para llegar a un acuerdo sobre la dirección que deben tomar los esfuerzos en el umbral del Siglo XXI. Como es habitual en este tipo de documentos, se hizo un recuento inicial por el camino recorrido hasta entonces.<sup>164</sup> En su apartado dos consagra los principios y valores para acciones locales hacia la sostenibilidad. Se acepta la responsabilidad compartida para conseguir un desarrollo sostenible, pero a pesar de ello manifiestan su querer de involucrar a los ciudadanos y al trabajo en partenariado con todos los niveles de gobierno y las personas involucradas en el ámbito local, incluidas las ONG.

La tercera parte señala el liderazgo que se debe ejercer en la ciudad, se apoya sin reparo la integración europea con el fin de alcanzar la cohesión social y económica, manteniendo los estándares sociales y medioambientales. Se reconoce igualmente que hacen frente a importantes desafíos: pobreza y

---

<sup>164</sup> No está de más recordar que después de Aalborg, otros procesos de planificación para el desarrollo sostenible se unieron a ésta: la Campaña Europea de Ciudades y Municipios Sostenibles coordinada por el Consejo de Municipios y Regiones Europeas-CMRE, Eurocities, la Red de Ciudades Saludables de la OMS, el Consejo Internacional para las Iniciativas Medioambientales Locales-ICLEI y la Organización de Ciudades Unidas-UTO. Recuerdan también que previo a dicha reunión se adoptó el denominado Plan de Acción de Lisboa como orientación, y las Declaraciones de Turku, Sofía, Sevilla y La Haya expresaron la necesidad de actuar.



desempleo; condiciones inadecuadas de vivienda y trabajo; contaminación y congestión; degradación de la tierra y de los hábitats; y agotamiento de los recursos naturales, por lo que sienten la responsabilidad de conseguir políticas locales que reduzcan la *Huella Ecológica* local.

Se identifican con el modelo de *Planificación Urbana Integrada*, el desarrollo de ciudad compacta (ciudad tradicional europea), la rehabilitación de las áreas urbanas e industriales deprimidas, el uso reducido y más eficiente de las tierras y de otros recursos naturales, la gestión local del transporte y de la energía, y la lucha contra la exclusión social, el desempleo y la pobreza, como puntos clave de la gestión urbana hacia la sostenibilidad local. Se comprometen a adoptar e introducir indicadores para la sostenibilidad local y se hallan dispuestos a establecer y desarrollar redes regionales para la promoción del desarrollo sostenible, y a dar asistencia a las ciudades y municipios que se encuentren en circunstancias excepcionales, como desastres naturales y/o efectos causados por la guerra.

En fin, los líderes de la conferencia manifiestan su compromiso de hacer frente a los retos que supone el desarrollo sostenible y consideran que las ciudades o municipios son las entidades apropiadas para abordar los problemas de forma eficaz e integrada, a partir de dicha visión.

El siguiente de los documentos declarativos es la Carta de Leipzig, resultante de la Reunión Informal de los Ministros Europeos de Urbanismo y Ordenación Territorial celebrada en mayo de 2007. A través de esta carta, los Estados miembros acordaron principios y estrategias comunes para una alcanzar una Política de Desarrollo Urbano Europea, aún inexistente.<sup>165</sup>

La Declaración final de la carta señala que los Ministros europeos se comprometen a iniciar un debate político sobre cómo integrar los principios y

---

<sup>165</sup> Ya hemos indicado antes, que de manera razonada la Unión Europea ha consentido en no expedir instrumentos de política comunitaria, y mucho menos jurídico vinculantes sobre territorio y desarrollo urbano, temas que están en manos de los Estados miembros, bajo orientaciones y recomendaciones comunitarias.

estrategias de la Carta a las respectivas políticas de desarrollo nacional, regional y local, a hacer uso de la herramienta de *Desarrollo Urbano Integrado* y su gobernanza asociada, y a fomentar la puesta en práctica de una organización territorial equilibrada basada en una estructura urbana europea policéntrica.

El documento propone una actuación integral sobre la ciudad, interviniendo de manera transectorial en las distintas esferas de complejidad: económicas, sociales, ambientales, culturales, etc... Las principales recomendaciones en la aplicación de este enfoque se circunscriben a dos puntos en particular: por una parte, hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano; y por otro, prestar atención principal a los barrios con problemas, fortaleciendo la Estrategia de Mejoramiento de Barrios.

Así, para cumplir con las recomendaciones se proponen las siguientes acciones: *i.)* Crear y consolidar espacios públicos de calidad: en ese sentido, la interacción entre la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras, debe intensificarse para crear espacios públicos atractivos y humanos, y lograr altos estándares en relación con la *Baukultur*.<sup>166</sup> *ii.)* Modernizar las infraestructuras y ser mucho más eficientes energéticamente; *iii.)* Investigar y estudiar, y por ende, generar conocimiento sobre la realidad y las dinámicas urbanas, se necesita innovar y crear soluciones para los problemas urbanos; *iv.)* Mejorar la calidad del medio ambiente urbano; *v.)* Fortalecer el nivel local de la economía y la política del mercado laboral: ajustarlo a las necesidades concretas de cada barrio, crear y asegurar empleo para facilitar la apertura de nuevos negocios, y especialmente, ampliar las oportunidades de acceso al mercado laboral local mediante una oferta de formación orientada a la demanda; *vi.)* Educación proactiva y políticas de formación para niños y

---

<sup>166</sup> Según el documento, por *Baukultur* ha de entenderse a la suma de todos los aspectos culturales, económicos, tecnológicos, sociales y ecológicos que influyen en la calidad y en el proceso de planificación y construcción. Sin embargo, este enfoque no debería limitarse a los espacios públicos. *Baukultur* es una necesidad para toda la ciudad y sus alrededores y tanto las ciudades y el gobierno deben hacer sentir esta influencia. Esto es particularmente importante para la conservación del patrimonio arquitectónico. Los edificios históricos, los espacios públicos y sus valores urbanos y arquitectónicos deben ser conservados.

jóvenes: más y mejores oportunidades educativas y formativas que cubran las necesidades y carencias de los niños y jóvenes de barrios desfavorecidos, centrada en la realidad social en la que viven; y, *vii.*) Consolidar el transporte urbano eficiente y asequible: tanto la planificación de los sistemas de transporte como la gestión del tráfico se dirija progresivamente a reducir los impactos negativos sobre el medio ambiente, y a organizarse de manera que los barrios se integren convenientemente en la ciudad y en su área metropolitana como un todo.

Pero quizás el aspecto más importante de esta reunión, tiene que ver con la inequívoca decisión de seguir trabajando en la consolidación de la Política Territorial europea. En ese sentido, la reunión fue el escenario para la firma de la Agenda Territorial Europea, lanzada en noviembre de 2004 en la ciudad holandesa de Róterdam. Después de la reunión de 2005 se continuó trabajando en 2005, en la reunión de Luxemburgo, en el cual se aprobó el programa de trabajo para contar con la Agenda en 2007. La Agenda Territorial Europea profundiza en el concepto de cohesión territorial e introduce la visión territorial en la Estrategia europea de Lisboa, reforzando la estructura territorial de la Unión Europea, logrando una mayor coherencia en las políticas comunitarias nacionales con impacto territorial y promoviendo la cooperación territorial de Europa. A ella nos referiremos adelante.

Para completar lo ocurrido en Leipzig, es necesario referirse también a la *Declaración Final de la Reunión Informal de los Ministros de Desarrollo Urbano de Unión Europea*, celebrada en Marsella, el 25 de noviembre de 2008. No se trata de una nueva carta sino de la interpretación y ampliación de la *Carta de Leipzig*, en la cual se reivindica el enfoque integrado en las políticas de desarrollo urbano con especial atención a los barrios urbanos desfavorecidos.

El enfoque integrado se concreta en la armonización y en la búsqueda de sinergias entre las políticas públicas que afectan a la ciudad desde el nivel europeo a nivel municipal, recordando que el desarrollo sostenible se basa en

la interacción de tres pilares: el medioambiental, el económico y el social. Por ello se enfatiza en que la *Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible* exige políticas públicas que vayan más allá de las tradicionales propuestas sectoriales y que afronten los retos europeos mediante el fomento de medidas conjuntas basadas en los citados tres pilares.

En la misma línea, las dos actividades más destacadas de la Presidencia Española de la Unión Europea en cuestiones relacionadas con la sostenibilidad urbana fueron, por un lado, la Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa, celebrada los días 26 y 27 de abril de 2010, y por otro, la Reunión Informal de Ministros sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, celebrada los días 21 y 22 de junio de 2010, centrada nuevamente en la *Regeneración Urbana Integrada*. El documento resultante de esta última reunión fue la denominada Declaración de Toledo.

La Declaración de Toledo sigue la tendencia desarrollada a partir de Leipzig y Marsella sobre la necesidad de avanzar hacia un Desarrollo Urbano Integral a partir del establecimiento de directrices desde los esfuerzos comunitarios, pero situando dicho esfuerzo ya no al nivel de formulación, sino en la ejecución.<sup>167</sup>

La Declaración de Toledo está compuesta por un preámbulo y varias recomendaciones. El preámbulo, como es ordinario, pone de presente las discusiones realizadas que antecedieron a la celebración de la reunión.<sup>168</sup> La segunda parte tiene que ver con la Declaración final de los Ministros, en la que

---

<sup>167</sup> El marco de referencia para pasar a la acción se encuentra desarrollado en el Documento de Referencia redactado para las reflexiones en la Cumbre de Toledo: *regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa*, preparado por la presidencia española de la Unión.

<sup>168</sup> La Declaración de Toledo responde a la invitación de la Presidencia española del Consejo a la cual asistieron también el Comisario Europeo de Política Regional, representantes del Parlamento, del Comité de las Regiones, del Consejo Económico y Social Europeo, del Banco Europeo de Inversiones, así como los representantes de los tres países candidatos a la adhesión a la UE, además de Noruega y Suiza, y varios observadores de distintas organizaciones relacionadas con el desarrollo urbano. Señala el preámbulo que la reunión se da en medio de un fuerte crisis financiera, económica y social global que ha provocado impactos, también sobre las ciudades europea, las cuales se enfrentan al gran reto de sobreponerse a ella, a la par que enfrentan sus retos estructurales a largo plazo. Todos esos retos llevan a reafirmarse en los principios del desarrollo urbano integrado, inteligente, cohesivo, e inclusivo, como el único modo de conseguir una mayor competitividad económica, ecoeficiencia, cohesión social y progreso cívico en las ciudades europeas, así como de garantizar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos en el presente y en el futuro.

destaca la necesidad de mejorar la manera de afrontar los retos urbanos actuales y alcanzar la estrategia Europa 2020,<sup>169</sup> lo que será posible a través de la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. Para lograr dicho desarrollo se señala necesario desarrollar una batería común mínima de indicadores que traduzcan el enfoque integrado promovido, e incluyendo indicadores específicos para la sostenibilidad urbana. Sobre esa base, los Ministros acordaron destacar el carácter estratégico de la Regeneración Urbana Integrada, enmarcada dentro del concepto más amplio de Desarrollo Urbano Integrado. A su vez, dicho desarrollo debe alcanzarse con la involucración de los ciudadanos, por lo que exhorta promover la participación ciudadana a gran escala.

También se hace hincapié en prestar la debida atención al cambio climático y desarrollar los postulados de Leipzig sobre la recuperación de los barrios menos favorecidos dentro del contexto sostenible de la ciudad. Se alude con similar vigor para alcanzar un planeamiento que integre lo urbano y lo ambiental a partir de la integración de lo económico, social y ambiental.<sup>170</sup>

En cuanto al apoyo para consolidar el proceso se aprobó desarrollar el prototipo alcanzado por el grupo de alto nivel (MS/I WG) liderado por Francia sobre el *Marco Común Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible*, el cual sería implementado en la Presidencia Polaca (finales de 2011). Como se ha dicho antes, la Unión aún no ha pensado expedir normativa comunitaria sobre el desarrollo urbano sostenible, pero en Toledo se reafirma el necesario acompañamiento, dentro de las competencias comunitarias, a los esfuerzos nacionales a través de los denominados Grupos Nacionales de Apoyo (NSG). Por último, se solicita que las futuras presidencias de la Unión comiencen a

---

<sup>169</sup> Los objetivos de la Estrategia 2020 son: 75 % de la población de entre 20 y 64 años debe estar empleada; 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D+i; debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello); reducción del porcentaje de abandono escolar por debajo del 10%; y la reducción de las personas en riesgo de pobreza, 20 millones de menos.

<sup>170</sup> También se hace alusión al mejoramiento de la calidad del espacio público y el uso masivo del reciclaje y la ordenación racional del modelo de ciudad compacta europea.

liderar el proceso para el establecimiento de la denominada *Agenda Urbana Europea*, donde como ya se destacó, se pase de la decisión a la acción.<sup>171</sup>

### **2.3.6. Financiación de la Política y la legislación ambiental en la Unión Europea: especial alusión a los dedicados al medio ambiente urbano**

A pesar de su tenue inicio en la Unión Europea, el desarrollo de la política medioambiental ha tenido un impulso mayor que el de muchas otras políticas Comunitarias hasta lograr su plena consolidación (PAREJO ALFONSO & KRAMER, 1996: 115). Gran parte de dicha consolidación se ha conseguido, gracias a la implementación de diversas medidas financieras por parte de la Unión hacia los Estados miembros.

En términos generales, las ayudas financieras de la Comunidad a los Estados miembros revisten dos formas: los préstamos y las subvenciones. Los primeros otorgados por el Banco Europeo de Inversiones, en modalidades similares a las utilizadas por el sector financiero; las segundas, a través de Fondos creados para cumplir con diversas finalidades y frentes de la acción Comunitaria.

En particular, la financiación de la acción Comunitaria para la protección del medio ambiente se realiza con el concurso de los Estados miembros, pues al igual que la ejecución del Derecho ambiental, el TFUE dispuso en su Art. 192.4 (antiguo artículo 175 TCE) que, *“4. Sin perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente. En los últimos años las medidas Comunitarias para la financiación de la política de medio ambiente han experimentado un crecimiento en recursos y cantidad de instrumentos y medidas.*

---

<sup>171</sup> Una Agenda ejecutiva que como mínimo contenga: i.) Fortalecer la dimensión urbana en la política de cohesión; ii.) Apoyar una mayor coherencia entre las actuaciones territoriales y urbanas; iii.) Promocionar la investigación, el levantamiento estadístico de información, el intercambio de buenas prácticas y experiencias; iv.) Propender por una política multinivel como propone el desarrollo urbano sostenible, asociando los instrumentos territoriales, urbanos, ambientales y de sostenibilidad, en coordinación con la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible y la Estrategia para el medio ambiente urbano.

*Grosso modo*, la financiación de las acciones Comunitarias para la protección del medio ambiente proviene de tres caminos: el primero a través de las ayudas financieras otorgadas para la ejecución de otras políticas y sectores diferentes a la protección del medio ambiente, pero que teniendo en cuenta el principio de integración, asume aspectos ambientales.<sup>172</sup> De estos, se destacan en particular: los recursos provenientes de los Fondos Estructurales y los de la Política Agrícola Común (PAC).<sup>173</sup> Los Fondos Estructurales son en su mayoría anteriores al Acta Única y se componen a manera de pequeños fondos individuales sobre la base de programas de gasto nacional plurianual. Estos fondos cumplen los objetivos de reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Comunidad (Título XVIII TFUE). Emplean para su funcionamiento cerca de un tercio del presupuesto total de la Comunidad.

De los fondos estructurales, el de mayor utilización para la política ambiental es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER, el cual fue creado para *contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive*. (Art. 176 TFUE/Anterior 160 TCE). Asimismo, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-FEOGA, realiza importantes aportes al desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales, muchas de las cuales tienen que ver con el medio ambiente. Importantes son también los rubros provenientes de la PAC, la cual está considerada como una política generadora de daños medioambientales en las zonas rurales como consecuencia de su sistema de incentivos al crecimiento y la producción, así como de utilización extensiva de suelos.

---

<sup>172</sup> Es el caso de la financiación de programas de enseñanza e investigación que atañen a la protección del medio ambiente; Los préstamos y facilidades de financiación otorgados por el Banco Europeo de Inversiones a proyectos que cuenten con una dimensión ambiental, (entre 1983 y 2005, el 15 % de los créditos fueron dirigidos a proyectos ambientales) (LOZANO CUTANDA, Op.cit: 186). Las ayudas financieras a determinadas acciones que tengan trascendencia ambiental a cargo de los importantes *Fondos Estructurales* de la Comunidad y los rubros establecidos a partir de la modificación de la *Política Agrícola Común-PAC*.

<sup>173</sup> Los principales fondos estructurales son: El fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER; El Fondo Social Europeo-FSE; El Fondo Europeo para la orientación y la garantía agrícola-FEOGA. y el Instrumento financiero para la orientación de la Pesca-IFOP

El segundo de los caminos comúnmente utilizados para financiar la política ambiental Comunitaria se encuentra en el Fondo de Cohesión-FCS. Este surgió en el Protocolo decimoquinto anexo al Tratado de Maastricht y como su nombre lo indica, actúa como instrumento de solidaridad financiera entre Estados destinado a reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad. El Fondo realiza importantes contribuciones financieras Comunitarias a proyectos relacionados con el medio ambiente y con las redes transeuropeas en los Estados miembros cuyo Producto Nacional Bruto *per cápita* sea inferior al 90% de la media Comunitaria y que cuenten con un programa dirigido al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica. El Art. 177.2 del TFUE señala expresamente, que este Fondo proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte. A través del FCS, la Comunidad otorga ayudas que, como norma general, cubren entre el 80 y el 85% de los gastos públicos del proyecto, cuya gestión corre por cuenta de las autoridades nacionales.

El tercero y último de los caminos, y el más importante junto con el FCS, son las ayudas financieras y económicas en cabeza de la Dirección General de Medio Ambiente de la Unión Europea. Mientras la Comisión proporciona financiación a los proyectos e iniciativas que promuevan sus prioridades políticas en toda la Unión Europea y más allá, la Dirección General de Medio Ambiente proporciona financiación a los planes, programas y proyectos ambientales a través de cuatro financiaciones diferentes: *i.*) El Instrumento Financiero para el Medio Ambiente-LIFE; *ii.*) El instrumento financiero para la protección civil; *iii.*) La financiación de proyectos de eco-innovación; *iv.*) Las subvenciones de funcionamiento a las organizaciones ecologistas no gubernamentales (ONG).

LIFE es el instrumento financiero de la Unión Europea para apoyar proyectos ambientales y de conservación de la naturaleza en todo el espacio comunitario, pero incluso en algunos países vecinos. El instrumento fue establecido para



contribuir al desarrollo, y en su caso, a la aplicación de la política y de la legislación ambiental Comunitaria, y como es obvio, su mayor virtud radica en ser la única asignación presupuestaria concreta para inversión en los asuntos relacionados con la protección del medio ambiente, lo cual permite cubrir proyectos no cubiertos por los Fondos Estructurales al rebasar los límites territoriales de las regiones, o por el Fondo de Cohesión, por referirse a países que no cumplen los requisitos exigidos para aplicar a ellos. Esta herramienta también surgió como respuesta a la necesidad de ofrecer un marco global a la financiación Comunitaria de las acciones ambientales, que hasta su entrada en funcionamiento, se encontraban disgregadas en torno a programas distintos.

174

Desde 2007, a través de la expedición del Reglamento (CE) No. 614/2007, se estableció el programa LIFE+, sucesor del inicial LIFE. Al igual que su precedente, cofinancia proyectos en favor del medio ambiente en la Unión Europea y terceros países (países candidatos a la adhesión a la UE, países de la AELC miembros de la Agencia Europea de Medio Ambiente, y países de los Balcanes Occidentales incluidos en el proceso de estabilización y asociación). Los proyectos financiados pueden estar propuestos por agentes, entidades o instituciones públicos o privados en tres ámbitos temáticos: i.) Naturaleza y Biodiversidad; ii.) Política y Gobernanza Medioambiental; y iii.) Información y Comunicación.<sup>175</sup>

Por su parte, el Instrumento Financiero de Protección Civil apoya y complementa los esfuerzos de los Estados miembros para proteger a las personas y los bienes en caso de catástrofes naturales y catástrofes de origen humano, los actos terroristas y tecnológicos, radiológicos y medioambientales.

---

<sup>174</sup> Estos eran: *i.*) El Programa de Acciones Comunitarias para el Medio Ambiente-ACMA; *ii.*) El Programa específico de ayuda financiera para las acciones Comunitarias dirigidas a la conservación de la naturaleza-ACNAT; *iii.*) El Programa de ayudas para la protección ambiental en los países mediterráneos-MEDSPA, y por último, *iv.*) El Programa para las zonas y aguas costeras del Mar de Irlanda, Mar del Norte, Mar Báltico y parte noroeste del Océano Atlántico-NORDSPA.

<sup>175</sup> El presupuesto asignado para LIFE+ por la Unión Europea asciende a 2.143.409.000 euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013.

También facilita la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la protección civil.

El último instrumentos financiero de la Dirección General es el denominado *Programa de Competitividad e Innovación*, el cual apoya proyectos de eco-innovación, es decir, toda forma de actividad innovadora cuyo resultado u objetivo sea mejorar significativamente la protección del medio ambiente. Eco-innovación incluye los procesos de producción, nuevos productos o servicios, y la gestión de los nuevos métodos empresariales, el empleo o la aplicación del que se pueda prevenir o reducir sustancialmente los riesgos para el medio ambiente, la contaminación y cualquier otro efecto negativo de la utilización de los recursos durante todo el ciclo de vida de las actividades conexas.

En relación con rubros específicos dirigidos a financiar iniciativas y programas por mejorar y proteger el medio ambiente urbano, hay que señalar que en el ámbito de la política de cohesión, el FEDER y el FCS, han contribuido significativamente al desarrollo sostenible de numerosos centros urbanos. En el período de programación 2000-2006, al menos el 10% de las cantidades asignadas por el FEDER (objetivos 1 y 2) se destinaron a centros urbanos y a atender a la población urbana, lo cual representa cerca de 15 millardos de euros (11.5 para el objetivo 1 y 3.4 para el objetivo 2). También el FCS destinó a este objeto grandes cantidades. En el contexto del *Tercer Informe sobre la Política de Cohesión*, la Comisión estudió y dio viabilidad a la utilización de los Fondos para el desarrollo urbano sostenible en la política de cohesión para después de 2006.

La Comisión publicó en el mes de julio de 2004 sus propuestas de Reglamentos relativos a los Fondos Estructurales y de Cohesión para el periodo 2007-2013. El Reglamento establece reglas generales para los Fondos, define sus objetivos, los criterios de elegibilidad de Estados y Regiones, así como los recursos financieros disponibles. También fija las reglas de programación, gestión, evaluación y control de los Fondos. De su lectura se puede inferir la preocupación por la protección del medio ambiente y

la mejora de los entornos urbanos, los cuales se encuentran presentes en dos de los tres objetivos de inversión durante el período señalado. La propuesta contempló tres objetivos concretos:

El primero, relacionado con la prioridad de la política de cohesión comunitaria para acelerar la *convergencia* de los Estados y Regiones menos desarrollados. Este Objetivo está siendo financiado por el FEDER, el FSE y el Fondo de cohesión.<sup>176</sup> El segundo, *competitividad regional y empleo*, busca de reforzar la competitividad y el atractivo de las regiones, y la mejora del empleo, anticipándose a los cambios económicos y sociales. Este objetivo financiado por el FEDER y el FSE.<sup>177</sup>

El Tercer y último objetivo es la “*cooperación territorial europea*”: a través de la cual se pretende reforzar la cooperación a nivel transfronterizo con iniciativas locales conjuntas, a nivel transnacional con acciones ligadas a las prioridades de la Unión, y finalmente, la creación de redes para el intercambio de experiencias. Este objetivo está financiado por el FEDER y cuenta con el 3.94% de los recursos, 13.2 mil millones de €. Tal y como ya se ha mencionado, en el marco de los tres objetivos, la intervención de los fondos toma en cuenta las especificidades económicas, sociales, y territoriales de las regiones. De esta manera, se apoya en la revitalización urbana, así como la de los territorios rurales y de las zonas dependientes de la pesca. Igualmente apoya los territorios con dificultades geográficas o naturales que agravan sus problemas de desarrollo, particularmente, las zonas ultraperiféricas, así como zonas septentrionales con baja densidad de población, ciertas islas, Estados insulares y zonas de montaña.

---

<sup>176</sup> De acuerdo con la programación, esta asignación cuenta con recursos disponibles de 336.1 mil millones de € de los cuales 264 mil millones de € se destinarán al Objetivo *convergencia*, esto es, el 78.54% del total de los recursos.

<sup>177</sup> De acuerdo con la programación, esta asignación cuenta con el 17.22% de los recursos (57.9 mil millones de €), de los cuales un 16.56% se destinará a las regiones *phasing in*. La participación financiera de los Fondos a nivel de eje prioritario alcanzará el 75% de los gastos públicos en el Objetivo *convergencia*, el 50% de los gastos en el objetivo de *competitividad*, y el 75% en el de *cooperación transfronteriza*.

## 2.4. LA POLÍTICA TERRITORIAL EUROPEA Y SU INCIDENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

### 2.4.1. Notas Introdutorias

Desde su constitución en 1957, las Comunidades Europeas han mostrado su inequívoca disposición de crecimiento y fortalecimiento, también en el plano territorial. De los seis Estados fundadores se ha pasado en la actualidad a 27 ocupando la mayoría del territorio del continente. Si bien la Unión Europea no estableció y aún no lo ha hecho, una política común del territorio, la situación actual producto de las sucesivas adhesiones de nuevos países con realidades disímiles, le ha puesto a pensar sobre la necesidad de contar con más y mejores instrumentos en este ámbito. La única referencia expresa que los instrumentos comunitarios hacen de la ordenación del territorio se encuentran en el Art.175.2 del TCE, el cual señala: *“como excepción al procedimiento de toma de decisiones contemplado en el Art. 1º, y sin perjuicio del Art. 95, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, adoptará... medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos...”*

Según PAREJO NAVARRO (2003:167), dicha consagración tiene varias peculiaridades que inciden de manera definitiva en el plano competencial de la Unión: por un lado, la referencia lleva una mención expresa a la materia con un sentido atributivo, pues prevé la posibilidad que las Instituciones europeas adopten medidas sobre ordenación territorial. De otro lado, el reconocimiento de tales competencias se produce en condiciones y con un alcance claro: primero, la previsión se produce en el marco de una política comunitaria explícitamente atribuida a la Comunidad, y segundo, la disposición tiene un marcado carácter procedimental, ya que altera el procedimiento general de toma de decisiones en materia ambiental. Por último, la habilitación se refiere

específicamente a la adopción de medidas, lo que parece referir a soluciones concretas, más que a la formulación de objetivos generales, como propio en las políticas comunitarias.

A pesar de lo escueto de la mención al territorio en los Tratados, la Unión ha llevado a cabo importantes actuaciones en este sentido y otras que están en camino de ver la luz. El empeño europeo por establecer líneas directrices que guíen las políticas nacionales y comunitarias a fin de *alcanzar el desarrollo regional equilibrado de Europa, asegurando un medio ambiente sano y una elevada calidad de vida*, han llevado a la definición de objetivos generales para orientar las políticas territoriales, y en consecuencia, a la determinación de usos y actividades humanas sobre el suelo al interior de los Estados miembros.

Como bien señala LOPEZ RAMÓN (2005: 213), en Europa ha habido diversas maneras de entender la ordenación del territorio, a pesar de que la terminología sea todavía abierta y en plena evolución, lo que ha permitido que los países europeos adopten principios definidos en común, pero interpretados de acuerdo con las necesidades de cada uno. En el Derecho comparado europeo se identifica una línea evolutiva que va, desde los iniciales planteamientos económicos de la política regional, hasta un tipo de planificación supraestatal atada a intereses supralocales y grandes objetivos en materia de protección ambiental, mejora de la calidad de vida y equilibrio regional. Esta última, parecer ser la etapa final en la evolución del concepto en el plano estatal, para dar inicio a la construcción del Derecho supraestatal europeo. La dinámica suscitada con Lisboa, y los documentos declarativos aprobados en las Reuniones Informales de Ministros sobre Cohesión Territorial y Desarrollo Urbano de Leipzig (2007), Marsella (2008) y Toledo (2010), parecen girar en torno a esa dirección.

A continuación examinaremos la evolución histórico-conceptual y normativa de los instrumentos europeos de ordenación del territorio y su incidencia en la protección del medio ambiente, en especial del medio ambiente urbano.

## 2.4.2. Los documentos Comunitarios Territoriales y el Medio Ambiente Urbano

La primera de ellas es la Carta Europea de Ordenación del Territorio-CEOT, adoptada en la 6ª sesión de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio-CEMAT en mayo de 1983, la cual constituye el texto en la que por vez primera se establece la definición de ordenación del territorio con alcance supraestatal.<sup>178</sup> La CEOT surgió como consecuencia, según señala su mismo preámbulo, de la evolución de los instrumentos comunitarios que desde una visión territorial, propendieron por la protección de los recursos naturales y culturales de Europa.<sup>179</sup>

De acuerdo con dichos instrumentos, la CEOT planteó una serie de objetivos a fin de alcanzar una Estrategia y un conjunto de acciones para conciliar las exigencias del desarrollo económico y social con la protección del territorio, en tanto recurso natural agotable y espacio de realización de las sociedades humanas. Así, los imperativos de protección se establecieron en: *i.)* Desarrollar una economía litoral competitiva y selectiva; *ii.)* Proteger y valorizar la originalidad de cada zona litoral; *iii.)* Organizar el espacio litoral; *iv.)* Administrar el espacio litoral; *v.)* Prevenir los riesgos; *vi.)* Controlar el turismo; *vii.)* Informar ampliamente; *viii.)* Desarrollar la investigación científica; *ix.)* Armonizar el Derecho Europeo; y, *x.)* Desarrollar la cooperación transfronteriza.

A pesar de su importante contenido, la CEOT carece de poder vinculante, y se entiende como un conjunto de recomendaciones para la formulación de las políticas nacionales sobre la base y los principios en ella establecidos.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> En ésta se señaló: “la ordenación del territorio es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad”. Se trata, sigue diciendo el documento, “de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como aproximación interdisciplinaria y global tendiente al desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física racional del espacio”.

<sup>179</sup> . Estos instrumentos fueron en su orden: *i.)* La Carta Europea del Agua, de mayo de 1968; la Carta Europea de los Suelos, de mayo de 1972; la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, de septiembre de 1975; y, la Carta Europea del Litoral, de octubre de 1981.

<sup>180</sup> La CEOT plantea cuatro principios para la realización de sus objetivos: *i.)* Desarrollo socioeconómico equilibrado a escala regional: a partir del control del crecimiento de las regiones que avanzan de forma vertiginosa e irracional, apoyando a las regiones más atrasadas; *ii.)* Mejora de la calidad de vida: favoreciendo condiciones de vivienda, trabajo, cultura, ocio e incluso las relaciones de vecindad, y reforzando el bienestar de cada individuo a través de la

Después de su decidido apoyo para la consecución de la CEOT, las CEMAT lideraron el proceso de construcción conceptual para convertir a la ordenación del territorio en un eje fundamental de la política regional. Las Conferencias de Nantes (1989), Turín (1990), la Haya (1991) y Lisboa (1992), sirvieron de escenario para la elaboración y posterior publicación de dos documentos de notable importancia para alcanzar el objetivo señalado: los documentos Europa 2000 y Europa 2000+ (LOPEZ RAMÓN, *Ibíd.*: 225).

El primero de ellos, presentado en 1991 como Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, plantea como objetivo principal coadyuvar la consecución de un desarrollo económico equilibrado de todas las regiones de la Comunidad, siendo necesario a dicho fin, la introducción de la perspectiva del desarrollo regional en la elaboración de los planes económicos sectoriales, sin vulnerar las competencias de ordenación territorial de los Estados miembros. Su intención era la contraria, informar a los Estados desde el espacio europeo, sobre lo que se estaba haciendo en materia de planificación territorial.

En virtud de lo anterior, el documento Europa 2000, presentó una completa visión sobre indicadores, datos y cifras de la realidad europea, su contexto demográfico y económico, la situación de sus infraestructuras, la calidad del medio ambiente o su deterioro, las tendencias de desarrollo de los diferentes tipos de zonas de la Comunidad (urbanas, rurales, costeras, fronterizas, etc.)

---

creación de empleo y soluciones económicas, sociales y culturales; iii.) *Gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente*: mediante la promoción de estrategias que reduzcan al máximo los conflictos entre la necesidad de recursos naturales y su conservación, la gestión responsable del entorno natural, de los recursos del suelo, del subsuelo y del aire, de la biodiversidad, y, iv.) *Utilización racional del territorio*: comprensiva de una política del suelo adecuada para la consecución de los fines atinentes al interés general. Teniendo en cuenta los anteriores, la CEOT planteó sus objetivos: i.) *Aseguramiento de la coordinación entre los distintos sectores*: organización de la sociedad, sus actividades económicas, de vivienda, de equipamientos, de recursos energéticos, redes de transportes, suministro de agua, sistemas de depuración, residuos, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, protección del paisaje, y de la riqueza de los recursos naturales, históricos y culturales; y ii.) *Organización de la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión, así como la distribución equitativa de los recursos financieros y económicos*: i.) A nivel local-regional: coordinación entre las instancias del mismo nivel sobre sus propios planes de ordenación del territorio; ii.) A nivel nacional: coordinación entre las diferentes ideas sobre la mejor política de ordenación del territorio provenientes de las regiones de las naciones; iii.) A nivel europeo: coordinación de las políticas de ordenación del territorio de los diferentes Estados miembros de acuerdo con los objetivos establecidos en los Tratados.

Los planteamientos más relevantes para alcanzar el objetivo propuesto fueron el intercambio de información, la mejora y avance de los Sistemas de Información Geográfica-SIG, así como la necesidad de una mayor intervención comunitaria en zonas específicas a través de las diferentes iniciativas.

Por su parte el documento Europa 2000+ fue expedido en 1994, con la intención de destacar la inobjetable interdependencia entre los territorios de la Comunidad con otros territorios, lo que obligaba a establecer un tipo de cooperación más sólida y sistemática en Europa. En ese sentido, la Ordenación del Territorio europeo se presentaba como el marco de actuación a través del cual dicha cooperación podía ser posible.

En este documento, al igual que ocurrió con Europa 2000, se estudiaron los factores más relevantes en la organización del territorio en Europa: evolución demográfica, incidencia de las inversiones internacionales en el desarrollo regional, efectos territoriales de las redes transeuropeas de telecomunicaciones, de transporte y la situación del medio ambiente. Además, se presentó un estudio comparado de los diversos instrumentos y políticas de ordenación del territorio de los diferentes Estados miembros. Al final, a partir del análisis de la perspectiva transnacional del territorio europeo, se formularon respuestas posibles a algunas de las dinámicas de desequilibrio territorial detectadas en el diagnóstico inicial. Estos documentos Europa 2000 y Europa 2000+ fueron trascendentes para tiempo después, alcanzar la *Estrategia Territorial*.

Precisamente, el documento siguiente es la denominada: *Estrategia Territorial europea-ETE*. Según PAREJO NAVAS (Op.cit.:256), *“la actual configuración de la Estrategia Territorial Europea es parte de un largo proceso de continuo trabajo, en el que como en otras ocasiones, se integran elementos no propiamente comunitarios, y cuya referencia es obligada para comprender el proceso en sí mismo, así como sus resultados”*. Lo anterior había sido puesto ya de presente al referirnos a los antecedentes de la CEOT, donde advertimos



el corolario de instrumentos que intentaron, creemos nosotros, de forma limitada, abordar el concepto, naturaleza y alcance de la ordenación del territorio. La CEOT, es también antecedente de la ETE, por lo que se justifica señalar el largo recorrido realizado hasta hoy.

Con posterioridad a la CEOT en el año de 1983, siguieron otras actuaciones tendientes a consolidar la idea de la ordenación del territorio a escala europea: En la Conferencia de la Haya (Holanda) del Consejo de Europa, celebrada en octubre de 1985, se dedicó un importante espacio para discutir las tendencias de la descentralización territorial en Europa, y en las Resoluciones finales de dicha reunión, se abogó por la cooperación transfronteriza para lograr la plena cohesión de Europa.

En la Conferencia del Consejo de Europa celebrada en Lausana (Suiza) en 1988, se destacó como tema principal la importancia de la ordenación del territorio como garante de la sostenibilidad del suelo. En ese sentido, se señaló la urgencia de su protección a través de la necesaria formulación de una política de alcance general para la utilización del suelo. A pesar de la idea de avanzar hacia una política común, lo discutido y acogido en el seno de la Conferencia apareció en las Resoluciones finales como simples principios o bases para orientar la toma de decisión en los Estados miembros.

En 1991 se llevó a cabo la Conferencia de Ankara (Turquía), en la cual se adoptaron varias Resoluciones fundamentales para la consolidación de la ordenación del territorio como política. La primera fue sobre el diseño y mejora de los instrumentos para la utilización racional del suelo sobre la base de los principios acogidos en Lausana; y la segunda, en relación con las perspectivas para la ordenación del territorio a escala europea, a partir de la consideración de los cambios ocurridos en las regiones urbanizadas y periféricas de Europa, y del reconocimiento del desarrollo equilibrado como principio fundamental de la planificación y de la toma de decisiones de acuerdo con las competencias señaladas en los distintos niveles de intervención.

La Conferencia de Oslo (Noruega) tuvo lugar en el mes de septiembre de 1994, y sirvió para reafirmar que la promoción de la cohesión económica y social en la construcción europea requería mayor concreción en torno a la idea de sostenibilidad, por lo cual, contar con directrices claras en materia de ordenación del territorio allanaban el camino para el logro de dicho objetivo.

En la Conferencia de Limassol (Chipre) en octubre de 1997, se siguió con el análisis de la sostenibilidad como principio del modelo comunitario europeo, y se planteó la necesidad de definir una aproximación europea de la ordenación del territorio que coadyuvara el logro de dicho modelo. Al mismo tiempo se firmaba en Ámsterdam el TUE, instrumento comunitario que por vez primera incluía al desarrollo sostenible como objetivo de la Unión Europea.

Por último hay que mencionar la última de las reuniones celebradas antes de entrar en vigor la adopción definitiva de la ETE. Esta reunión se llevó a cabo en la ciudad alemana de Hannover durante el mes de septiembre de 2000, y a pesar de que en Postdam (Alemania) ya había sido elaborado el texto definitivo de la ETE, las Resoluciones de la Reunión de Hannover adoptaron los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo.<sup>181</sup> Los Principios Directores tienen en cuenta, en coherencia con el concepto de sostenibilidad, las necesidades de todos los habitantes de las regiones europeas. En particular, tratan de conciliar las expectativas económicas y sociales con relación al territorio, atendiendo sus funciones ecológicas y culturales, y contribuyendo a un desarrollo territorial equilibrado y sostenible de largo plazo.<sup>182</sup> La ETE se formó a partir de las reuniones que

---

<sup>181</sup> Recomendación (2002) 1, del Consejo de Ministros de los Estados miembros, sobre los principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo.

<sup>182</sup> Los principios establecidos en la Conferencia de Hannover, sobre el desarrollo equilibrado y sostenible de las Regiones fueron: *i.) Promoción de la Cohesión territorial mediante un desarrollo socioeconómico más equilibrado y la mejora de la competitividad; ii.) Fomento del desarrollo generado por las funciones urbanas y la mejora de las relaciones campo-ciudad*: en este caso de lo que se trata es de crear y fortalecer las redes de ciudades para lograr la sinergias y el intercambio rebuenas prácticas entre ellas, así como lograr una estructura territorial más equilibrada entre el sistema urbano en su conjunto, su *hinterland*, y las colectividades regionales; *iii.) Promoción de una accesibilidad más equilibrada*: lo anterior tiene que ver con la mejora de las conexiones y relaciones entre las ciudades cualquiera sea su tamaño y especificidad, así como con los espacios rurales y las regiones insulares, con los principales ejes y centros de transporte; *iv.) Desarrollo del acceso a la información y al conocimiento*: partiendo de la consideración de que el territorio puede servir para maximizar las conexiones de información y favorecer todas las zonas y regiones de Europa; *v.) Reducción de las agresiones al medio ambiente*: la ordenación del territorio es clave

permitieron la elaboración de los documentos Europa 2000 y Europa 2000+, al interior de la 8ª Reunión Informal de Ministros que tuvo lugar bajo la Presidencia Francesa en la ciudad de Estrasburgo en marzo de 1995. En esta reunión se analizaron las tendencias futuras del territorio europeo y se manifestó la necesidad de profundizar en el conocimiento de las diferentes realidades territoriales de la Unión, desde una perspectiva general de la Comunidad. En dicha reunión el Comité de Desarrollo Territorial presentó a los asistentes tres escenarios de desarrollo europeo tomando en consideración tres aspectos fundamentales: *i.)* El reequilibrio del sistema urbano; *ii.)* La igualdad de acceso a la infraestructura y al conocimiento técnico; y, *iii.)* La evolución del patrimonio natural y cultural. Luego de dicha presentación, los documentos finales de la Reunión acogieron la recomendación de seguir estudiando a profundidad las dinámicas sobre el territorio europeo teniendo en cuenta los criterios antes señalados.

A la reunión de Estrasburgo le siguió, en noviembre de 1995, la Reunión Informal de Ministros de Madrid, en la cual se decidió dar un fuerte y decidido impulso a la elaboración de la ETE, a través de la colaboración, el consenso y decisión unánime de los Estados miembros. Los Ministros encargados de la Ordenación del Territorio señalaron que la elaboración de una Estrategia Común de Ordenación del Territorio era instrumento decisivo para contribuir al objetivo de la cohesión económica y social en Europa.

---

para la protección del medio ambiente, una buena ordenación del territorio permite el correcto uso del mismo, mide intensidades y limita la actividad hasta el límite admisible, permite rehabilitaciones de zonas ambientalmente degradadas, y por sobre todo, permite la coordinación entre las políticas sectoriales, las decisiones regionales y locales sobre una realidad compartida; *vi.) Valoración y protección de los recursos y del patrimonio natural:* el territorio, el suelo son incluso un recurso natural degradable y agotable, quiere ello decir, que una correcta ordenación del territorio permite la valoración y uso adecuado, sostenible de los recursos que sobre éste se encuentran; *vii.) Valoración del patrimonio cultural como factor de desarrollo económico y fortalecimiento de la identidad cultural:* sin duda, una adecuada protección al patrimonio cultural se da a través de una correcta ordenación del territorio, conservando, protegiendo y valorando lo existente, teniendo en cuenta las demandas de la sociedad; *viii.) Desarrollo de los recursos energéticos y mantenimiento de la seguridad energética:* la ordenación del territorio como elemento articulador de la promoción del uso de energías alternativas, a través de infraestructuras que deben tener una correcta valoración en términos territoriales, de ubicación, valorización, uso, etc. *ix.) Promoción de un turismo de calidad y sostenible:* en la promoción del turismo se debe tener en cuenta la intensidad de dichas actividades sobre el territorio, y mucho más, tratándose de zonas con vulnerabilidades. La ordenación del territorio debe promover un tipo de turismo sostenible; *x.) Limitación preventiva de los efectos de las catástrofes naturales:* a través de la ordenación del territorio es también posible disminuir la vulnerabilidad, y por ende, el riesgo de sufrir catástrofes naturales, sobre todo cuando se acoge con criterios claros la ubicación de los asentamientos humanos.

Más adelante, las reuniones desarrolladas bajo la Presidencia Italiana en Venecia (1996) e irlandesa (Dublín, noviembre de 1996), apoyaron los trabajos del Comité de Ordenación del Territorio, para tener a punto la ETE. Con el trabajo realizado hasta la fecha, la Presidencia de los Países Bajos presentó en la ciudad de Noordwijk en junio de 1997, el primer borrador de la ETE. Sobre la base de ese primer borrador se inició un proceso amplio de consulta y debate en el cual participaron los Estados miembros, la Comisión, el Parlamento, El Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

Durante las presidencias Luxemburguesa (Echternach, 1997) y Reino Unido (Glasgow, 1998), se insistió en la materialización de la ETE, y en esta última reunión, se llevó a cabo la denominada “*Iniciativa de Intercambio Urbano*”, encaminada a determinar, dentro de un espectro no vinculante, los principios para guiar la formulación de las políticas urbanas de los Estados miembros.<sup>183</sup>

El Consejo Europeo de Viena, en diciembre de 1998, estudio el documento de trabajo de la ETE y decidió profundizar en su estudio detallado con miras a alcanzar su suscripción en corto tiempo. En esta reunión se llevaron a cabo importantes y profundos debates sobre el proceso de ampliación y lo que ello significaría en la dimensión espacial, por lo que se instó a un mayor esfuerzo con miras a la expedición de la ETE.

Al final la Estrategia Territorial Europea vio luz en la Reunión Informal de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio celebrada en la ciudad Alemana de Postdam, en mayo de 1999, gracias al acuerdo entre los Estados miembros y la Comisión sobre los conceptos, principios, objetivos y contenidos del futuro desarrollo del territorio de la Comunidad, cuyas líneas vertebrales son: *el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, procurando al mismo tiempo, la cohesión económica y social de las regiones, la utilización racional y*

---

<sup>183</sup> Nótese la importancia que se le dio a la formulación de políticas urbanas desde su componente de ordenación físico territorial. Lo anterior corrobora la importancia que significan para Europa sus ciudades. Siendo un continente mayoritariamente urbano, las ciudades pueden ser los motores del desarrollo, en términos de mayor bienestar y mejora de la calidad de vida, pero también pueden ser las principales causantes del retroceso o la involución, o del fracaso de la puesta en marcha de sus políticas comunes.

*sostenible de los recursos naturales, la protección del patrimonio natural y cultural, así como el aseguramiento de una competencia equilibrada entre los diferentes Estados.* Pero también se dejó en claro, que la Estrategia no generaba nuevas obligaciones comunitarias a los Estados, básicamente estableció un marco político de actuación para que los Estados miembros pudiesen formular sobre dichas bases sus propias políticas territoriales.

La ETE se estructura en dos partes: la primera se titula: *“Para un Desarrollo Equilibrado y Sostenible del Territorio de la Unión Europea: la contribución de la Política de Desarrollo Territorial”*. En esta parte se establecen los aspectos de carácter político del documento, las recomendaciones y sus posibles formas de aplicación. La segunda se titula: *“El Territorio de la Unión Europea: tendencias, perspectivas y retos”*, en el que se hace un análisis prospectivo de las líneas de desarrollo territorial de la Unión mediante la relación de datos y las características específicas del territorio europeo, en varios apartados: *i.)* Características y tendencias de desarrollo territorial de la Unión Europea; *ii.)* Temas importantes para el desarrollo territorial europeo; *iii.)* Programas y Directrices para un Desarrollo Territorial Integrado; y, *iv.)* Datos sobre los países candidatos a la adhesión y los Estados miembros.

A través de la ETE se supone que los Estados miembros y la institucionalidad Europea han suscrito unos objetivos y directrices comunes para el desarrollo del territorio de la Unión, un marco de actuación y cooperación de las distintas esferas político-administrativas. Este documento ofrece la posibilidad de superar la perspectiva de las políticas sectoriales para observar la situación global del territorio europeo y tener en cuenta también las oportunidades desarrollo que se presentan. Según MENENDEZ REXACH (2003: 139), dicha concepción integradora no pretende imponer pautas de actuación uniforme, sino que parte de la premisa de que *“sólo mediante la combinación de los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación, junto con su ponderación según las diferentes situaciones territoriales, será posible*

*conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible en la Unión Europea”, como rezan los principios fundantes actuales del espacio Comunitario.*

El impacto de la estrategia en la preservación del medio ambiente urbano se encuentra con meridiana claridad en muchos de sus objetivos de carácter territorial: por una parte, busca un reparto geográfico equilibrado de las actividades productivas a fin de corregir la concentración, y por otra, aboga por una ocupación del suelo de manera sostenible garantizando la correcta ubicación de las infraestructuras básicas. Asimismo, propende por la mezcla de funciones y grupos sociales, la gestión inteligente y economizadora de recursos del ecosistema urbano y una mejora sustancial de la accesibilidad con medios de transporte compatibles con el medio ambiente.

Pero si el vínculo entre la estrategia y la sostenibilidad ambiental urbana es perceptible con claridad en sus objetivos territoriales, lo es aún más en sus objetivos políticos. El documento plantea entre otros, el desarrollo de un sistema policéntrico y equilibrado y una nueva relación entre la ciudad y el campo, y la gestión prudente del medio natural y del patrimonio cultural a fin de proteger la diversidad regional Europea en un mundo global. Lo dicho nos coloca frente a la importancia de la irrupción de la dimensión territorial del desarrollo en Europa, pues la Estrategia entiende necesario actuar para hacer frente a los cambios que afectan al sistema urbano y al modelo de poblamiento europeo.

Por último, en el recorrido por los instrumentos de la política territorial europea aparece la denominada: Agenda Territorial Europea- ATE: *hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. La Agenda Territorial europea-ATE, fue firmada en la ciudad alemana de Leipzig el 25 de mayo de 2007, como consecuencia de una nueva reunión de la CEMAT. Este documento trae causa en la reunión ministerial informal celebrada en Róterdam (2004) donde se convino una política de desarrollo territorial para evaluar mejor las perspectivas de la Unión; Luxemburgo (2005), donde se

aceptaron prioridades territoriales como base en futuras actividades comunes; y en la formulación de un informe sobre *el Estado y las Perspectivas Territoriales de la Unión Europea*.

La ATE es presentada como marco político orientado a la acción de cooperación mutua para contribuir al crecimiento económico sostenible y a la creación de empleo, así como al desarrollo social y ecológico en todas las regiones de la Unión. En ese sentido, la Agenda es resultado, y a la vez coadyuva, las estrategias de Lisboa y Gotemburgo del Consejo Europeo.

Por su conducto, se busca promover un desarrollo territorial policéntrico con el objeto de hacer un mejor uso de los recursos disponibles en las regiones europeas, y contribuir a que Europa sea cultural, social, ambiental y económicamente sostenible. Señala la ATE que de conformidad los Arts. 2, 6, 16 y 158 del Tratado de la CE, la cohesión territorial ha sido considerada como tercera dimensión de la Política de Cohesión, y en ese sentido, dicha Política debe responder eficazmente a lo que se ha hecho hasta al momento en relación con las necesidades y características territoriales, a los desafíos geográficos específicos, y las oportunidades de las regiones y ciudades. Se defiende de esa manera, la necesidad de que la dimensión territorial juegue un papel más fuerte en la futura política de cohesión, para promover el bienestar económico y social.

La ATE se construye sobre los tres objetivos principales de la ETE, la que sigue estando vigente: *i.)* El desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural; *ii.)* Asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento; y, *iii.)* Desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural.

Teniendo en cuenta los principios anotados, la parte III establece las prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea. En total son seis, las cuales vienen acompañadas de algunas consideraciones en relación

con el significado de cada una.<sup>184</sup> El punto IV de la ATE establece la puesta en práctica de la misma, a partir de un conjunto de acciones a desarrollar entre 2007 y 2011. Estas acciones se encuentran divididas en cuatro diferentes tipos: Las primeras son las denominadas Acciones de las Instituciones Europeas, la cuales parten de reconocer el trabajo de la Comisión Europea, en particular, la expedición del documento: *“Contribución de las Ciudades al Crecimiento y al Empleo en las Regiones”*, a fin de hacer seguimiento a la ATE. De la misma manera, se pide continuar incluyendo referencias explícitas a la dimensión territorial de la Unión en futuros Informes sobre Cohesión Social y Económica para animar a las ciudades y regiones a enmarcar sus estrategias de desarrollo en el contexto europeo.

Las segundas son las Acciones para la cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la Unión. En este frente se recomienda un diálogo continuo y profundo sobre cuestiones de desarrollo territorial estratégico. Se considera a la cooperación como instrumento de financiación novedoso y orientado al futuro, que ofrece oportunidades para la consolidación de redes europeas de ciudades y regiones, así como apoyo a nuevos corredores de desarrollo orientados a la innovación. Las terceras son las acciones para reforzar la cohesión territorial en los Estados miembros de la UE. En ese sentido, los Ministros se comprometen, dentro de sus competencias, a integrar las prioridades políticas de la ATE, así como los aspectos territoriales

---

<sup>184</sup> 1. Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades: deben cooperar como partes de un modelo policéntrico para asegurar su valor añadido en relación con otras ciudades en áreas rurales y periféricas; 2. Nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas: deben elaborar estrategias conjuntas de desarrollo, regionales y sub-regionales, y poner conjuntamente los cimientos para hacer regiones y sub-regiones atractivas y para facilitar inversiones tanto del sector público como del sector privado; 3. Promover agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa: deben ser ampliadas más allá del área económica central de la Unión, a través de una política de cooperación y establecimiento de redes; 4. Fortalecimiento y la extensión de las Redes Transeuropeas: apoyar la eliminación de barreras al transporte transfronterizo por ferrocarril y carretera y el uso de medidas telemáticas para ayudar al funcionamiento de las redes de carreteras. Se apoya el acceso libre y socialmente justo a las tecnologías de la información y la comunicación en todas las regiones y la disposición adecuada de servicios de interés general, incluyendo sanidad y educación.; 5. Promoción de la gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático: Desarrollar enfoques y estrategias conjuntas transregionales e integradas con el fin de enfrentarse a los riesgos naturales, reducir las GEI y adaptarse al cambio climático; 6. Fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo: deben constituir, en el contexto de los respectivos potenciales y características regionales, los fundamentos para un desarrollo orientado ambiental y culturalmente, que ofrezca perspectivas de desarrollo además de salvaguardar las diversas identidades culturales, particularmente en regiones atrasadas o que están experimentando cambios estructurales.



de las Directrices Estratégicas Comunitarias sobre la Política de Cohesión 2007-2013, en las políticas de desarrollo nacionales, regionales y locales.

Por último, están las actividades conjuntas de los Ministros para poner en práctica la ATE. De esta manera, se acuerda mantener estructuras informales para la cooperación entre los Ministerios, incluyendo las respectivas Presidencias de la Unión, y con el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y el Banco Europeo de Inversiones. Además se acuerda actuar conjuntamente para continuar y consolidar la cooperación mutua y con la Comisión Europea, a través de una red de Puntos de Contacto de Cohesión Territorial. Se pide a las futuras Presidencias de la UE que, junto a los Estados miembros, las instituciones europeas, incluyendo la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones, así como otros agentes implicados, pongan en práctica las acciones señaladas.

#### **2.4.3. La protección del medio ambiente urbano y su relación en la ordenación del territorio en Europa.**

No cabe duda que el medio ambiente y el territorio son realidades inescindibles. Por una parte, toda actividad antrópica se realiza en un territorio determinado, muchas de ellas logran afectar el ambiente en el cual se desenvuelve la vida humana. En segundo lugar, dentro de la noción amplia de medio ambiente como derecho e interés política y jurídicamente tutelable, el territorio es uno de sus elementos constitutivos, el cual puede ser objeto de degradación, agotamiento e incluso desaparición. En tercer lugar, teniendo en cuenta el desarrollo histórico-epistemológico de la moderna Teoría de Protección Ambiental-TPA, hay plena coincidencia de que gran parte de las causas, los problemas y la solución para los efectos humanos sobre el medio ambiente, pasan por una correcta, racional, sostenible y eficaz ordenación del territorio; con una mayor preponderancia allí, donde la mayoría de la población se asienta, en los entornos urbanos.

Como se ha señalado, desde principios de los 60 del siglo pasado, los principales pensadores de la TPA señalaron, que seguir la senda de degradación del ambiente era tarea sencilla. La senda de destrucción se debe a la sobrepoblación y su constante impacto a través de todo tipo de actividades en el territorio que le sustenta (EHRLICH, 1962).<sup>185</sup>

BASSOLS COMA (1981:42), ha afirmado, no tiene ningún sentido plantearse la existencia por separado sobre el conocimiento y gestión del ambiente y del territorio, tanto si se quiere comprender en su dimensión meramente geográfica o topográfica, como en sus aspectos sociales, económicos y/o ecológicos. Lastimosamente, lo que ha hecho entender esta ineludible comunión no han sido los fines académicos, investigativos o de mejora de esa realidad, sino lo contrario, las circunstancias negativas, degradantes, producidas al ambiente sobre el territorio, y la degradación de éste como consecuencia de aquellas. Lo importante es que hoy nadie duda de la existencia conjunta de esta realidad, y de la necesidad de hacer frente a los problemas de sostenibilidad desde la visión transectorial que las aglutina.

A pesar de lo señalado por LOPEZ RAMÓN (2009),<sup>186</sup> nos parece que la Unión Europea es ahora (no lo fue durante largo tiempo) consciente de dicha realidad, y lo es además, de que tanto la protección del medio ambiente como la ordenación racional, equilibrada, y por ende, sostenible del territorio, son necesarias para la consecución de los objetivos comunitarios. Sin embargo, como ya hemos señalado, la ordenación del territorio no es aún una política comunitaria y su recibo se da a través de su relación o afinidad temática para cada caso, con las diferentes políticas sectoriales. Precisamente, la relación de

---

<sup>185</sup> Ya hemos mencionado antes a Paul Ehrlich como uno de los principales pensadores e iniciadores de la TPA. Su libro: "*la bomba demográfica*", alertó sobre la necesidad de controlar el crecimiento de la población o distribuirla racional y equilibradamente con la intención de no sobrepasar la biocapacidad del territorio en el cual se asienta. Recientemente REED, a través de la creación del concepto de *Huella Ecológica* realiza una valoración del impacto de la actividad humana en términos de cantidad de territorio ecológicamente productivo para albergar a una población siempre creciente, así como a sus necesidades. Ehrlich, P. (1993). *La bomba demográfica*. Salvat Editores.

<sup>186</sup> El Tratadista de la Universidad de Zaragoza señala que en temas ambientales a nivel mundial, comunitario, estatal y autonómico (España) ha habido una ralentización en la toma de decisión política frente a estos temas que son de la máxima trascendencia. En su momento llamó la atención sobre los posibles esfuerzos que se emprenderían en la primera potencia mundial, y que hasta han sido más propaganda que ejecutorias. Nada ha habido en los elementos estructurales del cambio de modelo y de paradigma como los hábitos de consumo y la producción industrial ha cambiado.

la política de medio ambiente con las medidas territoriales es cercana, e incluso ha llegado a plantear que, de conformidad con el Art. 175.2 y siendo el territorio un recurso natural, y además elemento estructural de la noción de medio ambiente, las decisiones territoriales se entiendan como parte de la política ambiental comunitaria.

Desde un punto de vista jurídico, dicha relación no fue siempre tan evidente, sin embargo, el progresivo deterioro del entorno produjo una toma de conciencia en torno de alcanzar unos determinados estándares de calidad de vida que tienen, necesariamente, una simbiosis entre las políticas sobre medio ambiente y la planificación del territorio.

Como se verá a continuación, al revisar los instrumentos medioambientales generales y aplicados al ámbito urbano-regional (aquí claramente con una connotación territorial sin apelativos), la Unión Europea ha sido consciente de que un orden territorial armónico y equilibrado del espacio comunitario, es necesario para la consecución de sus más altos objetivos. La consecución de un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, sólo podrán ser realizados en la medida en que exista una íntima conexión con medidas de ordenación del territorio y de utilización del suelo.<sup>187</sup>

## **2.5. LOS INSTRUMENTOS DE DERECHO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL URBANA EN EUROPA**

### **2.5.1. Apuntes previos sobre la legislación ambiental comunitaria**

El Derecho ambiental de la Unión Europea constituye sin duda, uno de los sectores más dinámicos e innovadores del Derecho Comunitario (FERNANDEZ

---

<sup>187</sup> Tal como se señaló en el análisis de los documentos Europa 2000 y Europa 2000+, existen por lo menos cuatro razones que fundamentan la importancia de la dimensión europea en la ordenación del territorio: *i.*) la necesidad de garantizar y mejorar la coherencia territorial de las políticas comunitarias que tienen una especial incidencia en la ordenación del territorio; *ii.*) la existencia de cuestiones y problemas territoriales que por su naturaleza tienen un carácter transfronterizo y transnacional; *iii.*) los riesgos de las disparidades entre zonas periféricas y centrales de Europa; y, *iv.*) la necesidad de reducir el paro y mejorar la competitividad en las ciudades y regiones europeas, no sólo con instrumentos de la política económica y financiera, sino a partir de actuaciones emprendidas desde las acciones de ordenación del territorio. HILDEBRAND SCHEID (1996: 67)

RAMOS, 1997: 52). Todo ello, a pesar de las no pocas dificultades que han acompañado su elaboración, aprobación, aplicación efectiva, pasando por la transposición al derecho interno de los Estados miembros (VERCHNER NOGUERA, 1989: 24).<sup>188</sup>

Como señala parte de la Doctrina (FERNANDEZ RAMOS, *Ibíd.*:53), la elaboración y expedición del Derecho ambiental de la Unión Europea ha experimentado varias etapas: Un primer momento, abarca aproximadamente los tres primeros Programas Comunitarios de Acción ambiental (1973-1986). En este período se aprobaron un cúmulo de Directivas de carácter sectorial y se fijaron estándares de calidad cuya exigencia venía dada por los clásicos mecanismos de policía administrativa: limitaciones, autorizaciones, permisos, inspecciones, y también sanciones. De excepción fue la expedición de la Directiva de Impacto ambiental en 1985.

Un segundo momento, coincide con la expedición del IV Programa Comunitario de acción en materia ambiental (1987-1992), y agrega a las Directivas sectoriales otras medidas complementarias de diverso orden: Directivas sobre libertad de acceso a la información, Instrumentos de financiación de la política ambiental e instrumentos de mercado como la ecoetiqueta y la ecoauditoría, entre otros.

Un tercer momento aparece a partir de la expedición del V Programa Comunitario de acción en materia ambiental, el cual contempla una decidida ampliación de la gama de instrumentos existentes. Así, junto con los tradicionales instrumentos normativos vinculados a la garantía de niveles mínimos de protección del medio ambiente y los nuevos instrumentos de

---

<sup>188</sup> Esta circunstancia aún es evidente. Según LOPEZ RAMÓN (2009:26), *el conjunto de obligaciones estatales que va generándose año a año en los varios instrumentos de la política comunitaria ambiental, resulta difícil de seguir y de aplicar por los Estados*. Según éste, los problemas en relación con la política ambiental comunitaria pasan por: insuficiente atención de plazos de transposición de las Directivas por los Estados miembros, falta de conocimiento, sensibilidad y capacidad de las administraciones nacionales, regionales y locales y las deficiencias en las políticas y prácticas nacionales para garantizar la ejecución de las obligaciones impuestas por el Derecho Comunitario. De esta forma se hace evidente corregir dichas dinámicas, a fin de garantizar la eficacia de la acción comunitaria en materia de medio ambiente.

segunda generación, éste Programa aboga por una mayor integración y una visión transectorial de protección ambiental. Se comienzan a introducir instrumentos de mercado, medidas relacionadas con la responsabilidad civil, sistemas de gestión asequibles, reforzamiento de las actuaciones en materia de eco-etiquetas e instrumentos horizontales de apoyo y mecanismos de asistencia financiera.

En la actualidad se transita por una nueva etapa de avance. A partir de la implementación del proceso de Cardiff de 1998, sobre la integración de la política ambiental en los demás sectores comunitarios, los instrumentos de evaluación transectoriales<sup>189</sup> y la fijación concreta de estándares de calidad ambiental, llevan ahora la batuta. Sin embargo, como se advirtió antes, autores como FERNANDEZ DE GATA y LÓPEZ RAMÓN (2010), señalan que es tal la cantidad de normativa comunitaria ambiental que le está costando a los estados miembros hacer una correcta transposición y más aún el pleno cumplimiento de sus disposiciones<sup>190</sup>.

Teniendo en cuenta las etapas en la evolución del Derecho Comunitario, se analizarán a continuación los esfuerzos jurídicos para la protección del medio ambiente urbano en la Unión Europea, sin embargo en esta parte lastimosamente desde una visión sectorial, ya que es la que aún se impone, y sobre la cual es posible llevar a cabo este trabajo de descripción y análisis.

---

<sup>189</sup> Al respecto, téngase en cuenta las Directivas relacionadas con la prevención y el control integrados de la contaminación, y la Evaluación ambiental estratégica de planes y programas.

<sup>190</sup> La Comisión expidió la comunicación COM/2008/773 final., de 18 de enero de 2008, sobre “*La Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria*”. En esta comunicación la Comisión señala que el acervo normativo sobre el medio ambiente es amplio y ambicioso y que los estados miembros prestan insuficiente atención a los plazos y a la transposición de la normativa comunitaria; existe falta de conocimiento y sensibilización de las administraciones nacionales y regionales; falta de capacidad administrativa y deficiencia en las políticas y prácticas nacionales y regionales para garantizar su cumplimiento. De ahí que, se planteen algunas soluciones para mejorar la legislación ambiental comunitaria las cuales pasan por la necesaria utilización de diversas herramientas tales como: las respuestas puntuales a los problemas ambientales de la población europea, el tratamiento más inmediato y exhaustivo de las infracciones importantes; un diálogo permanente con el parlamento y transparencia, comunicación; y diálogo público con todas las partes interesadas.

## **2.5.2. Análisis de los instrumentos jurídicos de protección del agua y su incidencia en el medio ambiente urbano.**

Los instrumentos jurídicos para la protección del recurso agua que tienen incidencia más o menos directa con el medio ambiente urbano, podrían situarse a partir de la expedición de la Directiva 75/440/CEE, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable. Esta Directiva regula los cuidados que se deben tener para su suministro a las poblaciones, principalmente, de mayor aglomeración. La Directiva establece los requisitos mínimos que deben cumplir:

- i.)* Parámetros que definen las características físicas, químicas y microbiológicas;
- ii.)* Valores límite y los valores orientativos de dichos parámetros;
- iii.)* Frecuencia mínima de muestreo y análisis;
- iv.)* Métodos no obligatorios de medidas de referencia comunes para determinar los valores paramétricos.

De acuerdo con los parámetros, las aguas superficiales deben clasificarse en función de sus características en tres grupos de valores límite, al que corresponde un método de tratamiento para su transformación en agua potable: Categoría A1 (tratamiento simple y desinfección), Categoría A2 (Tratamiento físico normal, tratamiento químico y desinfección) y Categoría A3 (Tratamiento físico y químico intensivos, afino y desinfección).

A pesar de su visión general para todos los cuerpos de agua, prevé exenciones en su aplicación, como es el caso de las inundaciones o catástrofes naturales, y como es común en las Directivas con marcado alcance técnico, señala la obligación de adaptación permanente al progreso técnico, en este caso en los métodos de medida de referencia, límite de detección y en la precisión de dichos métodos, para lo cual los Estados miembros deben presentar, cada tres años, un informe sobre su aplicación.

También se encuentra la Directiva 76/160/CEE, de diciembre 8 de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, derogada por la Directiva 2006/7/CE, de 15 de febrero. Inicialmente la Directiva del 76 se dirigía a garantizar la calidad de las aguas de baño, con excepción de las aguas destinadas a usos

terapéuticos y de piscina. Por su parte, la actual Directiva se aplica a cualquier elemento de aguas superficiales en el que las autoridades competentes prevean que se bañe un número importante de personas y en el que no exista prohibición permanente de baño, ni se haya formulado una recomendación permanente de abstenerse del mismo. Sin embargo se siguen manteniendo las excepciones, a la que se agrega la relacionada con *las aguas confinadas artificialmente y separadas de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas*.

La Directiva se aplica a las muchas ciudades que tienen playas y acuíferos en los cuales está permitido el baño, y a todas en general, de acuerdo a la responsabilidad de su cuidado. En virtud de lo anterior, el capítulo II de la Directiva establece en su Art. 3 un conjunto de controles para que los Estados miembros determinen anualmente la totalidad de las aguas de baño y la duración de la temporada. Obviamente, todas estas aguas deberán garantizar que, como resultado de los controles, se cuenten con los parámetros adecuados para ser ofertadas (Los parámetros se encuentran en la columna A del Anexo I de la misma).

Además de los controles, se prevé la realización de evaluaciones al término de la temporada en función de datos sobre calidad de las aguas recopiladas en relación con la temporada de baño vigente y con el procedimiento descrito en el anexo II de la misma. Ello dará como consecuencia la calificación de: a) *insuficiente*; b) *suficiente*; c) *buena*, o d) *excelente*. Como consecuencia de la anterior clasificación, si por ejemplo, la calidad de un cuerpo de agua de baño es clasificada como *insuficiente* permanecerá cinco años consecutivos bajo prohibición permanente de baño o recomendación permanente de abstenerse del mismo. Por su parte el Art. 10 establece la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Así, cuando una cuenca hidrográfica tenga efectos transfronterizos, los Estados miembros afectados deberán cooperar adecuadamente en la aplicación de la Directiva, entre otras, mediante el intercambio de información y la acción común para controlar dichos efectos.

Otro aspecto a resaltar tiene que ver con el acceso a la información y la toma de decisiones por parte del público interesado en la aplicación de la Directiva. Los Arts. 12 y 13 establecen la obligación de que se difunda de forma activa la información pertinente, y de que esté disponible rápidamente durante la temporada de baño y en un lugar de fácil acceso en las inmediaciones de cada zona de aguas de baño. Por último, otras dos exigencias básicas de la Unión a los Estados miembros en cuanto al cumplimiento de las Directivas, es la rendición de informes sobre la actividades realizadas para alcanzar sus objetivos y la apertura permanente de los Instrumentos a la adaptación científica a nivel comunitario.

Otro de los temas de importancia en la protección del agua es el relacionado con la protección de las aguas subterráneas. En relación con este tema han sido expedidas dos Directivas: la 80/68/CEE, de 17 de diciembre, y la 2006/118/CE, de 12 de diciembre. La primera relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas, y la segunda, sobre la prevención y lucha contra la contaminación de las aguas subterráneas. No obstante, la Directiva 80/68/CEE será derogada en su totalidad a partir del 21 de diciembre de 2013 cuando entre en vigor la Directiva Marco de Aguas (2000/60/CE). Su objetivo general es tomar acciones para proteger las aguas subterráneas de la Comunidad contra la contaminación, en particular la causada por ciertas sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulables; así como aproximar las legislaciones teniendo en cuenta la disparidad entre las disposiciones ya aplicables o en curso de preparación en los distintos Estados miembros.

La Directiva puede considerarse de aplicación próxima, aunque no directa a los entornos urbanos, pues excluye los vertidos de efluentes domésticos procedentes de ciertas viviendas aisladas, y por otra parte, a los vertidos que contengan sustancias de las listas I o II en cantidades y concentraciones muy pequeñas, debido a su escaso riesgo de contaminación y la dificultad para establecer un control sobre dichos vertidos.



Asimismo, establece un listado de sustancias (Lista I), sobre las que está expresamente prohibido el vertido, para todos los demás, el vertido debe estar sometido a un régimen de autorización, la cual sólo puede concederse después de una investigación al medio receptor. Además, señala un régimen específico para las recargas artificiales de aguas subterráneas destinadas abastecer las poblaciones, estableciendo por una parte prohibiciones de vertido, y por otro, investigaciones para el control de los vertidos. Se establecen pasos y acciones para adelantar las respectivas investigaciones y controles. Por último, impone la obligación a los Estados miembros de llevar un inventario de las autorizaciones de los vertidos de sustancias de la lista I y de los vertidos directos de sustancias de la lista II, efectuados en las aguas subterráneas, así como un inventario de las autorizaciones de sobrecargas artificiales de las aguas subterráneas.

En cuanto a la Directiva 2006/118/CE, tiene tres apartados fundamentales: el primero tiene que ver con la verificación del Estado químico de las aguas. Se establecen criterios para determinar tendencias de aumento significativas y sostenidas de concentraciones contaminantes y definir puntos de partida de inversión de dichas tendencias, así como la prevención y limitación de los vertidos indirectos de contaminantes en las aguas subterráneas. De conformidad con la revisión de su estado químico, las aguas subterráneas deben ser calificadas.<sup>191</sup> En segundo lugar, estableció una fecha a los Estados miembros (22 de diciembre de 2008) para establecer un valor umbral para cada contaminante detectado en sus aguas subterráneas consideradas de riesgo.<sup>192</sup>

Por último, la Directiva obliga a que en los programa de medidas de cada demarcación hidrográfica, elaborado en virtud de la Directiva Marco de aguas,

---

<sup>191</sup> Un agua subterránea está en buen estado químico si: *i.*) La concentración medida o prevista de nitratos no supera los 50 mg/l y la de ingredientes activos de plaguicidas, de sus metabolitos y los productos de reacción no supera el 0,1 µg/l (0,5 µg/l para el total de los plaguicidas medidos); *ii.*) La concentración de sustancias de riesgo es inferior al valor umbral fijado por los Estados; se trata, como mínimo, del amonio, arsénico, cadmio, cloruro, plomo, mercurio, sulfatos, tricloroetileno y tetracloroetileno; *iii.*) La concentración de cualquier otro contaminante se ajusta a la definición de buen estado químico, según anexo V de la Directiva Marco.

<sup>192</sup> Como mínimo, la Directiva obligaba a la definición de umbrales para el amonio, arsénico, cadmio, cloruro, plomo, mercurio, sulfato, tricloroetileno y tetracloroetileno. Dichos umbrales debían presentarse en los planes de gestión de las demarcaciones hidrográficas previstas por la Directiva Marco de aguas.

se incluya la prevención de los vertidos indirectos de todos los contaminantes, especialmente de las sustancias peligrosas indicadas en los puntos 1 a 6 del anexo VIII de la Directiva (lista I de la Directiva 80/68/CEE), así como las sustancias mencionadas en los puntos 7 a 9 del anexo I (lista II de la Directiva 80/68/CEE) si se consideran peligrosas. Por otra parte, los contaminantes que no estén registrados como peligrosos también deben ser objeto de medidas de limitación si presentan riesgo real o potencial de contaminación. Con excepción de los casos en los que otra legislación comunitaria establezca normas más estrictas, las medidas de prevención pueden excluir, entre otros puntos, las consecuencias de los vertidos directos autorizados, los contaminantes presentes en cantidades tan reducidas que no supongan riesgo alguno, las consecuencias de situaciones de fuerza mayor o los contaminantes derivados de vertidos que, en opinión de las autoridades competentes, no puedan desde un punto de vista técnico prevenirse o limitarse sin la utilización de medidas que aumentarían los riesgos para la salud humana o el medio ambiente, o que tendrían un coste desproporcionado.

Otra de las Directivas con incidencia en la calidad de las aguas en el medio ambiente urbano es la 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, la cual regula lo relacionado con la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Esta Directiva contaba con el objetivo de protección de la salud pública con arreglo a la técnica de normas de producto y tuvo la virtualidad de establecer rigurosas normas de calidad para más de 60 parámetros. Sus fundamentos fueron los programas de acción de medio ambiente de 1973 y 1977, los cuales prevén la fijación de normas aplicables a las sustancias químicas tóxicas y a los gérmenes nocivos para la salud presentes en las aguas destinadas al consumo humano, así como la definición de parámetros físicos, químicos y biológicos correspondientes a los diferentes usos de las aguas y, en particular, de las aguas destinadas al consumo humano. Sin embargo, el instrumento fue derogado en 1998 por la Directiva 1998/83/CEE, de 3 de noviembre, sustituyendo entre otras cosas, todas las canalizaciones de abastecimientos de agua en las que se haya utilizado el plomo (FANLO

LORAS, 1998: 101-102). Además, adhirió nuevos cumplimientos sobre determinados parámetros de calidad y salubridad dejando la posibilidad a los Estados miembros de anexar otros de mayor exigencia. La nueva modificación pretende crear un marco legal, adecuado, flexible y transparente, que permita a los Estados abordar los casos de incumplimiento (MARTÍN MATEO, 2000: 14).

La Directiva tiene por objeto proteger la salud de las personas estableciendo requisitos de salubridad y limpieza que debe cumplir el agua potable en la Comunidad, y se aplica a todas las aguas destinadas al consumo humano, excepto las minerales naturales y las aguas medicinales.<sup>193</sup> De la misma forma, los Estados miembros son los encargados de determinar los valores paramétricos que se corresponderán, como mínimo, con los valores establecidos por la Directiva. A diferencia de las Directivas anteriores (producción agua para el consumo o calidad de las aguas de baño), en lo que se refiere a los parámetros que no figuran en la Directiva, los Estados miembros fijarán valores límite si así lo exige la protección de la salud.

La Directiva impone la obligación de controlar regularmente la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, aplicando métodos especificados o métodos equivalentes. Cuando no se cumplan los valores paramétricos, los Estados afectados velarán por que se adopten lo antes posible las medidas correctivas necesarias para restablecer la calidad del agua, e independientemente de que se cumplan o no los valores paramétricos, prohibirán el suministro de agua potable o restringirán su utilización y tomarán cualquier otra medida necesaria cuando esta agua pueda constituir un peligro para la salud, e informarán de ello a los consumidores.

También hay que referirse a la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Como su

---

<sup>193</sup> En ese sentido, le corresponde a los Estados miembros velar por que: *i.*) No contenga ningún tipo de microorganismo, parásito o sustancia que pueda suponer un peligro para la salud humana; *ii.*) Cumpla los requisitos mínimos (parámetros microbiológicos, químicos y los relativos a la radiactividad) establecidos por la Directiva. *iii.*) Adoptar todas las demás medidas necesarias para garantizar la salubridad y la limpieza de las aguas destinadas al consumo humano.

nombre lo indica, esta Directiva es una de las pocas que regula asuntos ambientales estrictamente urbanos, por lo que su utilidad para el efecto, poco se pone en duda. Desde su Art. 1, la Directiva indica de manera clara que su objeto es proteger al medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales, vale recordar, de carácter urbano (El Art. 2 define lo que son aguas residuales).<sup>194</sup>

Hay un aspecto interesante en esta Directiva, y es que resume la dirección de sus disposiciones hacia un único fenómeno urbano: la aglomeración urbana. De manera acertada no destaca un tipo de figura urbana dentro de todas las posibles figuras que se dan al interior de esta realidad, sino que más bien se decanta por englobarlas en una denominación de carácter general.<sup>195</sup> La Directiva impone la obligación a los Estados miembros de disponer de sistemas adecuados para el tratamiento de las aguas residuales urbanas, y da pautas claras con respecto al vertido de este tipo de aguas, para lo cual establece patrones de tratamiento previo y del vertido en sí mismo. Impone la obligación de realizar mapeos a fin de determinar zonas sensibles en las cuales el vertido se debe realizar de manera más controlada, e impone la obligación a los Estados miembros de informar oportunamente a la Comisión sobre los mapeos, sus resultados, y los estudios que se realicen en torno a estas aguas.

El Art. 12 establece que las autoridades u organismos competentes velarán por que los vertidos de aguas residuales procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas estén sujetos a normativas preexistentes y/o a autorizaciones específicas. De la misma forma, impone la obligación de expedir normativa y/o autorizaciones para los lodos que surjan como consecuencia de la depuración de las aguas residuales. Ahora bien, la

---

<sup>194</sup> El artículo 2° de la Directiva señala que las *aguas residuales son las domésticas o la mezcla de las mismas con aguas residuales industriales y/o aguas de corriente pluvial*. A su vez, por aguas residuales domésticas entiende que son las procedentes de zonas de vivienda y de servicios y generadas principalmente por el metabolismo humano y las actividades domésticas. Por último, las aguas residuales industriales son todas las aguas residuales vertidas desde locales utilizados para efectuar cualquier actividad comercial o industrial, que no sean aguas residuales domésticas ni aguas de corriente pluvial.

<sup>195</sup> La Directiva define por aglomeración urbana, *la zona cuya población y/o actividades económicas presenten concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido fina*.

Directiva 91/271 fue modificada por la 98/15/CE, de 27 de febrero, en relación con algunos de sus requisitos establecidos en el anexo, en este caso concreto, el objetivo de la Directiva es establecer requisitos sobre los vertidos de las depuradoras de aguas residuales urbanas con el fin de acabar con las diferencias de interpretación de los Estados miembros.<sup>196</sup>

En el año 2000 se expidió la importante Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un *Marco Comunitario de Actuación en el Ámbito de la Política de Aguas*, es decir, un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas, con la intención de promover su uso sostenible a partir de la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, así como la reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias.

Algunas de las disposiciones concretas de esta Directiva guardan correspondencia con la protección del medio ambiente urbano. El Art. 7 impone la obligación de proteger y mejorar todas las masas de agua con el objeto de lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales a más tardar quince años después de su entrada en vigor. El Art. 9, señala que los Estados garantizarán, a más tardar en el 2010, una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados al menos, en industria, hogares y agricultura, la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua basado en análisis económicos y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga. La Directiva fue modificada por la 2008/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, teniendo en cuenta la necesidad de conferir competencias a la

---

<sup>196</sup> Sobre el particular, la Directiva 98/15/CE precisa: *i.*) La posibilidad de utilizar medias diarias de los valores de la concentración total de nitrógeno se refiere tanto a las poblaciones cuyo número de equivalentes habitante sea de entre 10 000 y 100 000 como a las de más de 100 000; *ii.*) La condición sobre la temperatura del vertido en el reactivo biológico y la limitación del tiempo de funcionamiento teniendo en cuenta las condiciones climáticas de la zona sólo se aplican al método «alternativo» que utiliza medias diarias, y *iii.*) La utilización del método «alternativo» debe garantizar el mismo nivel de protección del medio ambiente que la técnica de las medias anuales.

Comisión para establecer especificaciones técnicas y métodos normalizados, así como adaptar algunos anexos. Las medidas son de alcance general y están destinadas a modificar elementos no esenciales de la Directiva 2000/60/CE, incluso completándola con nuevos elementos.<sup>197</sup>

### **2.5.3. Análisis de los instrumentos jurídicos de lucha contra la Contaminación atmosférica y su incidencia en el medio ambiente urbano.**

El primero de los instrumentos en la lucha contra la contaminación atmosférica es la Directiva 70/220/CEE, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas contra la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los motores de explosión con los que están equipados los vehículos a motor.

A través de esta Directiva se hace obligatoria la aplicación del procedimiento de homologación establecido por la Directiva de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de los vehículos a motor y sus remolques. La anterior sufrió un par de modificaciones: la primera a través de la Directiva 74/290/CEE, de 2 de mayo de 1974, en concreto en el anexo V sobre el control de las emisiones de gas del cárter de los vehículos, negándose a otorgar la respectiva homologación cuando la emisión de gases rebase los límites permisibles fijados en la Directiva; y la segunda, a través de la Directiva 77/102/CEE, de 30 de noviembre, en la cual se modifican los Anexos I y III, en cuanto a algunas definiciones, la prueba de homologación y los métodos de medición de emisiones.

---

<sup>197</sup> Básicamente, las modificaciones son tres: i.) Se modifica el artículo 8, en su apartado 3 para señalar de maneta expresa, que se establecerán las especificaciones técnicas y los métodos normalizados para el análisis y el seguimiento del estado de las aguas. ii.) En segundo lugar, se sustituye el artículo 20, para incluir la necesidad de que los anexos I y III y el anexo V, puedan adaptarse al progreso científico y técnico teniendo en cuenta los plazos de revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. iii.) Por último, se modifican los anexos de la Directiva, en particular el anexo V, en lo relacionado con el ejercicio de intercalibración, se propone la adopción de una reglamentación al respecto y un plazo de adaptación.

Dejando de lado el tema de las emisiones atmosféricas provenientes de los motores de explosión, tenemos un grupo de Directivas cuyo principal objetivo es el establecimiento de diversos tipos de parámetros o límites permisibles para ciertos contaminantes atmosféricos. Entre algunos instrumentos tenemos: la Directiva 80/779/CEE, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión; la Directiva 92/72/CEE , de 21 de septiembre de 1992, sobre la contaminación atmosférica por ozono; la Directiva 94/63/CE, de 20 de diciembre de 1994, sobre el control de emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV) resultantes del almacenamiento y distribución de gasolina desde las terminales a las estaciones de servicio; la Directiva 99/13/CE, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV) debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones; la Directiva 99/30/CE, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente; la Directiva 2000/69/CE, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente; la Directiva 2001/81/CE, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos; la Directiva 2002/3/CE, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente; la Directiva 2004/107/CE, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente. Todas aplicables a la calidad del medio ambiente urbano.

Por su parte, otro grupo de Directivas regulan los aspectos relacionados con fuentes fijas de contaminación, como las que se producen en las instalaciones industriales e instalaciones de combustión. Al respecto hay tres grandes Directivas: La primera es la Directiva 84/360/CEE, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales; la segunda es la 88/609/CEE , de 24 de noviembre de 1988, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados

agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión; y la tercera, es la 2001/80/CE, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión.

En las tres Directivas la dinámica es imponer la introducción de determinados principios dirigidos a la aplicación de un conjunto de medidas y de procedimientos para la prevención y reducción gradual de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones, y se adoptan medidas y procedimientos suplementarios dirigidos a prevenir o reducir la contaminación atmosférica procedente de instalaciones al interior de la Comunidad. Por ejemplo, la exigencia de asegurarse que la explotación de las instalaciones pertenecientes a las categorías que figuran en los anexos requiere autorización previa que deberán conceder las autoridades competentes. De la misma forma, se podrán determinar zonas particularmente contaminadas para las cuales se podrán fijar valores límites de emisión más severos y/o determinar las zonas que deben protegerse especialmente, para las cuales podrán fijar valores límites de calidad del aire y de emisión más severos, así como decidir que en el interior de las zonas antes mencionadas no podrán construirse o explotarse instalaciones a menos que se cumpla con las condiciones impuestas.

Sin embargo, puede decirse, que todo lo realizado hasta ese momento fue derogado de manera tácita por la importante Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación-IPPC, Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, sobre la cual hablaremos más adelante.

En cuanto a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales se encuentran dos instrumentos: la Directiva 89/369/CEE, de 8 de junio de 1989, y la Directiva 89/429/CEE, de 21 de junio de 1989. Estas han sido a su vez modificadas varias veces, siendo la de mayor connotación la proveniente de la Directiva 2000/76/CE, de 4 de diciembre.



El fundamento de estas Directivas se encuentra en los Programas comunitarios de Acción de 1973, 1977, 1983 y 1987, los cuales subrayan la importancia de la prevención y reducción de la contaminación atmosférica. De la misma forma, encuentra fundamento en las Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio, relativa a los residuos, que establece que éstos deben ser eliminados sin poner en peligro la salud de las personas y sin perjudicar el medio ambiente; así como por la Directiva 84/360/CEE, de 28 de junio, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales, la cual dispone que la explotación de las nuevas instalaciones de incineración de residuos debe obtener una autorización previa, y que dicha autorización sólo se puede conceder cuando se hayan tomado todas las medidas de prevención pertinentes.

Así las cosas, las Directivas anunciadas pretenden dejar en claro que la incineración de residuos municipales da lugar a la emisión de sustancias que pueden provocar contaminación atmosférica, y que en determinados casos, dicha contaminación puede presentar un carácter transfronterizo, por lo que se hace indispensable regular la situación. Consideran que a fin de garantizar una protección eficaz del ambiente, se deben fijar los requisitos y las condiciones aplicables a la autorización de las nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales, y que deben incluir la obligación de respetar tanto los valores límite de emisión de determinados contaminantes, como las condiciones apropiadas de combustión teniendo en cuenta el carácter técnico de la instalación y las condiciones de explotación.

Cabe destacar también la Directiva 96/62/CE, de 27 de septiembre de 1996, sobre la evaluación y la gestión de la calidad del aire ambiente. Esta Directiva modifica, completa y sistematiza una amplia normativa Comunitaria sobre la calidad del aire asumiendo objetivos cualitativos a largo plazo y una visión transectorial. En este sentido puede ser considerada una Directiva Marco (MARTÍN MATEO, 2000:15). La Directiva establece los principios básicos de una estrategia común dirigida a definir y fijar objetivos de calidad del aire

ambiente a fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana o el medio ambiente, evaluar la calidad del aire mediante umbrales e informar al público sobre dicha calidad.

En verdad ésta es una Directiva que se aplica con predominio de los entornos urbanos e incluye una definición de aglomeración urbana, también como campo de aplicación: *“un conjunto poblacional de más de 250.000 habitantes o inferior si existe una densidad elevada”*. El contenido principal de la Directiva, es imponer un conjunto de obligaciones<sup>198</sup> a los Estados miembros, las cuales deben tener en cuenta un enfoque integrado y transectorial para la protección de todos los medios en los entornos urbanos: el aire principalmente, pero también el agua y el suelo

Por último, a pesar de que, teniendo en cuenta que es el principal problema global en relación con el medio ambiente y por tanto se le da un tratamiento propio en el Derecho Comunitario, está lo relacionado con la lucha contra el Cambio Climático.<sup>199</sup> El trabajo de la Unión Europea ha sido fructífero al respecto.<sup>200</sup> Según FERNANDEZ DE GATTA (2009:24), la incorporación de la preocupación por el cambio climático en el seno de la Unión Europea comenzó en 1989 con una Comunicación de la Comisión y una Resolución del Consejo, pero se consolidó con la Decisión 94/69/CEE, de 15 de diciembre de 1993. De allí en adelante han sido expedidos cantidad de documentos sobre la materia, entre los cuales destacan: la Decisión 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002, por la cual la Europa de los 15 propone, además de las metas de cada Estado

---

<sup>198</sup> Las obligaciones son: i.) Los Estados miembros deben elaborar listas de zonas de aglomeración donde los niveles de contaminación del aire son superiores a los establecidos. ii.) En caso de ser superados, debe declararse el nivel de alerta e informar al público la situación. iii.) Los Estados miembros deberán tomar las medidas para reducir los niveles de contaminación a los límites permisibles.

<sup>199</sup> Por lo extensa de la normativa al respecto no agotaremos el conjunto de las disposiciones existentes. Al respecto es importante destacar en documento monográfico publicado en la revista Noticias de la Unión Europea N°295 de 2009 dedicado al cambio climático en el que se destacan las nuevas medidas internacionales relacionadas con la renovación del Protocolo de Kioto a partir de los nuevos compromisos adquiridos; la intervención de la Unión Europea en materia de cambio climático; la política de cambio climático en España; el plan de asignación de emisiones y el registro nacional de emisiones (González Iglesias, Miguel; Fernández de Gatta, Dionisio; González Bustos, María; Fernando Pablo, Marcos; Rivera Ortega, Ricardo; et al.).

<sup>200</sup> No olvidemos que la Unión Europea expidió en enero de 2008 la más exigente y ambiciosa estrategia para enfrentar el cambio climático, y así lo expresó en Copenhague. Entre las medidas establecidas están la de reducir en un 20% los GEI para 2020 (30% si hubiese consenso internacional, que no lo hubo); y un aumento del uso de las energías renovables hasta un 20% del total de la torta energética comunitaria a 2020.

miembro, la de un 8% como meta global al conjunto de la Unión para el período 2008-2012. Pero desde el punto de vista de los instrumentos jurídicos cabe destacar la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, a través de la cual se establece con carácter general al conjunto de la Unión Europea, el comercio de derechos de emisión de GEI, a fin de fomentar el régimen de reducciones a partir del denominado permiso de emisiones de GEI, definido como un derecho de emitir CO<sub>2</sub> pudiendo transferirlo a partir del cumplimiento de ciertos requisitos establecidos en la Directiva teniendo en cuenta el instrumento nacional denominado Plan Nacional de Asignación.

En 2004 fue expedida la Directiva 2004/101/CE, de 27 de octubre, por la cual se modifica la Directiva de Comercio de derechos de emisión, en esta ocasión para articular los demás mecanismos de flexibilidad establecidos por el Protocolo de Kyoto a la normativa comunitaria. Otra Directiva de 2004, la 2004/156/CE, de 25 de enero, estableció las directrices para el seguimiento y notificación de las emisiones de GEI en el período 2005-2007, y la Directiva 2007/589/CE, de 18 de julio, hace lo propio en el período 2008-2012.

Lo último ocurrido ha expedido las Directivas 2009/29/CE, de 23 de abril, y la 2009/31/CE, también de 23 de abril, que perfeccionan el régimen comunitario de derechos de emisión de GEI, y el almacenamiento geológico de carbono, respectivamente. Según FERNANDEZ DE GATTA (2010), las principales modificaciones de estas Directivas pasan por asumir un mayor compromiso en las metas de reducción de emisiones, superior al 20% ya establecido, para lo cual se generan nuevos instrumentos como la revisión de los permisos de emisión cada cinco años, la asignación gratuita de derechos para modernizar las instalaciones de generación de electricidad, y la implementación de la subasta para asignar derechos de emisión. La segunda de las Directivas establece un mecanismo de captura de carbono emitido por instalaciones industriales y su transporte a un emplazamiento de almacenamiento, y la inyección en una formación geológica con tecnología de transición a fin de mitigar el cambio climático. También está la decisión Núm. 406/2009/CE, sobre

la revisión de los compromisos de los Estados miembros para la reducción de GEI entre 2013 y 2020 en relación con las producidas en el año 2005. Se observa la suma de nuevos porcentajes con los ya establecidos e incumplidos para hacer de esta manera, un solo porcentaje global al respecto.

#### **2.5.4. Análisis de los instrumentos jurídicos relacionados con la Biodiversidad y su incidencia en el medio ambiente urbano.**

En aras a la verdad, en relación con la biodiversidad se carece de instrumentos jurídicos concretos de regulación para el ámbito urbano. La biodiversidad urbana o la protección de los espacios y las especies en el ámbito urbano, no ha pasado de ser una simple mención a nivel de los documentos programáticos, declarativos o ejecutivos de política. Las Directivas, por obvias razones hacen referencia a la visión más naturalista de la protección ambiental, donde no hay casi cabida para las alusiones al medio ambiente urbano. Sin embargo, algunos aspectos pueden ser rescatados o al menos interpretados de las disposiciones sobre el tema. Miremos algunos de ellos.

La Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres. El objetivo de la Directiva es la protección, administración y la regulación de las especies y su explotación, las que se hayan normalmente en estado salvaje y que padecen de una regresión en su población, lo cual constituye grave peligro para la conservación del medio natural. Sin embargo, la Directiva también regula otros aspectos como la caza, medios, instalaciones o métodos de captura o muerte masiva, o no selectiva, que podrían en determinado momento ser aplicados también para los tipos de especies presentes en los entornos urbanos. Sin embargo, a nivel urbano han sido más bien las autoridades locales competentes quienes han asumido la expedición de los instrumentos relacionados con esta protección. Esta Directiva fue refundida en 2009 por la 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009. Se creó un solo documento en el cual aparecen recogidas las disposiciones

relacionadas con la protección, gestión, administración y uso de los espacios (ZEPAS) y las diferentes especies.

La segunda de las Directivas por analizar es la 86/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros respecto a la protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos. Esta Directiva se expidió con la intención de armonizar el uso de los animales utilizados para la experimentación, no con una finalidad ambiental propiamente dicha, sino, y así lo señala la misma Directiva, para garantizar el funcionamiento correcto del mercado común.<sup>201</sup>

En esta Directiva se prohíbe la utilización de animales en peligro de extinción para fines experimentales a no ser que el experimento o la labor de investigación tengan por objeto la protección de esa especie, o que la especie sea la única adecuada habida cuenta del objetivo biomédico. Como obligaciones de los Estados, la Directiva señala: i.) los animales sometidos a experimentación deben disfrutar de condiciones de vida higiénicas, controladas sus condiciones físicas, bienestar y salud por personal competente, y al momento de propiciar su muerte, si se requiere en el experimento, se elimine a tiempo cualquier sufrimiento innecesario. ii.) No debe realizarse un experimento si se dispone de otro método que no implique la utilización del animal. iii.) Los animales utilizados deberán tener el grado más bajo de sensibilidad neurofisiológica; y iv.) Las personas que lleven a cabo experimentos o tomen parte en ellos deben ser científicamente competentes y haber recibido formación o preparación adecuadas.

Por su parte los establecimientos de cría y los establecimientos suministradores y usuarios deben ser aprobados por las autoridades

---

<sup>201</sup> El ámbito de aplicación obra sobre los animales utilizados para los siguientes fines experimentales: *i.*) El desarrollo y la fabricación de productos farmacéuticos, alimenticios y otras sustancias o productos, así como la realización de pruebas para comprobar su calidad, eficacia y seguridad para el tratamiento de enfermedades o salud deteriorada en el hombre, los animales o las plantas; *ii.*) Para el seguimiento de condiciones fisiológicas en el hombre, los animales o las plantas; *iii.*) La protección del medio ambiente natural en interés del hombre o los animales.

competentes. Además, esos establecimientos deben guardar durante tres años, como mínimo, registros que contengan todos los pormenores sobre los animales. En ellos, todos los experimentos deben realizarse con anestesia general o local. Si la anestesia no es posible, puede sustituirse por analgésicos. Después del experimento, el animal debe recibir asistencia médica para su restablecimiento.

Recientemente, el día 1 de octubre de 2010, Comité de las Regiones expidió el dictamen denominado: la Unión Europea y la política de biodiversidad más allá de 2010 en la cual manifiesta su preocupación por las graves consecuencias que la creciente pérdida de biodiversidad tiene sobre los principales problemas globales ambientales. Hace hincapié en que para preservar la biodiversidad en la Unión es necesario facilitar a los entes regionales y locales recursos de todo tipo e insta a la elaboración y expedición de una Estrategia europea de biodiversidad para 2020 que centre su atención en un conjunto limitado de metas secundarias que incluyan la agricultura, la pesca, el uso del suelo, la distribución de los hábitats y que permita a autoridades regionales y locales aplicar oportunamente las medidas correctoras pertinentes.

#### **2.5.5. Análisis de los instrumentos jurídico-Comunitarios relacionados con los Residuos y su incidencia en el medio ambiente urbano.**

La acción en materia de residuos fue una de las primeras en aparecer en el ámbito Comunitario. Según FERNANDEZ RAMOS (1997:37), ésta surgió alrededor de 1975 en un contexto económico de crisis energética internacional: una subida espectacular en los precios de petróleo que originó el interés de los Estados por conseguir materias primas y energía a partir de los residuos. A pesar de que éste sostiene que desde sus inicios las normas expedidas no

garantizaron un adecuado control,<sup>202</sup> aún hoy, es posible apreciar Directivas expedidas por aquellas épocas que se encuentran vigentes.

La Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, fue el primer instrumento jurídico en la materia, se expidió haciendo uso de las facultades conferidas los Arts. 100 y 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, relativos a la aproximación de las legislaciones y la asunción de competencias no atribuidas inicialmente a fin de regular el mercado común. La Directiva viene cargada de unas cuantas disposiciones de carácter general a fin de ser puestas a tono con posterioridad por otros instrumentos normativos concretos. Tiene la importancia de considerar por vez primera lo relacionado con las actividades de gestión integral de residuos: recogida, transporte, tratamiento, almacenamiento, así como el depósito, teniendo siempre como objetivo esencial la protección de la salud del hombre y del medio ambiente. De la misma manera considera la recuperación de los residuos y la utilización de materiales de recuperación a fin de preservar los recursos naturales.

Otras dos consideraciones fundamentales merecen mención: la primera es que para asegurar la protección del medio ambiente se debe prever un régimen de autorización para las empresas que se ocupan del tratamiento, almacenamiento o depósito de los residuos por cuenta ajena, una completa vigilancia de las empresas que gestionan sus propios residuos y de las que recogen los residuos de otros, así como un plan que cubra los datos esenciales que deban tenerse en cuenta en el momento de las diferentes operaciones de gestión de residuos. La segunda, es que la parte de los costos no cubierta por la explotación de los residuos debe costearse en estricta aplicación del principio ambiental del contaminador-pagador.

---

<sup>202</sup> Según FERNANDEZ RAMOS (Ibíd.: 38), las normas expedidas ni siquiera resultaron adecuadas para garantizar un control efectivo de la eliminación de los residuos, como quedó patente con el suceso de Seveso en Italia. Sin embargo, también agrega que a partir de 1996 la Comisión inició un proceso para el efectivo control y gestión de los residuos en la Unión Europea.

La Directiva 86/280/CEE, de 12 de junio de 1986, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE. Esta es una Directiva corta, pero con anexos bien trabajados. Parte de la consideración de que los Estados miembros tienen la obligación de aplicar los valores límite, con excepción de aquellos casos en los que puedan recurrir a los objetivos de calidad; y de que existen un tipo de sustancias peligrosas las cuales se han elegido principalmente basándose en los criterios establecidos en la Directiva 76/464/CEE, la cual tuvimos oportunidad de comentar. Establece además, que teniendo en cuenta que existen numerosas industrias que provocan contaminación debido a los vertidos que realizan en el medio acuático, resulta necesario fijar unos valores límites específicos para los vertidos en función del tipo de industria, así como fijar objetivos de calidad para el medio acuático en el que se vierten dichas sustancias.

La Directiva 91/156/CEE, 18 de marzo de 1991 por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE. Esta Directiva procura hacer más eficaz la gestión de los residuos en la Comunidad, a partir de una terminología común y de una definición de residuos. De la misma manera, destaca que para alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente, es necesario que los Estados miembros, además de garantizar la eliminación y la valorización responsables de los residuos, adopten medidas encaminadas a limitar la producción de residuos, en particular promoviendo tecnologías limpias y productos reciclables y reutilizables, tomando en consideración las oportunidades de comercialización actuales o potenciales de los residuos valorizados. La Directiva también impone la obligación a los Estados miembros de elaborar Planes de Gestión de Residuos, así como reducir los movimientos de residuos y estipular la autorización y control de las empresas de eliminación y de valorización.

La Directiva 91/689/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos. Esta Directiva, se basa primordialmente en dos asuntos de



importancia: el deber de garantizar que la eliminación y recuperación de residuos peligrosos se controle de la mejor manera posible, y que la adaptación al progreso científico y técnico debe efectuarse de la forma más rápida posible.

La Directiva 94/62/CE, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases. Esta va en la misma línea que la Directiva marco de residuos, pues considera fundamental armonizar las diversas medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases, a fin de evitar o reducir su impacto ambiental y garantizar el funcionamiento del mercado interior. En ese sentido, desde su Art. 1º se indica que tiene por objeto armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad.

La Directiva 99/31/CE, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos. Esta es una Directiva de enorme aplicabilidad para la realidad de los entornos urbanos, teniendo en cuenta la enorme y recurrente problemática que surge a nivel local frente a la instalación y operación de vertederos de residuos. Precisamente para evitar las situaciones conflictivas, ésta toma en consideración el fomento de la prevención, el reciclado y el aprovechamiento de los residuos, así como la utilización de los materiales y de la energía recuperada, con el fin de no malgastar los recursos naturales y de economizar en la utilización de los suelos. Asimismo, estima necesario estudiar más detenidamente las cuestiones relacionadas con la incineración de los residuos de origen municipal no peligrosos y de las actividades como el compostaje, la biometanización y el tratamiento de lodos de dragado. Asimismo, considera necesario adoptar las medidas adecuadas para evitar el abandono, el vertido o la eliminación incontrolada de residuos, pues los vertederos deben ser

controlables en lo que se refiere a las sustancias contenidas en los residuos depositados en ellos. Se hace necesario señalar claramente los requisitos que deben exigirse a los vertederos en cuanto a localización, acondicionamiento, gestión, control, cierre y medidas de prevención y de protección que deben tomarse contra todo daño al medio ambiente, desde una perspectiva tanto a corto como a largo plazo.

Por último, señala que es necesario tomar las medidas necesarias para reducir la producción de gas metano de vertederos, pues de esa manera se contribuye a reducir el calentamiento global mediante la limitación del vertido de residuos biodegradables y el establecimiento de requisitos sobre control de los gases de vertedero. Esta Directiva fue modificada por el Reglamento (CE) Nº 1882/2003, de 29 de septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, disposiciones que hacen referencia a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el Art. 251 del Tratado de la Comunidad Europea.

La Directiva 2000/53/CE, de 18 de septiembre de 2000,<sup>203</sup> relativa a los vehículos al final de su vida útil, tiene también una enorme aplicabilidad en relación con la salud ambiental de las aglomeraciones urbanas. Ésta moviliza a los agentes implicados a asumir su corresponsabilidad y genera obligaciones para todos en torno al reciclado de este tipo de vehículos: al ciudadano, quien debe entregar el vehículo al final de su vida útil a una instalación autorizada de tratamiento; a los fabricantes y comercializadores de los vehículos quienes deben imprimir modificaciones en el diseño de los vehículos con miras a su reciclado y valorización; y para las autoridades públicas quienes deben garantizar que los productores asuman la totalidad o una parte significativa de los costes inherentes a la aplicación de esta medida, y establecer los requisitos

---

<sup>203</sup> El día 30 de marzo de 2011 la Directiva ha sido modificada por la Directiva 2011/37/, la cual modifica el anexo II sobre los materiales y componentes exentos de lo dispuesto de la prohibición de usar plomo, mercurio, cadmio o cromo hexavalente en los materiales y componentes de los vehículos.

relacionados con las instalaciones de tratamiento y recogida, y frente a los objetivos de reutilización, reciclado y valorización.

La Directiva trae aspectos novedosos e interesantes como son el denominado certificado de destrucción, que se utiliza como condición para dar de baja del registro de matriculación a los vehículos al final de su vida útil, y la elaboración de los denominados índices de reutilización, reciclado y valorización que deben cumplir los agentes económicos a fin de conseguir resultados a corto plazo y proporcionar a las empresas, a los consumidores y a las administraciones públicas la necesaria perspectiva a largo plazo. Por último, obliga a disponer de información sobre los vehículos al final de su vida útil, para lo cual los fabricantes de vehículos deben proporcionar a las instalaciones de tratamiento autorizadas toda la información necesaria para el desmontaje, en particular de las materias peligrosas. De la misma forma, los consumidores deben estar debidamente informados para poder adaptar su comportamiento a las obligaciones establecidas por la directiva.

La Directiva 2000/76/CE, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos, tiene suma relevancia en relación con la contaminación atmosférica, ya que al gestionar los residuos y decidir su incineración, el principal riesgo que se corre se relaciona con las emisiones que se producen.

Importantes bases de la política ambiental Comunitaria subyacen en la formulación de esta Directiva. De acuerdo a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, y al principio de precaución, la Directiva establece las exigencias mínimas que deben cumplir las instalaciones de incineración y coincineración. De la misma forma, y en estrecha conexión, el Art. 174 de TUE dispone que la política Comunitaria de medio ambiente debe contribuir a la protección de la salud de las personas; y que el objetivo de lograr un grado elevado de protección del medio ambiente y la salud de las personas exige, entre otros esfuerzos, el establecimiento y mantenimiento de condiciones

operativas y de requisitos técnicos rigurosos, así como de valores límite de emisión para las instalaciones de incineración o co-incineración de residuos.

La Directiva 2002/96/CE, de 27 de enero de 2003, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). Esta Directiva señala a residuos de aparatos eléctricos y electrónicos como una de las áreas objetivo que deben ser reguladas, con vistas a la aplicación de los principios de prevención, valorización y eliminación segura de los residuos. Destaca que existe una distinta aplicación nacional del principio de responsabilidad del productor y de las operaciones de gestión, por lo que se hace necesario establecer criterios fundamentales desde el escenario Comunitario. De la misma forma, señala que a fin de alcanzar el nivel deseado de protección y objetivos medioambientales armonizados en la Comunidad, los Estados miembros deben tomar las medidas adecuadas para reducir al mínimo la eliminación de este tipo de residuos como urbanos no seleccionados; y lograr un alto grado de recogida selectiva de los mismos.

De la misma manera y para asegurar que los Estados miembros se esfuercen por organizar planes de recogida eficientes se les debe exigir que logren un alto grado de recogida procedente de hogares particulares. Sin embargo, la Directiva reconoce que para que los sistemas de recogida de los residuos provenientes de aparatos eléctricos y electrónicos tengan éxito, es indispensable informar bien a los usuarios sobre la obligación de no eliminarlos como residuos urbanos no seleccionados y prevenirlos en realizar recogida selectiva de dichos residuos, así como sobre los sistemas de recogida y sobre la función que ellos desempeñan en su gestión. Esta información implica el correcto marcado de los aparatos eléctricos y electrónicos que pueden acabar en los contenedores de basura o en medios similares de recogida de los residuos urbanos. En el mismo sentido y para facilitar la gestión, y en particular el tratamiento y la valorización o el reciclado, es importante que los productores proporcionen información en materia de identificación de componentes y materiales.

Por último, dentro de la normativa general de los residuos está la Directiva 2006/12/CE, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos, la cual deroga a la Directiva de 1975. Según FERNANDEZ DE GATTA (2008a: 29), la nueva Directiva, perfectamente adaptada a la situación actual, justifica en su exposición de motivos, tanto la necesidad de modificación, como el su objeto esencial, la protección de la salud del hombre y del medio ambiente por los efectos perjudiciales causados por la recogida, transporte, almacenamiento y depósito de residuos, así como de la necesidad de que los Estados miembros garanticen la valorización, eliminación y reducción en la producción de los mismos, en particular promoviendo las tecnologías limpias y los productos reciclables y reutilizables, tomando en consideración la comercialización de los residuos valorizados (Considerandos 1, 2, 5 y 6).

La Directiva tiene consideración de Directiva Marco, por estar prevista la regulación de determinadas categorías de residuos mediante normas específicas (Art. 2.2) y se aplica a los residuos, teniendo en cuenta las sustancias u objetos integrados en las categorías contempladas en el Anexo I, o del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención de desprenderse. Se excluye del ámbito de aplicación los efluentes vertidos a la atmósfera, los residuos radioactivos, los residuos provenientes de actividades relativas a los recursos minerales y las canteras, los cadáveres de animales y algunos residuos agrícolas, materias fecales y sustancias naturales y no peligrosas; las aguas residuales, con excepción de los residuos en estado líquido y los explosivos desclasificados (Art. 2.1).

En cuanto a la imposición de obligaciones a los Estados miembros (Art. 3) se señalan: *i.*) La prevención o reducción en la producción de residuos y de su nocividad, en particular, a partir del uso de tecnologías limpias y el ahorro de recursos naturales, el desarrollo y comercialización de productos diseñados de manera que eviten incrementar la cantidad y la nocividad y los riesgos de contaminación; *y, ii.*) La valorización de los residuos mediante el reciclado,

nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias o para producir energía.

Por otra parte, señala que los Estados miembros garantizarán que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y del medio ambiente, en particular, sin crear riesgos para el aire, el agua o el suelo, la biodiversidad, sin provocar ruido ni incomodidades, ni atentar contra los paisajes y lugares de especial interés. Así mismo, deberán prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de los residuos (Art. 4). A fin de alcanzar los objetivos y obligaciones impuestas, los Estados miembros deberán crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos en cooperación con y entre Estados miembros, la que utilizará las mejores tecnologías disponibles (Art. 5 a 7).

En cuanto a los poseedores o gestores de los residuos, la Directiva establece la obligación a los Estados miembros de asegurar que remitan a un recolector que lleve a cabo las operaciones de gestión integral. En el caso de que ellos mismos se ocupen del residuo, deberán acceder a la preceptiva autorización, cumpliendo con todos los requisitos y prescripciones establecidas (Arts. 8 a 14). De acuerdo con el Principio del Contaminador-Pagador, la Directiva hace recaer el coste de la eliminación de los residuos en el poseedor que los remitiere a un recolector o una empresa de eliminación autorizada y sobre los poseedores o el productor generador de los residuos (Art. 15). La Directiva finaliza con los tradicionales mecanismos de acceso a la información y de participación, así como con la obligación para los Estados miembros de remitir informes a la Comisión sobre el cumplimiento de la Directiva.

Por último, en 2009 fue expedida la Directiva 2009/128/CE, de 21 de octubre, la cual establece un marco de actuación comunitario en relación con los plaguicidas, cuyo objetivo es reducir los riesgos y los efectos de los plaguicidas sobre la salud humana y el ambiente, regular su comercialización, establecer autorizaciones y planes para su correcta utilización.

### **2.5.6. Análisis de los instrumentos jurídicos de lucha contra el ruido y su incidencia en el medio ambiente urbano.**

En relación con las medidas arbitradas por la Comunidad para la regulación de la contaminación acústica por vehículos, existen dos grandes bloques: el primero orientado a mejorar la infraestructura viaria, y el segundo, dirigido a actuar en la fuente misma de producción del ruido, los vehículos. Precisamente, en relación con este tipo de contaminación, es necesario iniciar analizando la Directiva 70/157/CEE, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor. Esta Directiva ha sido modificada en sinnúmero de ocasiones con la intención de adaptarla al progreso científico, fijando nuevos valores de medición, así tenemos a las Directivas: 73/350/CEE, 77/212/CEE, 81/334/CEE, 84/372/CEE, 84/424/CEE, 92/97/CEE, 96/20/CEE, 99/101/CEE, y la última de sus modificaciones, la Directiva 2007/34/CE, de 14 de junio.

De manera breve hemos de señalar las modificaciones a la Directiva madre de 1970. La primera de ellas es la modificación por cuenta de la Directiva de 7 de noviembre de 1973, a través de la cual se adapta al progreso técnico la Directiva de 1970. En concreto se modifica el Art. 1 del Anexo de la en lo relacionado con los dispositivos de escape silencioso. La Directiva de 13 de abril de 1981, también adapta al progreso técnico la Directiva 70/157. Las dos modificaciones más importantes se dan sobre los Arts. 2 y 2 Bis. El primero de ellos en lo relacionado con el impedimento de otorgar el certificado de homologación de la Comunidad por motivos relacionados con el nivel sonoro admisible. La segunda sobre el anexo de la Directiva inicial, por cuenta 5 nuevos anexos agregados por esta Directiva, relacionados con la homologación. La Directiva 96/20, de 27 de marzo de 1996, también se encarga de adaptar la del 70 al progreso técnico. En este caso, las modificaciones se dan en los Arts. 1, agregando al final nuevas fuentes de contaminación: *“raíles, los tractores agrícolas y forestales y las máquinas*

*móviles*”. La segunda modificación se da en el segundo guión del Art. 2 y el segundo párrafo del Art. 2 bis, el cual se sustituirá “Art. 9 bis” por “Art. 2”. La tercera modificación se da en el Art. 3, en el cual se sustituirán los anexos de la Directiva original por nuevos anexos. Por su parte la Directiva 92/97/CEE, la cual posee un marcado carácter técnico y por tanto sólo cuenta con 6 Arts. de disposiciones concretas en términos de fechas y compromisos, las definiciones y demás asuntos prácticos se ventilan a lo largo de sus 6 extensos y completos anexos. En esta se señala que partir del 1 de octubre de 1995, los Estados miembros no podrán conceder la homologación de la Comunidad y además deberán denegar la homologación de alcance nacional a un tipo de vehículo de motor cuyo nivel sonoro y dispositivo de escape no se ajusten a las disposiciones de los Anexos que aparecen en la Directiva. De la misma forma, a partir del 1 de octubre de 1996 le corresponde a los Estados miembros prohibir la puesta en circulación de vehículos de motor cuyo nivel sonoro y dispositivo de escape no se ajusten a las disposiciones de la Directiva. En el Art. 3 se establece que los Estados miembros no podrán establecer incentivos fiscales más que para los vehículos de motor que se ajusten a la Directiva, y en el Art. 4 indica que a partir de la entrada en vigor de la Directiva se introducirán precisiones sobre las condiciones de medición, mientras que el Consejo adoptaría por mayoría cualificada y teniendo en cuenta diversos estudios e investigaciones, medidas destinadas en particular a conciliar los requisitos de seguridad con la necesidad de limitar el ruido producido por el contacto de los neumáticos. Por último, la Directiva de 2007, modifica nuevamente los anexos I, II y III, para introducir nuevas actividades y parámetros de medición.

En el campo del ruido proveniente de los vehículos a motor, también se encuentran otra serie de instrumentos que regulan la contaminación acústica proveniente de las motocicletas compuesta por las Directivas 78/1015/CEE, de 23 de noviembre, la cual fue modificada por las Directivas 87/56/CEE, de 18 de diciembre, y 89/235/CEE, de 13 de marzo. Al final, la Directiva del año 78 ha sido derogada por una nueva, la Directiva 97/24/CE, de 27 de junio de 1997, relativa a ciertos elementos o características de los vehículos a motor de dos o



tres ruedas. Por motivos de espacio, no nos detendremos en el análisis de estos instrumentos, solo señalar que son opcionales en cuanto a su armonización y solo serán efectivas en la medida en que el Derecho interno las haga suyas.

Es importante también mencionar la regulación del ruido proveniente de las máquinas de uso al aire libre. En este aspecto se cuenta con la Directiva 2000/14/CE, de 8 de mayo, relativa a la regulación del ruido que provocan las máquinas al aire libre. Hasta la fecha de su expedición, habían sido promulgadas nueve Directivas para regular lo relacionado con este tema. De allí que uno de sus propósitos fue el de simplificar dicha legislación y crear un marco con respecto a este tipo de contaminación. No obstante, en diciembre de 2005, esta Directiva fue nuevamente modificada por la Directiva 2005/88/CE, de 14 de diciembre, pero sólo en lo relacionado con los anexos. Su objetivo es la protección de la salud y el bienestar de los ciudadanos, así como la protección del medio ambiente, y para ello propone reducir en dos fases el ruido emitido por máquinas sujetas a límites sonoros hasta los mejores niveles conseguidos por máquinas existentes en el mercado, de manera que los fabricantes que no cumplan los requisitos puedan adaptar su máquina a los valores límites más exigentes en un plazo de tiempo suficiente.

El Art. 1 señala como objeto de la Directiva, aproximar las legislaciones de los Estados miembros relativos a las normas sobre emisiones sonoras en el entorno, procedimientos de evaluación de conformidad, documentaciones técnicas y recogida de datos sobre las máquinas de uso al aire libre. El ámbito de aplicación de la Directiva son las máquinas de uso al aire libre enumeradas en los Arts. 12 y 13 y definidas en los anexos correspondientes. Quedan por fuera de su regulación los accesorios sin motor puestos en el mercado o puestos en servicio por separado, excepto por lo que se refiere a los trituradores de hormigón, los martillos picadores de mano y los martillos hidráulicos. De la misma manera, tampoco se aplica a todas las máquinas destinadas principalmente al transporte de personas y mercancías por las vías

terrestres, por ferrocarril, por vía aérea o por vía fluvial y las máquinas diseñadas y construidas especialmente para fines militares y policiales, así como para servicios de emergencia.

El Art. 4 establece la prohibición de poner máquinas en el mercado o en servicio si el fabricante o su representante autorizado establecido en la Comunidad, no garantizan que éstas cumplen los requisitos referentes al ruido emitido en el medio ambiente; se han concluido los procedimientos de evaluación de la conformidad previstos en la Directiva; y que las máquinas llevan el marcado de la Comunidad y la indicación del nivel de potencia acústica garantizado y van acompañadas de una declaración de conformidad. El Art. 5, hace recaer dicha responsabilidad de vigilar el mercado en los Estados miembros, quienes deberán adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar que las máquinas puedan ponerse en el mercado o ponerse en servicio únicamente si cumplen las disposiciones de la presente Directiva.

El Art. 7 establece lo relacionado con la presunción de conformidad, esto es, que los Estados miembros presumirán que las máquinas a que se refiere el apartado 1 del Art. 2 que llevan el marcado CE y la indicación de nivel de potencia acústica garantizado y que van acompañadas de una declaración CE de conformidad cumplen las disposiciones de la presente Directiva. Diferente es lo contemplado en el Art. 8, el cual señala la denominada declaración CE de conformidad, según la cual el fabricante de las máquinas o su representante autorizado establecido en la Comunidad, deberán, a fin de certificar que cada máquina es conforme a las disposiciones de la presente Directiva, elaborar una declaración CE de conformidad para cada tipo de máquina fabricada.

El Art. 9 señala el supuesto de la falta de conformidad de las máquinas, cuando un Estado miembro compruebe que alguna de las máquinas puestas en el mercado o puestas en servicio a que se refiere el apartado 1 del Art. 2 no cumple los requisitos de la Directiva, en el mismo instante deberá tomar las medidas necesarias para que el fabricante, o su representante autorizado

establecido en la Comunidad, pongan la máquina en conformidad con los requisitos de la presente Directiva.

Otro de los asuntos que se ha encargado de reglamentar la Unión Europea es el relacionado con el ruido de las aeronaves y aeropuertos, un mal urbano de las ciudades de mayor complejidad. En ese sentido, Directiva 2002/30/CE, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido de los aeropuertos Comunitarios. Esta se une a las anteriores Directivas 92/14/CEE, de 2 de marzo, y 98/20/CE, de 30 de marzo, las cuales abogan por el control del ruido de los aeropuertos, pero exhorta el uso de aviones con un mejor rendimiento medioambiental, lo cual puede contribuir a aprovechar de forma más eficaz la capacidad aeroportuaria disponible y fomentar el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria de acuerdo con las necesidades del mercado. Dentro de lo más importante a destacar, es que ésta hace remisión a las normas de la Organización de la Aviación Civil Internacional, que meses antes de la entrada en vigor de esta Directiva, había promulgado una nueva norma de certificación acústica (MARIN LÓPEZ, 2003: 97).

Sin embargo, de todos los instrumentos jurídicos para la lucha contra el ruido en la Unión Europea, el de mayor peso e importancia lo constituye la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, *Sobre la Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental*. Esta Directiva se enmarca en la formulación de la política Comunitaria que propende por alcanzar un grado elevado de protección del medio ambiente y la salud, y que contempla como uno de los objetivos la protección de los ciudadanos contra el ruido, especialmente en las aglomeraciones urbanas.

Los antecedentes de esta Directiva están en el Libro Verde sobre la política futura de lucha contra el ruido, en la que la Comisión se refiere al ruido ambiental como uno de los mayores problemas medioambientales en Europa; así como también en la Comunicación de la Comisión sobre transporte aéreo y

medio ambiente<sup>204</sup> en la cual se definió un indicador de ruido común y un método común para medir y calcular el ruido en las inmediaciones de los aeropuertos; las Directivas de 1970 y 1992, a las que ya nos hemos referido, y las Directivas relacionadas con el ruido proveniente de las aeronaves subsónicas,<sup>205</sup> y de las máquinas al aire libre.<sup>206</sup> En particular, la Directiva tiene por objetivo establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias, de la exposición al ruido ambiental. Para lograr su cometido, proporciona una base para desarrollar y completar el conjunto de medidas Comunitarias existente sobre el ruido emitido por las principales fuentes, en particular vehículos e infraestructuras de ferrocarril y carretera, aeronaves, equipamiento industrial y de uso al aire libre y máquinas móviles, poniendo en marcha medidas adicionales a corto, medio y largo plazo; pero excluye de su regulación lo relacionado con el ruido proveniente de medios de transporte y el generado por actividades domésticas.

La Directiva también pretende establecer métodos comunes de evaluación del ruido ambiental y una definición de los valores límite, en función de indicadores armonizados para calcular los niveles de ruido y pretende de igual forma, imponer el cartografiado estratégico de ruidos para determinadas zonas de interés, de manera que puedan recogerse en él los datos necesarios para ofrecer una representación de los niveles de ruido percibidos dentro de dicha zona.

#### **2.5.7. Análisis de los instrumentos jurídicos de lucha contra la contaminación electromagnética y su incidencia en el medio ambiente urbano.**

No existe en la Unión Europea disposición alguna en relación con las principales fuentes de contaminación electromagnética, nos referimos a las

---

<sup>204</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación Com. (2000) 821. Final. Sobre los objetivos de la Comunidad de cara a la 33ª asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y las decisiones del Consejo de la OACI relativas a la protección del medio ambiente previas a dicha asamblea.

<sup>205</sup> Directiva 80/51/CEE, de 20 de diciembre

<sup>206</sup> Directiva 2000/14/CE, de 8 de mayo

emisiones provocadas por las líneas de conducción eléctrica, telefonía móvil y las ondas provocadas por las conexiones inalámbricas. La Comisión declaró al respecto que, *“no existía ninguna evidencia científica convincente”, de que los campos electromagnéticos fueran generadores de enfermedades como el cáncer.*<sup>207</sup> El asunto se maneja a través de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, la cual exige la evaluación para las líneas de conducción eléctrica de más de 15 Kms. de distancia, no obstante, las autoridades competentes son libres de decidir con respecto a estos proyectos si la evaluación ambiental resulta vinculante o no.

Lo que hay en relación con el tema proviene de un instrumento de política, la recomendación de la Comisión al Consejo, basada en el artículo 152 CE, sobre *la limitación de la exposición al público a los campos electromagnéticos,*<sup>208</sup> en la que escuetamente se insta a los Estados miembros a ejercer acciones para limitar las exposiciones a todo tipo de campos electromagnéticos. El Consejo adoptó la recomendación en el año de 1999.<sup>209</sup>

De dichos documentos se pueden resaltar los siguientes aspectos: La Comisión considera, que para cumplir el objetivo de contribuir a la consecución de un elevado nivel de protección de la salud de los ciudadanos de la Comunidad, se hace necesario proponer un marco común para la protección de los ciudadanos respecto de los campos electromagnéticos, el cual, de conformidad con el artículo 129 del Tratado CE, deberá referirse a los principios generales de la limitación a la exposición con objeto de prevenir los efectos perjudiciales para la salud. La Propuesta de Recomendación consiste en establecer un marco de común acuerdo en relación con un elevado nivel de protección contra la exposición del público a los campos electromagnéticos (CEM), basado en las restricciones básicas y niveles de referencia siguen los consejos de la Comisión Internacional para la Protección contra las

---

<sup>207</sup> Preguntas Escritas E-1387/97 (BALDI), E-4190/97 (CACCAVALE), E-1788/98 (SIERRA GONZALEZ)

<sup>208</sup> Comisión COM (1998) 268 Final, de 11 de junio de 1998, relativa a la exposición de los ciudadanos a los campos electromagnéticos de 0 a 300 GHz

<sup>209</sup> Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 1999 relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos (0 Hz a 300 GHz)

Radiaciones No Ionizantes-ICRNIRP (siglas en inglés). No se contempla la exposición profesional ni la exposición de los pacientes y voluntarios con motivo de tratamientos médicos. Tampoco se tratan los Problemas de la compatibilidad e interferencia electromagnética con instrumentos médicos.

Se recomienda que cuando se superen los niveles de referencia se lleve a cabo una evaluación de la situación de exposición, cada Estado miembro deberá adelantar las respectivas acciones de evaluación y seguimiento. La Comisión insta a los Estados miembros para que preparen informes sobre las medidas y orientaciones en el ámbito de la propuesta de recomendación e indiquen el modo en que ésta se ha tenido en cuenta, a fin de evaluar a su debido tiempo la situación reglamentaria y fáctica de cualquier desarrollo científico o tecnológico que pudiera exigir una respuesta rápida.

#### **2.5.8. Otras Directivas de importancia en relación con el medio ambiente urbano.**

En este apartado pretendemos analizar otros instrumentos jurídicos que no ha sido concebido de forma sectorial, como de ordinario se presentan los mecanismos de protección ambiental. Además, constituyen la piedra angular sobre la que descansa la protección jurídica del medio ambiente en la Unión Europea, nos referimos a las importantes Directivas sobre: Evaluación de impacto ambiental de proyectos públicos o privados; Evaluación ambiental estratégica de Planes y Programas; Prevención y el Control integrados de la contaminación y sobre acceso del público a la información, la toma de decisiones en materia ambiental y acceso a la justicia ambiental. Además de las referencias a los instrumentos de sostenibilidad débil (ecoetiquetado, sellos verdes y sistemas de gestión ambiental), necesarios para la óptima implantación del proceso de sostenibilidad urbana.

La Directiva madre de la técnica reina del control preventivo de los impactos ambientales es la 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación

de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Esta Directiva tiene la virtud de poner en marcha la institucionalización del principal instrumento jurídico de tutela integral del medio ambiente (ROSA MORENO, 2000: 133).

Se promulgó haciendo uso de los poderes contemplados en los Arts. 100 y 235 de los Tratados Constitutivos. El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental vela por que las consecuencias ambientales de determinados proyectos se determinen y evalúen antes de conceder un permiso. El procedimiento también requiere de una consulta pública efectiva, cuyos resultados deben tenerse en cuenta en el procedimiento de autorización definitiva del proyecto. La Directiva especifica los tipos de proyectos que deben sujetarse a ésta, así como el procedimiento y el contenido de la evaluación, sin embargo, el instrumento tuvo desde sus inicios notables problemas de aplicación y por tanto, evidenció la necesidad de su reforma. Así las cosas, la Directiva ha sido modificada en un par de ocasiones, la primera en 1997 y la segunda en el 2003. Con las modificaciones se pretendían subsanar los dos más complejos problemas en cuanto a su operatividad: la definitiva configuración de su ámbito de aplicación, eliminando cualquier grieta de inseguridad jurídica, y la ampliación del objeto de protección (ROSA MORENO, *Ibíd.*:133).

En concreto con la primera modificación se pretendió ampliar el Art. 4 en lo relacionado con la lista de proyectos incluidos en el anexo II, es decir, el anexo que contiene la lista de proyectos sobre los que los Estados miembros deberán decidir sobre la procedencia de su evaluación o no. La modificación mantiene el criterio de que corresponde a los Estados miembros determinar los proyectos que se han de someterse a Evaluación, teniendo en cuenta que la nueva ofrece tres diferentes caminos: efectuar estudio caso por caso, establecer umbrales o criterios, y/o decidir sobre la aplicación de ambos criterios (GARCÍA URETA, 1997: 110).

La segunda modificación se realizó con la pretensión de ajustar las disposiciones legislativas Comunitarias vigentes sobre participación pública establecidas en el Convenio de Aarhus de 1998, sobre el cual hablaremos más adelante.

La Directiva EIA impone a los Estados miembros dos obligaciones fundamentales: la primera, adoptar las disposiciones necesarias para que antes de conceder una autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones. La segunda, que la evaluación que se realice sobre las repercusiones de los proyectos en el medio ambiente, identifique, describa y avalúe de manera completa y adecuada, teniendo en cuenta cada caso en particular, los efectos directos e indirectos que se puedan provocar con la puesta en marcha de un proyecto sobre la salud, la biodiversidad, el suelo, agua, aire, el clima, el paisaje, las interacciones que se dan entre todos los factores

La segunda de las Directivas transectoriales por analizar es la relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, también conocida como IPPC, por sus siglas en inglés. Fue establecida en 1996 a través de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, y modificada en varias ocasiones, con una derogación expresa en 2008 a través de la Directiva 2008/1/CE. Por último, en 2010, se expidió la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre emisiones industriales, que viene a refundir la Directiva de 2008 con otras atinentes a asuntos relacionados de importancia.<sup>210</sup> Teniendo en cuenta que la Directiva de 2010 no entrará en vigor hasta 2012, nos referiremos al contenido de la Directiva de 2008.

---

<sup>210</sup> La Directiva señala la obligación de introducir una serie de cambios sustanciales en la Directiva 78/176/CEE del Consejo, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 82/883/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 92/112/CEE del Consejo, de diciembre de 1992, por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 1999/13/CE del Consejo, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de



Ya hemos dicho, que tradicionalmente, la protección normativa al ambiente ha sido desarrollada bajo enfoques sectoriales, esto es, tomando en consideración a los distintos medios que integran el ambiente físico (agua, el aire, suelo) y las distintas formas de contaminación (emisiones, vertidos, radiaciones, ruido, residuos) por separado. Teniendo en cuenta esta visión, los Planes de Acción de Medio Ambiente, los Libros y las Comunicaciones de las instituciones comunitarias, reclamaron insistentemente mayor integración a la hora de enfrentar los problemas ambientales que aquejaban, y aquejan a la Comunidad. Fue así como se alcanzó la IPPC, la cual acredita el carácter global del sistema Comunitario en contraste con la manifiesta sectorialización presente en la normativa de los Estados miembros. Como bien señala la doctrina, *la IPPC, tiene ante todo una dimensión material o sustantiva, y no meramente formal o procedimental*, parte de la consideración global de los sectores ambientales tradicionales: el aire, el agua, el suelo, la generación de residuos, estableciendo para todos ellos un enfoque integrado desde la prevención y el control integrado de la contaminación.

Dentro del cúmulo de considerandos que fundamentan la Directiva, destacan tres principalmente: el séptimo, en el que se señala que si bien existe legislación comunitaria para la lucha contra la contaminación atmosférica y la prevención o la reducción al mínimo del vertido de sustancias peligrosas al agua, existe una carencia de legislación comunitaria similar, cuyo objetivo sea prevenir o reducir al mínimo las emisiones en el suelo. El octavo, que establece que el tratamiento por separado del control de las emisiones a la atmósfera, el agua o el suelo, puede potenciar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente, en lugar de protegerlo. Y el noveno, el cual prescribe que la finalidad de un enfoque integrado del control de la contaminación es evitar las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, siempre que sea practicable, tomando en consideración la gestión de los

---

compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones; la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos; la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión; y la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Todo ello, en aras de una mayor claridad, se refunden.

residuos y, cuando ello no sea posible, reducirlas al mínimo, a fin de alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto.

Al margen de estas tres importantes consideraciones, la Directiva plantea otras muchas cuestiones también a destacar: en primer lugar, la Directiva se fundamentó en los objetivos y principios establecidos en el Art. 174 del TCE (Hoy 191 TFUE), los cuales se dirigen concretamente a la prevención, la reducción, y en la medida de lo posible, la eliminación de la contaminación actuando preferentemente en la fuente misma, y a garantizar una gestión prudente de los recursos naturales. Asimismo, tomó en consideración las disposiciones del Quinto Programa Comunitario de Medio Ambiente, pues éste considera prioritario el control integrado de la contaminación, “ya que contribuye considerablemente a avanzar hacia un equilibrio más sostenible de la actividad humana y el desarrollo socioeconómico, y de los recursos y la capacidad de regeneración de la naturaleza”.

Como situación relevante, hay que referirse al posible conflicto entre la aplicación de la IPPC y la Evaluación de Impacto Ambiental, sobre el que las Directivas han zanjado el asunto señalando, que las disposiciones de la Directiva IPPC se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones contenidas en otras normas, y por tanto, en los casos en que deba tomarse en consideración a efectos de la concesión de la autorización, datos o conclusiones que resulten de la aplicación de la EIA, la Directiva IPPC no afectará la aplicación de aquella.

Otro aspecto relevante, es el relacionado con su principal instrumento, la autorización integrada, la cual se señala, abarca todas las medidas necesarias para cumplir las condiciones de la misma, a fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto.

Un apunte en relación con el medio ambiente urbano aparece en la consideración 18, en el sentido de que corresponde a los Estados miembros

determinar el modo en que se podrán tomar, en caso de ser necesario, medidas relacionadas con las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente.

Entrando en el articulado tenemos que la Directiva actual viene precedida de un extenso preámbulo compuesto por 32 considerandos. Contiene 24 Arts. no estructurados en capítulos, y en ella se pueden distinguir 4 bloques diferenciados: el primero de ellos relativo a las disposiciones generales, el segundo referido exclusivamente a la autorización integrada, el tercero dedicado a la información y la participación y los intercambios de información, y el cuarto y último, normas complementarias y de referencia a los posibles efectos transfronterizos, como la fijación de los valores límite, el procedimiento por parte del comité, la adaptación al derecho interno de los Estados; etc...

El Art. 1 señala que su objeto y ámbito de aplicación es la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de las actividades que figuran en sus anexos. En ésta se establecen medidas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones de las citadas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto, sin perjuicio, como ya se señaló, de las disposiciones de la Directiva relativa a la EIA y de otras disposiciones comunitarias en la materia. Como señala FERNANDEZ DE GATTA (1999: 28), el ámbito de aplicación de esta Directiva se encuentra constituido por el concepto instalación, es decir, unidades técnicas fijas que lleven a cabo las actividades del anexo I y otras relacionadas directamente con dichas actividades. Fruto del proceso de elaboración, se excluyen la actividad agraria y el transporte.

Los Arts. 3, 4 y 5 establecen los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular y las condiciones de la instalación. Se trata de esta manera de presentar un Art. síntesis o resumen de toda la Directiva en su

condición de Marco, según la cual los Estados deberán tomar todas las medidas necesarias para que las autoridades competentes se cercioren de que la explotación de las instalaciones se realice de forma que: se tomen todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles; no se produzca ninguna contaminación importante; se evite la producción de residuos, si esto no fuera posible, se reciclen o, si ello fuera imposible técnica y económicamente, se eliminen, evitando o reduciendo su repercusión en el medio ambiente; se utilice la energía de manera eficaz; se tomen las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias; y por último, al cesar la explotación de la instalación, se tomen las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación vuelva a quedar en un estado satisfactorio (FUENTES BODELON, 1997: 54). En la Directiva de 2008, esta redacción queda en el Art. 3°.

El Art. 4 de la Directiva de 2008, establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que no puedan explotarse instalaciones nuevas sin permiso de acuerdo con la Directiva. Por su parte, el Art. 6 de la Directiva original, aparece ahora en el Art. 7° de la Directiva de 2008. Éste, constituye la parte clave de la norma, en la que tomando en consideración los precedentes de las autorizaciones en materia de emisiones a la atmósfera y de las autorizaciones de vertido, se unifican ambas autorizaciones.

Los Art. 10 y 11 señalan lo relacionado con las mejores técnicas disponibles y normas de calidad medioambiental, y sobre la evolución de dichas técnicas; en el sentido de que cuando alguna norma de calidad medioambiental requiera condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles, el permiso exigirá la aplicación de condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan tomarse para respetar las normas de calidad medioambiental. Así, como que los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes estén al

corriente o sean informadas acerca de la evolución de las mejores técnicas disponibles. Los Arts. 15 y 16, tratan sobre el acceso a la información y la participación pública, así como a la Justicia, en el procedimiento de concesión de permisos y el intercambio de información.

En cuanto a los efectos transfronterizos, el Art. 17 (18 de la Directiva de 2008) de la norma indica que cuando un Estado miembro compruebe que la explotación de una instalación pudiera tener efectos negativos y significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro, o cuando un Estado miembro que pueda ser seriamente afectado así lo solicite, el Estado miembro en cuyo territorio se solicitó el permiso comunicará al otro Estado miembro los datos en el mismo momento en que los ponga a disposición de sus propios nacionales. Estos datos servirán de base para las consultas que resulten necesarias en el marco de las relaciones bilaterales sobre una base de reciprocidad e igualdad de trato.

El Art. 18, en relación con los valores límite de las emisiones, señala que a propuesta de la Comisión, el Consejo fijará, de conformidad con los procedimientos previstos por el Tratado, valores límite de emisión para: las instalaciones que se indican en el Anexo I excepto los vertederos cubiertos por las categorías 5.1 y 5.4 de dicho Anexo, y las sustancias contaminantes a que se refiere el Anexo III con respecto a las cuales se evidencie la necesidad de acción comunitaria a partir del intercambio de información que establece el Art. 16.

En cuanto a los Anexos tenemos que la Directiva del año 96 contaba con cuatro anexos: en el primero de ellos aparecían las categorías de actividades industriales contempladas en el Art. 1. El Anexo II refería a la lista de Directivas contempladas en el apartado 2 del Art. 18 y en el Art. 20, es decir, las Directivas que establecían los valores límite de emisión comunitarios si no los hubiere, y aquellas cuya aplicación se da de manera transitoria hasta que estuviese en plena aplicación la Directiva. El anexo III establecía la lista

indicativa de las principales sustancias contaminantes que se tomarán obligatoriamente en consideración si son pertinentes, para fijar valores límite de emisiones; y por último, el anexo IV, contemplaba los aspectos que deben tenerse en cuenta con carácter general o en un supuesto particular para las mejores técnicas disponibles teniendo en cuenta los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención.

La Directiva actual posee siete anexos: los cuatro primeros son coincidentes, con sus respectivas actualizaciones. Los tres anexos restantes así: El anexo V, establece las medidas y las acciones en materia de información y toma de decisiones por parte del público en relación con la autorización ambiental integrada. El Anexo VI por su parte, y teniendo en cuenta que ésta es una Directiva derogatoria, realiza un recorrido por todos los instrumentos que han modificado la Directiva del año 96, así como establece los plazos de transposición de las mismas, las cuales en todo caso, señala la Directiva del año 2008, se respetarán. Por último, aparece el anexo VII, en el cual se establece la lista de las correspondencias normativas.

La tercera Directiva por analizar es la 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, mejor conocida como *Evaluación Ambiental Estratégica-EAE*.

La EAE imprime la necesidad de perfilar una homogénea y obligatoria evaluación de los planes y programas. Ya desde el Primer Programa Comunitario de acción de Medio Ambiente, se afirmaba la necesidad de tener en cuenta lo más pronto posible la incidencia de los procesos de planificación y de decisión sobre el medio ambiente, asunto que se repitió y exigió hasta el último Plan de Acción (VI). La denominada EAE se presenta entonces, como un instrumento necesario para conseguir la ansiada integración del medio ambiente en las demás políticas Comunitarias.

En cuanto a sus fundamentos tenemos, que al igual que acontece con las Directivas expedidas con posterioridad a la inclusión y consolidación del medio ambiente como política comunitaria, ésta hace referencia expresa al Art. 174 del TUE. Asimismo encuentra fundamento en el Art. 6 del TCE, el cual establece, que los requisitos de protección medioambiental deben integrarse en la definición de las políticas y actividades comunitarias, con vistas sobre todo a fomentar un desarrollo sostenible (Art. 11 del TFUE). En el mismo sentido, el Quinto Programa de Acción sobre Medio Ambiente reafirma la importancia de valorar los posibles efectos medioambientales de planes y programas.

Más adelante se señala que la EAE constituye un instrumento importante para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan tener repercusiones significativas sobre del medio ambiente, como son los planes territoriales y urbanísticos.

En cuanto al articulado de la Directiva, tenemos que el Art. 1 establece sus objetivos en el sentido de conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. El ámbito de aplicación recae, según el Art. 3, sobre los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Se destaca en este apartado que proyectos íntimamente relacionados con el medio ambiente urbano quedan incluidos, como son: la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y/o la utilización del suelo.

Por su parte, los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de

modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente. Sin embargo, la Directiva no se aplica a los planes y programas que tengan como único objetivo servir a los intereses de defensa nacional y casos de emergencia civil, y los de tipo financiero o presupuestario. En principio tampoco se aplicaban a los planes y programas cofinanciados con cargo a los respectivos períodos de programación vigentes de los Fondos estructurales y de cohesión, sin embargo, ello se llevó a cabo para el primer período de programación (2000-2006), teniendo en cuenta que el plazo de transposición de la Directiva vencía en 2004. Sin embargo, para el segundo período de vigencia (2007-2013), es obligación que los proyectos que vayan con cargo a los fondos estén evaluados por la EAE.<sup>211</sup>

El cuarto y último instrumento transectorial por analizar es la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, sobre acceso del público a la información medioambiental, la cual derogó a la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio. Estas medidas de participación son el reflejo del derecho que tiene todo ciudadano a que el Estado proteja sus intereses medioambientales, garantía Estatal que cobija desde el derecho a obtener información y a la participación en la toma de decisiones, hasta el pronto acceso a la administración de justicia (VILLARIAS LORCA, 2004: 54).

Para comenzar, la Directiva realiza una serie de consideraciones de sumo interés: señala que un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información, contribuyen a una mayor concienciación y a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales, y en

---

<sup>211</sup> La Comunicación de la Comisión Com. (2006) 639.Final, de 27 de octubre de 2006, sobre *la Relación entre la Directiva EAE y los Fondos Comunitarios* señala: *En principio los planes y programas de los Fondos Estructurales quedaron expresamente fuera del ámbito de aplicación de la Directiva EAE para el periodo de programación actual, ya que casi con toda seguridad se habrían adoptado antes de la fecha prevista de transposición de la Directiva en los Estados miembros (es decir, el 21 de julio de 2004) y ya habrían sido objeto de una evaluación ambiental previa. Esta exención evitó los riesgos de duplicación o conflicto entre los requisitos de evaluación derivados de la aplicación de ambos instrumentos jurídicos y la posible inseguridad consiguiente. La exención no se aplicará a los futuros períodos de programación (a partir de 2007) en el marco de los nuevos Reglamentos.*



definitiva, a la mejora del medio ambiente. Recuerda que la Directiva 90/313, inició un cambio en el modo en que las autoridades públicas abordan la transparencia, estableciendo medidas para el ejercicio del derecho de acceso del público a la información medioambiental, sin embargo, en aras de una mayor transparencia, resultaba necesario modificarla, de modo que las partes interesadas tuvieran a mano un texto legislativo único, claro y coherente.

Recuerda también que la Comunidad Europea firmó el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus) y por tanto, las disposiciones de la legislación comunitaria debían ser compatibles y tomar en cuenta las disposiciones de dicho Convenio.

Así las cosas la Directiva pretende que la información medioambiental esté constantemente disponible y sea difundida entre el público.<sup>212</sup> Asimismo, los Estados miembros tiene la obligación de velar porque las autoridades públicas pongan a disposición de cualquier solicitante, sin que deba hacer valer un interés determinado, la información en materia de medio ambiente que poseen o archivan, así como ayudar al público a tener acceso a la información que buscan, y a que las listas de las autoridades sean accesibles a estos.

De otra parte, los estados miembros deben procurar que el público susceptible de ser afectado por impactos, esté inmediatamente al corriente de la información de las autoridades públicas sobre amenazas a su salud o el medio ambiente. A más tardar un mes después de la recepción de la solicitud, la información se pondrá a disposición del solicitante, y si la complejidad o el volumen de la información no permiten respetar dicho plazo, se aumentará a dos meses a partir de la recepción de la solicitud.

---

<sup>212</sup> La Directiva señala que se colocará a disposición del público la Información relativa a Tratados, Convenios, Acuerdos Internacionales; Normativa Comunitaria, Nacional, Regional o Local sobre Medio Ambiente; Políticas, Programas y Planes Medioambientales; Informes sobre el Estado del Medio Ambiente, Datos relativos a actividades con una repercusión sobre el medio ambiente; Autorizaciones y Acuerdos medioambientales; así como Estudios de impacto sobre el medio ambiente y las Evaluaciones de riesgos.

Asimismo, la información de los registros y de las listas públicas podrá consultarse gratuitamente *in situ*. Sin embargo, a cambio de la puesta a disposición de la información, las autoridades podrán solicitar un pago razonable por acceder a dicha información.

Por su parte, y en caso de que se solicite la información en un formato determinado, la autoridad facilitará la información en el formato solicitado, salvo que esté ya publicada o la autoridad decidida publicarla en otro formato. En cuyo caso comunicará al solicitante en el plazo de un mes el motivo de la denegación. Lo ideal es que las autoridades lleven la información en formato fácilmente accesible y reproducible por medios electrónicos así como actualizados, comparables y precisos. Los Estados miembros velarán por que cualquier solicitante que considere que su solicitud ha sido tratada sin respeto de las disposiciones de la Directiva, pueda iniciar un procedimiento de reexamen o recurso administrativo rápido y poco costoso ante un órgano independiente.

Por último, debemos dedicar unas líneas a los instrumentos de sostenibilidad débil. Dijimos al iniciar el capítulo I, que para alcanzar la plena implantación del modelo de sostenibilidad a la ciudad (escenario predominantemente artificial), es necesario combinar los instrumentos provenientes de la sostenibilidad fuerte (comando y control) con los de sostenibilidad débil (voluntarios o autoregulatorios). Sobre estos últimos, la Unión Europea también ha adelantado un trabajo sostenido en el tiempo, hasta llegar a la actualización y perfeccionamiento de cuatro de ellos, dos reglados y dos totalmente voluntarios. Los reglados son la etiqueta ecológica europea o ecoetiqueta, y el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales-EMAS. Los otros dos, completamente voluntarios son, el análisis de ciclo de vida de los productos, y las memorias de sostenibilidad como consecuencia de la implementación de la Responsabilidad Social Corporativa en las empresas. Nos referiremos a los dos primeros.

El ecoetiquetado europeo es la denominada *Flor Europea*, creada en 1992 a través del Reglamento No. 880, de 22 de marzo de 1992, modificado posteriormente por el No. 1980, de 17 de julio de 2000. La coordinación de la Flor depende de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, quien delega su administración en distintos órganos competentes de cada Estado miembro.<sup>213</sup> De acuerdo con el Reglamento, la ecoetiqueta tiene por objeto fomentar los productos con un impacto reducido en el medio ambiente antes que los demás productos de la misma categoría, y proporcionar a los consumidores orientación e información sobre base científica de los productos que ostentan dicho etiquetado.

Se excluyen del ámbito de aplicación del Reglamento a los productos alimenticios; bebidas; productos farmacéuticos; dispositivos médicos según la Directiva 93/42/CEE;<sup>214</sup> sustancias o preparados clasificados como peligrosas según la Directivas 67/548/CEE<sup>215</sup> y 1999/45/CEE<sup>216</sup>; y los productos fabricados mediante métodos que puedan perjudicar al hombre o al medio ambiente.

Según el Reglamento, la etiqueta ecológica se concede a los productos existentes en la Comunidad que cumplen algunas condiciones y criterios establecidos en sus Anexo I y II. Algunas de las condiciones son: i.) Representar un volumen significativo de ventas y comercio en el mercado interior; ii.) Tener un impacto ambiental importante; iii.) Presentar un potencial significativo para mejorar el medio ambiente a través de la opción de los consumidores; y, iv.) Destinar una parte significativa de su volumen de ventas al consumo final. Por su parte, los criterios, similares a las condiciones, se encuentran establecidos por categorías de productos y se basan en: i.) Las perspectivas de penetración de los productos en el mercado; ii.) La viabilidad

---

<sup>213</sup> Según CHAMORRO & BAÑEGUIL (2003:14),

<sup>214</sup> Directiva del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a los productos sanitarios

<sup>215</sup> Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas

<sup>216</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 1999, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos

de las adaptaciones técnicas y económicas necesarias; y, iii.) El potencial de mejora del medio ambiente.

Por su parte, el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS) fue acogido mediante Reglamento No. 1836, de 29 de junio de 1993, siendo modificado en un par de ocasiones por los Reglamentos No. 761, de 19 de marzo de 2001, y más adelante por el Reglamento No. 196, de 3 de febrero de 2006. En la actualidad se plantea una nueva reforma, que probablemente, pronto vea la luz.<sup>217</sup>

Las organizaciones que desee participar en el sistema deben adoptar una política medioambiental con objetivos y principios de actuación en relación con el medio ambiente a partir de llevar a cabo un minucioso análisis medioambiental de sus actividades, productos y servicios (Anexos VII y VI). Deberán aplicar un sistema de gestión medioambiental (Anexo I); efectuar regularmente una auditoría medioambiental (Anexo II) y hacer una declaración medioambiental.<sup>218</sup>

Por último, la declaración deberá ser validada por un verificador medioambiental, cuyo nombre y número de acreditación deberán figurar en la declaración y registrar la declaración validada en el organismo competente del Estado miembro; poner la declaración a disposición del público.

---

<sup>217</sup> Nos referimos a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de julio de 2008, relativa a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, Comunicación Com (2008)402 Final, cuyo objetivo es reforzar y mejorar la eficacia y aumentar el número de organizaciones que participan en el EMAS, y permitir a las organizaciones que aplican otros sistemas de gestión medioambiental sincronizar estos sistemas con EMAS. Se prevé asimismo una simplificación de los procedimientos administrativos.

<sup>218</sup> En dicha declaración se debe incluir una descripción de la organización y de sus actividades, productos y servicios; de la política medioambiental y del sistema de gestión medioambiental de la organización; una descripción de sus impactos medioambientales y de los objetivos en relación con esos impactos; así como el comportamiento medioambiental de la organización y la fecha de la declaración.

## CAPITULO III

### LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN ESPAÑA

#### 3.1 LA CIUDAD ESPAÑOLA

##### 3.1.1. Apuntes históricos de la ciudad española

Según DE TERÁN F. (1996:86), la historia urbana nacida de los ámbitos académicos alemanes y franceses de los treinta y cuarenta del siglo pasado, y consolidada por la academia anglosajona durante los cincuenta, recibió un tratamiento tardío en España. Sólo hacia finales de los setenta se inició un proceso de estudio de sus aglomeraciones urbanas, antes existieron fragmentos y alusiones a particularidades, así como diversos momentos de acercamiento.<sup>219</sup> Según este mismo autor, los estudios de historia urbana no configuran incluso hoy un panorama coherente y unificado, por el contrario su desarrollo ha sido diverso y predomina la sectorialidad, es decir, un sinnúmero de disciplinas se encargan de estudiar desde sus especificidades las parcelas de conocimiento en relación con la ciudad, sin mayor integración (DE TERÁN, F. *ibíd.*: 93).<sup>220</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, aproximaremos algunos de los aspectos históricos más relevantes de la ciudad española, dejando en claro que más adelante, al revisar la evolución del Derecho urbanístico español, se volverá sobre la historia de la ciudad, pero desde la concreta óptica del Derecho. Iniciaremos nuestro recorrido con las alusiones a la ciudad española de la antigüedad.

---

<sup>219</sup> Con lo anterior coincide CAPEL (2009:101), para quien “*aunque la historia urbana española tiene más precedentes que los que se acostumbra a citar, los intentos por establecer una real historia de la ciudad y de la sociedad urbana, proceden de los años 70 del siglo pasado*”. CAPEL, Horacio (2009). *Geografía o estudios urbanos*.

<sup>220</sup> Razón trae DE TERÁN al señalar que no hubo hasta esas fechas un proceso sistemático de conocimiento sobre la ciudad, con una visión transectorial e intregadora del hecho urbano. Lo anterior no obsta para reconocer la copiosa y por demás comentada normativa urbanística expedida en España desde inicios del siglo XIX, la cual intentó regular, partiendo de las necesidades históricas imperantes, los asuntos más relevantes atinentes a la ciudad. DE TERAN (1999). *Historia del Urbanismo en España*.

Según CABO Y VIRGIL (1973:242), la formación de España antes de la romanización era completamente carente de unidad, los pueblos de unas regiones eran completamente diferentes a los de las demás, y ello, teniendo en cuenta las diversas influencias llegadas al suelo peninsular: Fenicios y Griegos por el sur; Celtas por el norte. Según GARCÍA BELLIDO (1954), en las ciudades de la Hispania antigua, tanto las indígenas como las de fundación colonial, hay necesariamente que destacar dos grupos: las indígenas anteriores a la romanización, y las exógenas de fundación púnica o griega.

Las ciudades indígenas mostraron típicos rasgos de ciudades irregulares y de origen espontáneo: anarquía en su planificación, ausencia de calles, adaptaciones arbitrarias al terreno. Destacan las casas de planta rectangular, como la del *Caserío de Cortes* en Navarra, una aldea de comienzos de la edad del hierro que pereció y se rehízo varias veces entre los siglos IX a VIII. Llama la atención el canon alargado de sus casas, el cual perduraría en los asentamientos de Aragón hasta la época romana. Otro ejemplo más reciente en la misma región, es el de Calaceite, que contaba con casas de mampostería, tangentes unas con otras, dando lugar a paredes medianeras comunes.

De este tipo de asentamientos, el más notable, tanto por su historia como por sus restos fue Numantia (Soria) sobre el río Duero. Su área urbana, constituida de murallas, se ha conservado y se conoce en su casi totalidad. Lastimosamente, las principales ciudades indígenas: Astigi (Écija), Hispalis (Sevilla), Carmo (Carmona), Castulo (Cazlona), Ursao (Osuna), Iponuba (Baena), Olisipo (Lisboa), Ilice (Elche), Ilerda (Lérida), Saguntum (Sagunto), Osca (Huesca), Terraco (Tarragona), Iluró (Mataró), casi no dejaron rastros de su arquitectura y disposición espacial, sustituida por la urbanización romana.

Por su parte, las ciudades indígenas con caserío de planta redonda concuerdan con algunos registros arqueológicos del XIII a.c., cuando ingresaron por el norte las tribus Celtas. Pueblos ganaderos y agricultores que

conocían bien también la metalurgia. Inicialmente entraron por los pirineos y se asentaron en Cataluña y al pie del Valle del Ebro, se extendieron por el norte peninsular por amplias zonas de la meseta y Portugal, llegando a Galicia, Asturias y Cantabria (CABO y VIRGIL, Op.cit.:245).<sup>221</sup> También estuvieron los griegos, los cuales se mezclaron con los pueblos íberos existentes para formar las denominadas tribus *celtíberas*, diferenciándose de sus vecinos, los celtas. Los celtíberos vivían en distintos tipos de asentamientos, a las cuales las fuentes antiguas denominaban como: *poleis o urbes*,<sup>222</sup> *civitates*,<sup>223</sup> *vici* y *castella*.<sup>224</sup>

Los hallazgos arqueológicos confirman que los asentamientos de carácter urbano se ubicaron en Carpetania, antigua región establecida entre Guadarrama, los Montes de Toledo, el Río Guadiana y la Sierra de Alcaraz, abarcando aproximadamente algunas zonas de las actuales Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha, los valles del Jalón (afluente del Ebro), Soria y el río Ebro; como se nota, las comarcas más ricas, civilizadas y donde la vida urbana de tipo romano tuvo mayor difusión, aunque la mayoría de la población vivía fundamentalmente dispersa, en aldeas o poblados o en torno a torres de defensa.

Las viviendas en estos asentamientos son predominantemente circulares, diferenciándose de las demás culturas indígenas prerromanas. Suelen presentarse agrupadas estrechamente formando pequeñas aglomeraciones sin rasgos específicamente urbanos, ni calles, ni plazas individualizadas. Estuvieron ubicadas en lugares altos, bien defendidos por la naturaleza en confluencias de ríos o en sus cercanías. El *Castro de Coaña*, al occidente de

---

<sup>221</sup> Se denominó Celtas a un conjunto de tribunas venidas del norte cuya referencia más explícita se tiene, a una rama de las lenguas indoeuropeas en la que se incluyen el irlandés, el gaélico escocés, el galés, el cónico y el bretón, así como todas aquellas lenguas muertas de esta familia que en un tiempo se hablaron en Europa.

<sup>222</sup> Las *poleis* o *urbes* eran del tipo de la ciudad-estado antigua, con un núcleo urbano más o menos desarrollado y un entorno agrario dependiente de él.

<sup>223</sup> Las *civitates* eran organizaciones políticas indígenas autónomas que podían tener o no una configuración urbana, en la mayoría de los casos carente de ese tipo de organización.

<sup>224</sup> Los *vici* y *castella* eran los asentamientos menores correspondientes a los poblados y castros característicos de estos pueblos que documenta la arqueología. El castro era un poblado fortificado que se empezó a habitar desde el siglo VI a.C., carente de calles que formen ángulos rectos y llenos de construcciones de planta casi siempre circular. Se situaban en lugares protegidos naturalmente (alturas, revueltas de ríos, pequeñas penínsulas), cerca de fuentes y terrenos cultivables.

Asturias, es el ejemplo de la manera como estaban dispuestos este tipo de asentamientos.

Después la península ibérica se convirtió en lugar de paso, pero también de asentamiento de pueblos venidos del oriente del mediterráneo. A finales del siglo II a.c., testimonios históricos y arqueológicos dan fe de la presencia de fenicios y griegos. De las ciudades griegas se conoce la Planta de Emporión (Ampurias) que significa *mercado*, situada en la actual Provincia de Girona. Fue fundada en 575 a.c. por colonos de Focea (ciudad griega de Asia menor, actualmente en Turquía) como enclave comercial del Mediterráneo occidental. Posteriormente fue ocupada por los romanos, pero la ciudad fue abandonada en la Alta Edad Media. Los yacimientos arqueológicos de Ampurias se encuentran sobre el Golfo de Rosas en el Municipio de La Escala (*L'Escala*). Es la ciudad griega mejor conocida en el extremo occidente del mediterráneo, su planta muestra una ciudad irregular, compuesta de una calle principal y varias calles transversales pero de disposición también irregular.

A pesar de los antecedentes señalados, la ciudad española del mundo antiguo se encuentra signada sin duda, por la llegada de los romanos. Para CALVO Y VIRGIL (Op.cit.:294), la romanización transformó por completo las sociedades indígenas asentadas en la península, desde el punto de vista económico, social, y predominantemente político.<sup>225</sup>

Sin bien en la época de la pre romanización otras culturas, principalmente las asentadas sobre el mediterráneo, ya habían planteados esquemas similares de organización espacial, la entrada de los romanos De la misma manera afectó la fisonomía de la Península modificando no sólo los asentamientos existentes, sino forjando nuevas construcciones, como: Tarraco

---

<sup>225</sup> Según estos, hubo cambios políticos que también afectaron la distribución espacial. Antes de los romanos los asentamientos eran de hombres libres, con su entrada se forman grupos que se distribuyen de acuerdo a su clase. De la misma manera, la ubicación de los edificios administrativos y políticos vienen a ocupar zonas antes destinadas para otros menesteres.



(Tarragona),<sup>226</sup> Emérita Augusta (Mérida),<sup>227</sup> así como Itálica,<sup>228</sup> locación ubicada cerca de la actual Sevilla. Las obras militares, como el campamento, fueron el primer tipo de infraestructuras que construyeron los romanos en Hispania, debido a su enfrentamiento en la península con los cartagineses durante la Segunda Guerra Púnica.<sup>229</sup>

Una vez establecida una colonia o campamento, la necesidad de defender dichos núcleos conllevaba la construcción de potentes murallas. Los romanos heredaron y mejoraron la tradición poliorcética (disciplina que se encarga de construir fortalezas, bastiones, baluartes o fortificaciones) de los griegos, y durante los siglos II y I a.c. erigieron importantes murallas. Tras el periodo de la *Pax Romana*, en que estas defensas eran prescindibles, las invasiones de los pueblos germánicos reactivaron su construcción. En la actualidad quedan restos de murallas romanas en Zaragoza, Lugo, Tarragona, Astorga, Córdoba y Barcelona.

En cuanto a construcciones civiles, las más destacadas por su importancia fueron las calzadas, los puentes y los acueductos. Dentro o fuera del entorno urbano, estas infraestructuras fueron vitales para el normal funcionamiento de la ciudad y su economía, permitiendo el abastecimiento de lo esencial, ya fuera agua vía acueducto, o suministro de alimentos y bienes, a través de la eficiente

---

<sup>226</sup> Tarraco fue inicialmente un campamento militar, pero pronto se convirtió en la capital de la Hispania-Citerior (también llamada Hispania del Este) La cual iba desde los pirineos hasta Cartagena. El emperador Julio César cambió su status por el de colonia en el año 45 a.c.

<sup>227</sup> Emerita Augusta fue fundada en el 25 a.c. por Publio Carisio, en representación del emperador Octavio Augusto para ser el lugar de asentamiento de las tropas licenciadas de las legiones V y X. Con el tiempo esta ciudad se convertiría en una de las más importantes de Hispania, capital de la Provincia de Lusitania e importante centro económico y cultural.

<sup>228</sup> Itálica (donde hoy está la localidad de Santiponce, en la Provincia de Sevilla) fue la primera ciudad puramente romana fundada en Hispania. Al finalizar la Segunda Guerra Púnica, Escipión *El Africano*, repartió entre las legiones romanas parcelas de tierra en el valle del río Betis (actual Guadalquivir), de forma que, aunque Itálica nace como un hospital de campaña, se convirtió posteriormente en un asentamiento de veteranos de guerra. Pero fue durante la época de César Augusto cuando Itálica consiguió el status de Municipio y alcanzó su periodo de mayor esplendor durante los reinados de los césares Trajano y Adriano a finales del siglo I y durante el siglo II, nacidos allí. Ambos emperadores fueron particularmente generosos con su ciudad natal, ampliándola y revitalizando enormemente su economía.

<sup>229</sup> Sin duda, el campamento fue el centro principal de la estrategia militar romana, podían ser temporales, establecidos con algunos propósitos militares inmediatos o concebidos para acantonar a las tropas durante el invierno, caso en el cual se construían con argamasa y madera. También podían ser permanentes, con el objeto de someter o controlar una zona a largo plazo, para lo cual se solía utilizar piedra para construir sus fortificaciones. Muchos campamentos se convirtieron en la práctica en centros estables de población, llegando a convertirse en verdaderas ciudades, como es el caso de León.

red de calzadas. Además, cualquier ciudad de mediana importancia contaba con un sistema de alcantarillado para el drenaje de las aguas residuales y de lluvia.

Las calzadas romanas vertebraron el territorio peninsular uniendo Cádiz hasta los Pirineos y Asturias hasta Murcia, cubriendo los litorales mediterráneo y atlántico a través de las denominadas *vías*.<sup>230</sup> Por ellas circulaba un comercio en auge, alentado por la estabilidad política del territorio a lo largo de varios siglos. En la actualidad, la mayor parte del recorrido de estas vías se corresponde con el trazado de carreteras nacionales de España y Portugal, lo que confirma el acierto en la elección del trazado.

Los puentes romanos fueron un complemento indispensable de las calzadas, pues permitían salvar los obstáculos que suponían los ríos, que en el caso de la Península Ibérica, podían llegar a tener un ancho y caudal considerable. Aunque también se construyeron cantidad de puentes de madera sobre los cauces menores, hoy se conoce como puente romano a la construcción realizada en piedra. El típico puente romano está formado por una plataforma sostenida por arcos de medio punto, de semicírculos o segmentos de círculos. Estos arcos o segmentos de arcos reciben el nombre de *ojos*. Los pilares sobre el agua incluyen unas construcciones en forma de cuña llamadas *tajamares* para reconducir la corriente del agua. Sobre estos arcos se sitúa la plataforma sobre la que finalmente se puede circular. La plataforma forma dos rampas cuyas rasantes se encuentran en el centro, aunque en los puentes más largos el drenaje era hacia ambos lados

---

<sup>230</sup> Las más importantes vías, algunas vigentes aún hoy, fueron: *La Vía Lata*, hoy *Ruta de la Plata*: recorre hasta Gijón por el Norte y hasta Sevilla por el Sur y abandona su original trazado para llegar a ciudades actualmente de mayor importancia como León, olvidando a otras como Astorga, antaño de importancia. Asimismo, hoy son varios los tramos convertidos en autovía o autopista de peaje, bajo la denominación de A-66 (o AP-66 en el tramo León-Campomanes), como parte del proyecto de revalorización de dicho Eje. *La Vía Augusta*: la calzada romana más larga de Hispania con una longitud aproximada de 1.500 Km. que iba desde los Pirineos hasta Cádiz, bordeando el Mediterráneo. Partía de la actual localidad de La Junquera, siendo una prolongación de la *Vía Domitia*, que bordeaba la costa del sur de la Galia hasta Italia. Constituyó el eje principal de la red viaria en la Hispania romana. A lo largo de las épocas ha ido recibiendo diferentes nombres: *Vía Hercúlea* o *Vía Heráclea*, *Camino de Aníbal*, *Vía Exterior*, *Camino de San Vicente Mártir* y *Ruta del Esparto*. Pero sería el emperador Augusto quien le daría nombre, a raíz de las reparaciones que se llevaron a cabo bajo su mandato, entre los años 8 y 2 a.c. Actualmente, la carretera N-340 y la Autopista del Mediterráneo (A-7, AP-7, A-70) siguen en muchos tramos, el mismo itinerario de la *Vía Augusta*. Por último está la *Vía Exterior*, desmembración de la *Vía Augusta*, que dada su longitud hubo que dividir para lograr otros puntos de comunicación importantes para el Imperio.

Los núcleos urbanos de mayor importancia precisaban ante todo, de un aporte de agua constante para abastecer a miles de personas concentradas en un mismo lugar, las que en ocasiones podían estar a varios kilómetros de distancia de las fuentes de agua. Con la finalidad de conseguir agua se construyeron los *Acueductos*. El acueducto romano era, a pesar de lo que parecer hoy, subterráneo en su gran mayoría. Sin embargo, hoy se denomina como acueducto romano a las obras monumentales edificadas para salvar los obstáculos geográficos con el fin de dar continuidad a los cauces. La esbeltez de este tipo de construcciones, junto a su altura, los tiene por maravillosas obras de ingeniería.<sup>231</sup> Destacan por su estado de conservación, el acueducto de Segovia, construcción romana más famosa de la Península Ibérica, seguido por el acueducto de Tarragona o *Puente del Diablo*, y el acueducto de Mérida, conocido como *Acueducto de los Milagros*.

También destacaron dentro del entorno urbano romano de Hispania las termas y alcantarillados, así como las construcciones destinadas al ocio y la cultura, como teatros, circos y anfiteatros. La cultura romana rindió culto al cuerpo, y por consiguiente a la higiene: las termas o baños públicos se convirtieron en lugares de reunión de personas de toda condición social, y su uso era fomentado por las autoridades, que en ocasiones sufragaron sus gastos para el acceso gratuito de la población. En la Península existió gran diversidad arqueológica de termas, destacando por su estado de conservación las de Alange, cerca de Mérida, que tras varias reformas a lo largo de los siglos XVIII y XIX, se encuentran abiertas al público como parte de un balneario de aguas medicinales.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> Para la construcción de un acueducto, se buscaba en primer lugar la fuente del agua, canalizando un cauce natural mediante la construcción de un canal, y dejando que la pendiente del terreno llevara el agua a través de ese canal hasta un lago artificial, esto garantizaba el aporte constante de agua. A partir de ese punto, el agua podía ser transportada por canales, de piedra, de tubería de cerámica o de plomo. Esta última solución provocaría no pocos problemas de salud en el mundo romano de envenenamiento, problemas que se extendió casi hasta la actualidad en algunos lugares donde dichas canalizaciones se usaron.

<sup>232</sup> La terma romana tiene una estructura definida por su función. El *apodyterium* era la entrada a la terma y zona de vestuario. A continuación se pasaba al *tepidarium*, una sala templada que daba paso al *frigidarium* o al *caldearium*, salas de agua fría o caliente respectivamente. La sala *caldearium* se orientaba al sur para recibir de este modo la mayor cantidad posible de luz solar. Bajo el suelo de esta sala se hacía pasar una serie de tuberías por donde circulaba agua caliente. El *frigidarium* solía ser una piscina abierta de agua fría. Por regla general, las termas se rodeaban de jardines y otros edificios accesorios con servicios para los visitantes como gimnasios, bibliotecas u otros lugares de reunión *laconium*, todo ello con el propósito de proporcionar a los clientes un ambiente agradable y tonificante.

Los romanos comprendieron también desde el principio de su auge, que una ciudad debía tener un sistema eficiente de eliminación de desechos. Por ello construyeron en casi la totalidad de ciudades de importancia los conocidos sistemas de alcantarillado, que aún hoy siguen cumpliendo su función original. En Mérida el alcantarillado romano se ha usado hasta hace poco, y su trazado sirve todavía como referencia para conocer la antigua ciudad romana. En ciudades como León, se conservan vestigios de dichas infraestructuras.

Por su parte, el periodo de romanización de Hispania terminaría con la entrada de los visigodos a la península. Los visigodos o *godos del Oeste*,<sup>233</sup> fue un pueblo germánico que penetró en el Imperio Romano tardío, rama occidental de los pueblos godos, después de la caída del Imperio Romano occidental.

Se sabe que desde el siglo III al V, diversos pueblos germánicos cruzaron la península ibérica (Suevos, Vándalos y Alanos). Hacia el 409 se tienen noticias de la entrada por los Pirineos de un número no determinado de suevos (unos 30.000, aunque no hay consenso entre los historiadores), el pueblo germánico más civilizado, ocupando el noroeste de la península. Por su parte, las tropas visigodas cruzaron los Pirineos y en el 456 capturaron al Rey Requiario, quedando el resto de los Suevos en lo que hoy se conoce como Galicia. El resto de la península pasó a manos visigodas con capital en Tolosa (actual Toulouse). En el año 476 los Visigodos se habían asentado en la península Ibérica, y en 490, terminó el grueso de las migraciones desde el norte.

Muy poco se sabe de las ciudades visigodas, en su mayoría parecidas a los asentamientos celtas de la época prerromana. THOMPSON (1969 Traduc. 1985) afirma en su libro: *los godos en España*, que la única fuente continua de información sobre los reinados de los Reyes españoles desde Gesaleico a

---

<sup>233</sup> Visigodos (en alemán *Westgoten* o *Visigoten*), en contraposición con los Ostrogodos (en alemán *Ostgoten*), compárese el paralelismo en el nombre del Estado Austriaco el cual en alemán es *Österreich* o "reino del este",

Liuva I (507-568) es la *Historia de los godos* de San Isidoro de Sevilla.<sup>234</sup> En cualquier caso, los godos debieron formar una minoría que se supone, se integró en la sociedad hispanorromana. Su número no ha sido precisado con exactitud, pero cálculos fiables hablan de entre 150.000 y 200.000, sobre una población que no llegaba al millón. Éste es el tiempo en el que se produce la reutilización de los materiales de construcción romanos para basílicas, iglesias y otras construcciones civiles. Igualmente, se produce una paulatina ruralización social, abandonándose las grandes ciudades en algunos puntos y creándose en torno a las villas romanas, núcleos de población reducidos.<sup>235</sup>

Según THOMPSON (Ibíd.:284), el 15 de noviembre del 700 Égica ungió como soberano a su hijo Witiza, quien sólo pudo gobernar hasta el 710. Tras la muerte de Witiza los pretendientes a la corona eran, Roderico y Agila II, el primero al sur y el segundo en el norte. Los cronistas describen a Witiza como un hombre benévolo, que había pactado antes de su muerte la invasión de los musulmanes para el control del reino, otros sostienen que fue Agila II (quien logró gobernar 3 años) pero mantienen que los musulmanes, tras haber conquistado el norte de África, cruzaron el estrecho de Gibraltar y conquistaron Toledo, venciendo y matando a Roderico en la batalla de Guadalete (o de la Laguna de la Janda). Su entrada se hace entonces imparable, y dos años más tarde sitian Zaragoza. En el 713 toda la península, a excepción de Asturias, estaba bajo dominio musulmán.

Se señala que varios nobles visigodos escaparon a Asturias, zona fuera del control musulmán, aunque otras fuentes históricas reseñan la presencia de gobernadores musulmanes (Mnuza), a quien un oficial de Roderico, llamado Pelayo, consiguió derrotar el 722 en una expedición de conquista musulmana en la *Batalla de Covadonga*. Don Pelayo fue elegido Rey de Asturias y así se conseguirá la creación de un pequeño pero férreo núcleo de resistencia que

---

<sup>234</sup> En cuanto a los tipos de asentamiento asegura que las referencias en exclusiva provienen del Código de Leovigildo.

<sup>235</sup> THOMPSON (Ibíd:154), señala que los visigodos no se dispersaron uniformemente por el territorio de la península, pero en su mayoría vivieron a orillas del Río Ebro y Tajo, en el triángulo formado por Palencia, Toledo y Calatayud.

daría lugar a la formación de los primeros reinos cristianos. A pesar de lo anterior, no hay pruebas históricas que permitan corroborar tales afirmaciones, ni la localización exacta del lugar de la escaramuza, ni la fecha concreta, que abarca un período incluido entre los años 718 a 722.

De acuerdo con las fuentes históricas la invasión musulmana de la península tuvo lugar en el año 711, una vez concluida la conquista militar de la mayor parte del norte de África. Musa Ben Nusayr, Emir de África del Norte nombrado por el Califa de Damasco, conquista Cartago hacia el año 698 y desde allí manda su flota a recorrer el Mediterráneo occidental. Las fuentes árabes citan incursiones marítimas en Sicilia, Cerdeña, Baleares. A la par, la decadente monarquía visigoda de Toledo se debate en la anarquía tras la muerte de Witiza y la usurpación de la corona por Don Rodrigo.

Conocedor de los problemas por los que atravesaba el reino Visigodo, Musa decide enviar en la primavera del año 711 una expedición conformada por unos 7.000 hombres bajo el mando del gobernador de Tánger, Tariq Ibn Ziyad, la cual desembarcó en la roca que tomó su nombre, *Gebel Táriq* o Gibraltar. Esta expedición superaría el estrecho el 27 de abril del 711 y conquistaría Algeciras, donde Tariq aumentó el número de hombres y desde donde se enfrentó a Don Rodrigo, el 19 de julio de 711, en la Batalla de Guadalete, llamada así porque tradicionalmente se localizó junto al río Guadalete aunque los últimos estudios la sitúan a orillas del río Guadarranque. La derrota visigoda permitió a los musulmanes avanzar sobre la Bética, de manera que en octubre de 711 cae la ciudad de Córdoba, mientras que otras ciudades como Granada y Málaga se entregaban. También Toledo, la capital del Reino Visigodo, se rindió casi sin resistencia, desde donde Tariq continuó el avance hacia Guadalajara y Amaya. Musa colocaría su campamento permanente en la ciudad de Córdoba.

Durante los siglos de presencia musulmana en Hispania, hubo grandes ciudades e infraestructuras. Lo más importante, es que las huellas del paso musulmán por la península se mantienen en gran medida intactas, sobretodo

en el sur, donde la vida cotidiana hoy se desenvuelve entre, y en algunos casos como el turismo, gracias a la incursión árabe.

En términos generales, y de acuerdo con TORRES BALBAS (1954:9), las principales ciudades hispanomusulmanas estaban formadas por un núcleo central rodeado de muros, llamado *madina*, en el que se hallaban la mezquita mayor, la alcaicería y el comercio principal, y por una serie de arrabales relativamente autónomos y apenas coordinados. Casi siempre amurallados y próximos a la madina CARLE, FAUVE y OTROS, (2001:19). La madina se hallaba situada siempre en un gran solar en terreno llano, lo que sería hoy el núcleo central de los asentamientos, que conjuntamente con el recinto fortificado exterior, daba unidad a la agrupación urbana. Formaban a su vez barrios de desigual extensión, reducidos, por lo general compuestos de una sola calle y limitados por puertas que se cerraban de noche. Los arrabales exteriores a la madina suponían casi siempre un acrecentamiento posterior a la construcción de la cerca de la ciudad. Huesca por ejemplo, realizó en forma concéntrica una muralla de mayor perímetro que envolvía a la más vieja.

En otros sitios como Almería y Tudela, el relieve y la geografía condicionaron la construcción de infraestructuras. Almería fue ampliada en el siglo XI con un arrabal al oeste y uno al este, sin embargo el mar por un lado y los cerros por el otro, no permitieron una mayor extensión. Tudela por su parte, añadió a su construcción en el siglo X un arrabal aprovechándose del cauce de un riachuelo cercano (TORRES BALBAS, Op.cit:10).

Las gentes se agrupaban en barrios y arrabales de acuerdo a sus creencias religiosas, existían arrabales de mozárabes y judíos (los que subsistieron hasta la dominación almohade), así como por su lugar de origen. No obstante, lo más frecuente es que tanto barrios como arrabales, respondiesen al medio de vida y ocupación de sus pobladores: barberos en Toledo, curtidores en Zaragoza, halconeros en Granada, Alhama, Quesada y Baeza; y bordadores, tejedores y funcionarios de la Corte en Granada.

Era frecuente la existencia de arrabales al pié de una fortaleza, refugio de sus pobladores en caso de alarma. Habitaban en ellos los soldados casados adscritos a la defensa del exterior, y los comerciantes y labradores de tierras inmediatas. De manera excepcional los arrabales no poseían murallas, quedando expuestos al saqueo y el asalto.

Por su parte, una de las características que diferenciaban a las ciudades musulmanas de las de Hispania, era el trazado de sus calles. La mayoría de las ciudades romanas, sobre todo las de nueva creación, disponían de un trazado regular, cortándose normalmente en manzanas de figura rectangular. Opuesto a dicho trazado, en la ciudad musulmana había unas cuantas calles transversales y radiales, de trazado quebrado, que enlazaban las entradas o puertas más concurridas del recinto amurallado, encauzando el tráfico. En el caso de existir arrabales extramuros, solían prolongarse hasta éstos. De las calles radiales arrancaban otras denominadas secundarias, angostas, de trazado quebrado, torcían a cada paso, y de éstas a su vez, nacían numerosos callejones ciegos que penetraban en las extensas e irregulares manzanas para dar ingreso a las viviendas, como un laberinto.

El mismo trazado, simplificado y reducido a menor escala se repetía en cada uno de los barrios y arrabales de cierta extensión. El plano de Sevilla de 1771, dado a conocer por el cuerpo de trabajo de D. Pablo de Olavide, el de Málaga, realizado veinte años después, el de Dalmau de Granada en 1796, y el de Córdoba de 1811, realizado durante la ocupación francesa, muestran claramente la disposición comentada. De todos estos trazos aún quedan restos en los barrios menos renovados, como el caso de las inmediaciones de *El Alcázar* en Sevilla, y en Granada, la denominada *pendiente de Darro* opuesta a la de *La Alhambra*, que rodea la mezquita. De las calles principales que atravesaban la ciudad uniendo puertas, aún quedan huellas.<sup>236</sup> En cuanto a las

---

<sup>236</sup> En el plano actual de Córdoba se reconoce la vía principal de norte a sur, desde la puerta de osario por la calle de Jesús y María, bajando por la puerta de Pedregosa, y tras su paso entre El Alcázar y la mezquita mayor, alcanza la puerta del puente. De la misma forma, como resto del trazado musulmán de las calles de Sevilla se puede considerar la calle larga, comenzando en la puerta del arenal hasta la macarena. En Granada todavía se conserva en el trazado de Málaga, la vía principal que la atravesaba de occidente a oriente, desde la Alcazaba donde después se abriría la Puerta



calles secundarias tenemos que eran angostas, oscuras y tortuosas. Abundan testimonios escritos de haber sido así en la mayoría de las ciudades hispanomusulmanas. El historiador Alemán Munzer, describió en 1494 las calles del Albacín de Granada, *“estrechas y angostas, las casas en su mayoría se tocan por la parte alta, y por lo general, un asno no puede dejar pasar a otro asno”*. En el mismo sentido, Lázaro de Velasco, traductor al castellano de los libros del arquitecto romano Vitruvio, así como de Luis de Mármol, referían que las calles de Granada, *“eran tan angostas que de una ventana a otra se alcanzaba con el brazo, había muchos barrios donde no podían pasar los hombres a caballo con las lanzas en la mano”*. El Mallorquín Llitrá refiere que reconquistada Málaga en 1847, *“no había más que dos o tres calles espaciosas”*

Por último estaban las plazas y los zocos. Los árabes no daban lugar a los grandes espacios, la mayoría de plazas no eran permanentes, sino que más bien itineraban dentro de la zona protegida. Los zocos o mercadillos, por esta misma razón eran pequeños, podían estar bien en la plaza o en la calle misma.

Cabe ahora mirar un poco el desarrollo de la ciudad durante la reconquista de España, la que según LADERO QUEZADA (2010: 10), constituye el verdadero origen de la ciudad hispánica.<sup>237</sup> De éste proceso afirma, fue más bien lento y confuso; en los últimos años del siglo XI empezó la creación no interrumpida por mucho tiempo, de nuevos núcleos urbanos, acompañado de un aumento demográfico en los existentes. Varía radicalmente la estructura de los viejos asentamiento a los nuevos, donde los aspectos geográficos, humanos y las actividades económicas, dieron lugar a formas distintas.

---

Nueva, formando como hoy tres calles, las que se unían a está bajando en dirección al mar, hasta alcanzar la plaza principal.

<sup>237</sup> Para LADERO QUEZADA la ciudad hispánica nace de la fundación de ciudades nuevas, así como por la renovación de la vida urbana de los antiguos emplazamientos abandonados o que cambiaron de función. Por lo tanto, es necesario estudiar el proceso de renacimiento urbano en la Península Ibérica dentro del paisaje histórico de las luchas contra el islam, las conquistas territoriales y la colonización del territorio por las sociedades hispano-cristianas medievales.

La mayoría de las villas y ciudades pobladas por los monarcas de la España cristiana en los últimos años del siglo VI y la primera mitad del siglo XII, lo fueron por núcleos de gente procedente de diferentes sitios, atraídos por fueros y concesiones especiales. Al principio, la llegada a un mismo lugar o comarcas se establecieron en el solar fijado, en torno a pequeñas iglesias parroquiales, con solución de continuidad entre unas y otras. Poco a poco los núcleos iniciales fueron creciendo hasta llegar a unirse. Entonces una cerca rodeó los pueblos o aldeas inmediatas, dando unidad al conjunto urbano. Si como ocurría con frecuencia, que la economía de la ciudad era ganadera, entonces dentro de la muralla quedaban extensos espacios libres en los que albergar el ganado. Así se explica porque le necesidad de circundar las aldeas contiguas, la extensa superficie encerrada dentro de las murallas de algunas de ellas como Salamanca y Soria.

La cerca de Salamanca por ejemplo, levantada después de 1147 y antes de la repoblación de la ciudad en sentido urbano, ocurrido en 1222, abrazó varios pueblos. Ávila y Segovia, escribía a mediados del siglo XII Idrisi, *“no eran ciudades, sino muchas aldeas próximas unas a otras hasta tocarse sus edificaciones; sus habitantes, poseían grandes pastos y yegadas”*. Por su parte, desde 1100 hay noticias de iglesias en Segovia, y en 1123 el Papa otorgó una bula a su catedral confirmando sus posesiones.

La creación de Ávila, asentada en un solar de escasa pendiente, fue puramente militar, lo cual explica su magnífica fortificación, tan bien conservada que abarcaría al levantarse, probablemente hacia el tercer cuarto del siglo XII, abundantes espacios yermos y solares sin edificar. Ávila ciudad fortaleza, habitada como casi todas las ciudades cristianas, por eclesiásticos, guerreros y vigorosos jinetes consagrados a periódicas expediciones militares a tierras manchegas o andaluzas, pastores, y ganaderos. Su economía se nutría principalmente de la ganadería y del botín conseguido en las cabalgadas. Extinguidas las actividades guerreras y desaparecidas en gran parte la nobleza

surgida de ella, Ávila conservó su exclusivo carácter rural y eclesiástico hasta entrado el siglo XVIII.

Un conjunto de crónicas históricas afirman que Burgos fue poblada en 884 por el conde Don Diego, cumpliendo órdenes de Alfonso III. El cronista Idrísi, la describe como una ciudad grande, dividida en dos por un río, cada parte con su muralla, una de ellas, la inferior, dominada por los judíos. La primera enumeración de sus parroquias, once en total, algunas extramuros, figura en la bula del Papa Alejandro III del año 1163. Consta la existencia de judíos en 1085 y en 1113 vecinos de la parte inferior del monte, en cuya cumbre había un castillo bien fortificado. Habitaban también en Burgos por aquella época, franceses, gallegos, asturianos, leoneses, gentes de campos, castellanos y de otras varias procedencias.

Valladolid, según relatos cronistas, se formó por la agrupación de varias aldeas rodeadas por un muro, *“dentro de dicha muralla de diez puertas quedaron encerradas diferentes iglesias, que desde el siglo XII las más, habían nacido como ermitas en medio de los campos y que luego vinieron a ser parroquias rodeadas de feligreses”*. En una donación realizada en 1095 por el conde Pedro Ansúrez y la condesa Eylioni, se alude a un barrio de Valladolid, con su calle mayor que iba por medio de la villa. En los primeros años del siglo XIII, Valladolid estaba murada, pues al proclamar en 1217 Doña Berenguela a su hijo Fernando III Rey de Castilla, la ceremonia tuvo lugar *extra portam*. Esa puerta era llamada *del Azoguejo*, es decir, del mercadillo.

Soria, asentada en una cañada, fue cabeza de puente sobre el Duero y ciudad itineraria al mismo tiempo, en el camino de la comunicación de la vieja Castilla con Navarra, las comarcas Aragonesas del valle medio del Ebro y las levantinas mediterráneas. Al desarrollo de la ciudad de tránsito, fundada en suelo áspero y frío, huérfana de buenas condiciones naturales, contribuyó el factor histórico de su condición fronteriza, por estar en la raya de Castilla y Aragón. Sus pobladores se agruparon en reducidos barrios esparcidos en

laderas y barrancos, reunidos los procedentes de una misma villa o aldea en torno de una humilde iglesia parroquial románica. Apenas llegarían al centenar los feligreses vecinos de las más pobladas. La cerca que abarcaba todas las aldeas y barrios, debió construirse después de ser devastada la ciudad en 1195 por *Sancho el fuerte* de Navarra.

Otro tipo de ciudades de importancia fueron las ciudades itinerantes surgidas como consecuencia de la apertura de la Ruta Jacobea o Camino de Santiago, la cual fue paulatina pues se desconoce su trazado antes del siglo XI (GOMEZ MORENO, 1921: CXIII). La peregrinación al santuario de Santiago de Compostela constituyó un hecho religioso de notables consecuencias económicas y sociales. Si bien no abrió la península al comercio europeo y a la cultura occidental, contribuyó a su desarrollo, propagando la influencia galicana. A lo largo del camino, se construyeron iglesias y hospitales bajo la advocación de Santiago, y también para otras adoraciones en los siglos XI y XII. Todavía se ve en las poblaciones por las que se peregrina, las indicaciones de *Calle del Camino* o *Iglesia de Santiago*, que marcaban el recorrido medieval.<sup>238</sup> Los monarcas fundaron entre los siglos XI a XIII nuevas villas en lugares estratégicos de la ruta, ya considerada desde entonces internacional, en la que pudiesen encontrar refugio, abrigo y comida. Para atraer a los pobladores, fueron concedidas a dichas poblaciones amplios privilegios comerciales y jurídicos, así como exenciones tributarias. En 1085 Alfonso VI repobló Logroño y favoreció a Santo Domingo de la Calzada y Sahagún.

---

<sup>238</sup> Este es el importante camino cuya parte en España se inicia en los puertos de Somport (Vía Tolosana) o de Roncesvalles (Vía Navarra). Los viajeros se dirigen a Puente la Reina (Navarra), pasando, en el primer caso, por Jaca (Huesca), Sangüesa (Navarra) y Monreal (Navarra); y por Pamplona en el segundo. Unidos en Puente la Reina, los peregrinos siguen por Estella, Monjardín, Logroño (La Rioja), Nájera, Santo Domingo de la Calzada, Redecilla del Camino, Belorado, Villafranca y Burgos. En este último lugar confluye la *Vía Menor* que, desde Bayona (Francia), cruza por Tolosa (Guipúzcoa), Vitoria, Miranda de Ebro y Briviesca. Las etapas a partir de Burgos pasan por Castrojeriz, Frómista, Carrión de los Condes, Sahagún y León. En León, algunos peregrinos optan por desviarse hacia Oviedo (Asturias), para seguir el camino de visita a San Salvador. (Así rezaba el dicho ya en la Edad Media: *Quien va a Santiago y no a San Salvador honra al criado y olvida al Señor*), es ese el *Camino del Norte*. Por él, los peregrinos atravesaban las poblaciones leonesas de La Robla, el Valle de Gordón, para ascender al Puerto de Pajares, coronado por la Colegiata de Santa María de Arbas; ya en el Principado de Asturias Pola de Lena o Mieres del Camino para llegar finalmente a Oviedo. Desde allí, el Camino seguía por la costa hasta Santiago de Compostela. La otra posibilidad consistía en continuar el Camino Francés, que llevaba al peregrino a La Virgen del Camino, donde los romeros pueden rendir culto a la imagen homónima, patrona de la Región Leonesa, Hospital de Órbigo, Astorga, Ponferrada, Villafranca del Bierzo, adentrándose en Galicia a través del Cebrero, Portomarín, Palas del Rey y Santiago de Compostela.

Alrededor de 1090 empezaron a poblarse Estella, Puente de la Reina, Sangüesa y Pamplona. Todas poblaciones del Camino de Santiago.

Las poblaciones del camino no responden a un modelo uniforme. En la ruta que cruza los pirineos por Roncesvalles, tras dejarla, el primer pueblo en la vertiente Navarra era Burguete, Burgo de Roncesvalles, la cual tiene hoy, como tenía en la edad media, una sola calle mayor. Paso de los peregrinos era también la pequeña Villa de Lorca, en el Valle del Yerri, antes de llegar a Estella, formada también por una sola calle mayor. Estella, por su parte, no revela su condición inicial de ciudad itinerante, pues al primer asentamiento se fueron agregando otras de mayor importancia que acreditan la bondad de su emplazamiento. Pero sin duda la villa más típica en la ruta es Castrojeriz. Fue estación romana, fortaleza emplazada en la cumbre de un alto cerro desnudo, desprovista de vegetación que jugó un papel importante en la historia de Castilla.

Otro de tipo de asentamientos de la época fueron los de plano regular con calles que se cortan aparentemente a escuadra. Son los presentes en la parte añadida a la ciudad de Jaca, bajo Sancho Ramírez y en los nuevos Burgos de Pamplona del siglo XII. Entre las villas navarras destacan Sangüesa y Puente de la Reina, fundación ambas de Alfonso I *El Batallador*. En Levante, en la comarca de Castellón hay varias villas y ciudades cuyo núcleo central conserva: Castellón, Villareal, Nules, Almenara, Soneja, casi todas deben su creación a Jaime (Jaume) I y sus sucesores. En Castilla, Briviesca, ciudad de abolengo romano, tenía su asiento en el siglo XII en la ladera oriental de la cuesta de San Juan, en la margen derecha del río Oca, núcleo primitivo rectángulo perfecto, cerrado por tapias de cantos sin labrar y tierra, con torreones en los ángulos y cuatro puertas, existentes hasta mediados del siglo XVI.

En cuanto a la ciudad de las dinastías CERVERA VERA (1987: 173), señala que durante la dinastía de los Austrias,<sup>239</sup> España hizo un ciclo completo: el cambio de régimen político, unido a la evolución espiritual y material del orbe civilizado, modificaron la vida social de los españoles, y dicha transformación influyó notablemente también, en el trazado de sus ciudades.<sup>240</sup> Como ejemplo de lo señalado se trae a colación el reinado de Carlos V. Al llegar este al trono se encontró con ciudades que conservaban enteramente los trazados medievales, y aunque enriquecidas con algunos edificios levantados en los albores del Renacimiento, en su mayor parte estaban formados por un caserío modesto, construido con materiales pobres, cuyos interiores carecían de la riqueza a la que el monarca estaba acostumbrado. Eran ciudades y villas en las que la magnificencia de su Corte no encontraba el marco apropiado para lucir su esplendor. Así las cosas, Carlos V no tuvo capital fija en España, en particular, por carecer de una ciudad en la que existieran edificios apropiados. Por dichas razones, la Corte se desplazó constantemente, de Valladolid a Toledo, Zaragoza, Barcelona, Granada y por último, Madrid.

Las ciudades para el Rey y su Corte fueron escenario de grandes y fastuosas fiestas, en las que de ordinario se ocultaban las pobres fachadas de los edificios con magníficos tapices y colgaduras, consiguiendo con ello crear una atmósfera temporal de riqueza. Para corregir lo anterior, durante su reinado se embellecieron ciudades con los monumentales escudos de sus armas imperiales, que mostraban el sello de su posesión, y se dictó una Ley en 1530, que impedía reedificar o construir de nuevo balcones y saledizos sobre las calles públicas, para que en las casas pudiese entrar el sol y la claridad.

---

<sup>239</sup> Dinastía que rigió en España por espacio de dos siglos: desde 1504, año en el cual sube al trono Felipe I “*El Hermoso*”, hasta 1700, cuando muere Carlos II “*El Hechizado*”.

<sup>240</sup> Según el autor, algunos de los cambios suscitados fueron: en primer lugar, los monarcas fueron los iniciadores, con la construcción de sus conjuntos reales, de una nueva concepción urbana, en la que se hizo intervenir a la naturaleza, subordinándola como elemento estético. En segundo lugar, estaba la religiosidad del pueblo, unida a la gran influencia del clero regular y secular; se dio origen a una gran cantidad de conventos, monasterios, iglesias, ermitas y establecimientos de caridad, cuyo conjunto creó las denominadas “*ciudades conventuales*”. En tercer lugar, con los Reyes Católicos y el Cardenal Cisneros, brotó en España una ansia de estudio, y se crean universidades, colegios, residencias y seminarios, llegando bajo los Austrias en algunas ciudades como Salamanca y Alcalá de Henares a adquirir tales proporciones, que su conjunto forma una unidad urbana de características propias: “*La Ciudad Universitaria*”. Por último, la Corte con su esplendor y burocracia, arrastra a grandes masas de población, llegando a formar en Madrid una ciudad Cortesana.

Preocupación constante del Rey fue reducir el aislamiento en que se encontraban las ciudades entre sí, en su reinado no cabía la atomización medieval de lugares, y para conseguir reducir dicho aislamiento, inició la construcción de puentes y el arreglo de las vías de comunicación.

De otra parte, los caminos por los cuales se transitaba ofrecían grandes dificultades. Cruzar un río o atravesar una montaña era tarea penosa. Sin embargo, muchos caminos fueron reparados y se construyeron infinidad de puentes: Obispo y Mazuecos (sobre el Guadalquivir), Marmolejo y Trujillo (sobre el Teste), Gatulco (en Cuenca), San Pablo (sobre el Huecar) Benamejé (sobre el Genil) y el de Almaraz (sobre el Tajo). En todos ellos quedó estampado el escudo imperial de la dinastía.

En cuanto a las *Ciudades Conventuales* se tiene, sobresale la monumentalidad de las catedrales, que en el caso de Jaén, Málaga y Granada, llevó consigo la desaparición de viejas casuchas y calles. Más adelante, con el ascenso de Felipe II al trono, encontró allanado el camino con el cual iniciar la formación de la moderna fisonomía urbana. En todas las ciudades populosas se levantaron edificios concebidos a la manera renacentista, que les imprimían nuevas características espaciales. En esta época, a diferencia de la medieval, se proyectaron los edificios por sí mismos, es decir, el espacio en el cual se levantaron se consideró independiente del que ocupan sus colindantes. A partir de dicho momento no se siguió, en la composición de las ciudades la misma unidad formal que antes.

Por su parte las calles de la época, en contraposición a las de la época medieval, en las cuales predominaban los peatones y por tanto estrechas, fueron ampliadas. El uso de vehículos con ruedas, introducido en España en la época de Carlos V, exigió la evolución del trazado viario. Al mismo tiempo se construyeron nuevas calles y se ensancharon antiguas, derribando obstáculos, esquinazos y salientes. Hay datos de estas reformas ejecutadas durante los

reinados de los primeros monarcas de esta casa en Valladolid, Madrid, Valencia, y otras ciudades de importancia.

De igual manera, los conjuntos reales contruidos por los Austrias pueden ser considerados como pequeños poblados, creados exclusivamente para el Rey y su corte, y aunque edificados con diferentes finalidades, se presentaron como la materialización del ideal real. Los principales conjuntos reales privados que alcanzaron esplendor durante el dominio de los Austrias fueron: El Pardo, que era un coto de caza, Aranjuez, sembrado fecundo cerca de Madrid, Balsaín, en la sierra de Guadarrama, y la Zarzuela, contigua a El Pardo. Por su parte, los Alcázares de Madrid y Toledo, El Escorial y el Buen Retiro de Madrid, fueron los más importantes conjuntos Cortesanos.

Otro de los grandes acontecimientos de importancia en la formación de la ciudad española durante el predominio de los Austrias, fue la aparición de la plaza mayor regular. Esta surgió bajo el reinado de Fernando II, y es por concepción y finalidad, completamente diferente de las plazas de fines de la época medieval. La plaza mayor rectangular fue concebida arquitectónicamente como una unidad urbana, bordeada por sus cuatro lados con edificios del mismo estilo, de idéntica altura y simétrica disposición en huecos y volúmenes. Como excepción, entre los bloques de edificios que la componen sobresale un solo edificio, que siempre es la casa consistorial. Su carácter dentro de las instituciones españolas, es eminentemente municipal, sólo el edificio del Concejo aparece en ella, jamás edificios religiosos o del Estado. La necesidad de la plaza mayor surge, entre otras razones, por el deseo de organizar las diversiones y los espectáculos dentro de la ciudad. Además, por el crecimiento de la población, que imponía la existencia de un espacio adecuado para el mercado. Las más importantes plazas mayores de la época fueron la de Valladolid, Toledo y Madrid.



En relación con la ciudad durante la Dinastía Borbón,<sup>241</sup> CHUECA GOITIA (1987: 220), señala que éstos se consideraban a sí mismos como la encarnación de un espíritu constructivo práctico y filantrópico. Con esta casa se inicia la implementación de un nuevo estilo urbanístico heredado de los estudios teóricos del renacimiento: el Barroco.

El arte barroco en todas sus formas contaba con un instrumento, surgido también del renacimiento pero puesto en valor en lo que atañe al trazado y composición de las ciudades: la perspectiva. Para 1.400 se produce una revolución en el arte pictórico con el descubrimiento de la representación plana de la realidad tridimensional, así el mundo adquiere una nueva concepción del espacio. Se resumen en tres los principios fundamentales del urbanismo de esta época: la línea recta, la perspectiva monumental y la uniformidad.

Llevado al ámbito de las ciudades, la perspectiva introducida por el arte barroco las hacía ver como una vista. La perspectiva supone la contemplación del mundo desde un solo punto de vista, desde un ojo único que abarca todo el panorama, la escenografía creada por el barroco tenía un fin concreto, la exaltación del Príncipe, ya sea haciendo que todo gravite alrededor de su palacio o creando un ambiente monumental en torno a su imagen.

Felipe V fue el primer Rey Borbón, sin embargo, entre la guerra de sucesión que aún acontecía y su hipocondría, poco pudo hacer durante los pocos años que duró su mandato. Así que fue Felipe VI quien inició una renovación en las ciudades. Su preocupación se centró en la restauración de la marina y de las ciudades marítimas y dispuso que se procediera a catalogar a El Ferrol como un enclave naval de primer orden.<sup>242</sup> Por su parte, el puerto de Mahón fue

---

<sup>241</sup> Por su parte la Casa de los Borbón accede al trono tras la Guerra de Sucesión Española. Este fue un conflicto suscitado por la sucesión al trono de España tras la muerte de Carlos II que duró desde 1702 hasta 1713, a pesar de que no se extinguieron las Reyertas hasta 1715, con la capitulación de Mallorca ante las fuerzas de Felipe V.

<sup>242</sup> En 1715 culminó la construcción de doce gradas de construcción, el barrio del Esteiro muy cerca del puerto, el arsenal y una dársena para seguridad y resguardo de los barcos. Mandó este mismo Rey a construir una ciudad de nueva planta denominada El Ferrol nuevo o La Magdalena, con calles tiradas a cordel y en los extremos dos plazas en cuadro, grandes y despejadas, con la mirada puesta en una guarnición alterna para defensa de la entrada por el mar.

salvaguardado y nuevas construcciones se realizaron, interrumpidas por la incursión inglesa hasta cuando Carlos III lo recuperó para España.

Precisamente será Carlos III el que inició con propiedad la reconstrucción de las ciudades en España bajo la visión de la nueva casa reinante. Su mandato duró 29 años en los cuales se acometieron grandes obras con profundo sentido social. Ha sido considerado como el *gran restaurador* o el *monarca urbanista* de la historia española. Sin embargo la guerra de independencia que se inició veinte años después de su muerte, cortó el influjo de su mandato paralizando muchas de las acciones políticas, sociales y urbanísticas que inició.<sup>243</sup>

El urbanismo barroco se desplegó simultáneamente en dos direcciones: en la mejora y embellecimiento de las viejas ciudades, para adaptarlas en lo posible a las recientes ideas estéticas y necesidades prácticas, y en la creación de nuevos núcleos urbanos, por lo general de cortas dimensiones, principalmente, ciudades Cortesanas y poblados de colonización. Mucho debe Madrid a Carlos III, sus realizaciones en esta ciudad son bien conocidas, documentadas y son evidentes aún en la actualidad. La transformación de Madrid durante el reinado de Carlos III es de índole periférica, no acomete ninguna reforma interior, ni crea ninguna plaza dentro del casco viejo. En su tarea periférica, Carlos III tuvo la preocupación primordial de las entradas de Madrid, y en este planteamiento influyeron sin duda lo sitios reales. La *Puerta de San Vicente* y la del *Puente de Toledo*, son mejoradas notoriamente. El plano topográfico de *la villa y la Corte de Madrid*, de Antonio Espinosa, publicado en 1769, es al mismo tiempo el plano general de la ciudad. La *Puerta de Alcalá* está situada como fondo de perspectiva del tramo de calle entre ella y la *Fuente de Cibeles*. Durante el reinado de Carlos III quedó enteramente trazado el sur de Madrid, entre las antiguas tapias y el río. En todas estas obras destacó nuevamente el uso de grandes alineaciones diagonales, con focos o glorietas de irradiación como vértices de tridentes.

---

<sup>243</sup> A pesar de lo anterior, las construcciones barrocas iniciadas bajo el mandato de Carlos III no se encuentran en grandes conjuntos, ni en populosas ciudades, sino en pequeñas villas residenciales al lado de los palacios eventuales de la Corte y en modestos pueblecillos, en donde se nota el rigor del barroco, el uso de la línea recta, la perspectiva monumental y la uniformidad.

Pero no sólo Madrid se benefició de las obras de Carlos III. Existen regiones enteras, como Andalucía, que le deben lo mejor de su fisonomía urbana. De la misma forma, no son pocas las ciudades históricas monumentales en las que el barroco ha dejado su huella indeleble. Destacan Salamanca y Santiago de Compostela. En torno a la Basílica Compostelana se organizan una serie de espacios de carácter monumental que constituyen un caso de interrelación de Plazas de lo más sugestivo de toda España. Por su parte, la Plaza Mayor de Salamanca no añade ninguna solución nueva ni característica al tema de las plazas mayores españolas, pero es sin duda la máxima, bella, la culminación de todas las anteriores.

Ahora, de acuerdo con BIDAGOR LASARTE (1987: 251), la historia del urbanismo en España durante el siglo XIX, ofrece un amplísimo campo de análisis. Según éste, informan el tremendo desarrollo durante este período tres hechos concretos: el progreso técnico,<sup>244</sup> el crecimiento demográfico,<sup>245</sup> y el proceso ideológico.<sup>246</sup> A medida que el siglo avanza, el proceso de ruptura con la tradición se acentúa, y van surgiendo las consecuencias prácticas del nuevo orden de ideas. BIDAGORE LASARTE (Ibíd.: 252) señala, que a su juicio las modificaciones más profundas que se verifican en este período son: en primer lugar, la tendencia a suprimir los límites de las ciudades, antes cerradas por muros, tapias y puertas, la ciudad ahora desborda con plena libertad las formas hacia nuevas construcciones. Además la uniformidad sistemática del trazado urbano, huyendo de toda jerarquía de composición y buscando la igualdad de

---

<sup>244</sup> Según el autor, el progreso técnico es abrumador. Modifica continuamente el urbanismo con nuevos problemas y complejidades previsible. El hierro, con su posibilidad de construir puentes y grandes naves. La caldera de vapor y el desarrollo industrial, los ferrocarriles y las carreteras revolucionan el transporte. Los nuevos servicios urbanos: la mejora y puesta en marcha de los modernos alcantarillados, el alumbrado a gas. Los nuevos edificios: mercados, galerías comerciales, cementerios, y a finales de siglo, los tranvías, automóviles y la electricidad. Un poco más tarde, el hormigón, el teléfono, la aviación, la radio.

<sup>245</sup> En cuanto al crecimiento demográfico destaca como la población española oscilaba entre 8 y 10 millones de habitantes durante los siglos anteriores. En los cien años siguientes pasó de 10 millones a casi 20. Con este crecimiento natural de la población se dieron a la vez, movimientos migratorios importantes de campesinos a las ciudades. En especial, Madrid y Barcelona, las cuales pasaron de tener menos de 200.000 habitantes hacia 1800 a alcanzar más de 500.000 en 1900. Siguen este mismo ritmo las capitales de Provincia vascas, en particular Bilbao y San Sebastián, pasando de ser villas de población inferior a los 10.000 habitantes a ciudades de 80.000 y 40.000 habitantes, respectivamente.

<sup>246</sup> Por último destaca el proceso ideológico, el cual califica de profundo en todas sus esferas: política, social, económica y cultural. La composición arquitectónica evoluciona del barroco al neoclasicismo, para sumirse luego en las ilusiones y contradicciones del romanticismo, las reposiciones medievales y el orientalismo. En lo urbanístico, este proceso lleva al abandono de la perspectiva, fundamental en el barroco, para pasar a la adopción de principios cada vez más racionales, rígidos, de tipo funcionalista.

circunstancias para todo el suelo urbano. En tercer y último lugar, la introducción de la vegetación dentro del perímetro urbano. El mismo BIDAGOR LASARTE (Ibíd.: 253), estudiando cronológicamente el siglo, distingue tres generaciones perfectamente delimitadas del urbanismo: la fernandina,<sup>247</sup> la isabelina<sup>248</sup> y la de la restauración.<sup>249</sup>

Grandes documentos relacionados con el urbanismo fueron realizados durante el siglo XIX, entre los más importantes el Informe realizado por Gaspar de Jovellanos, *Informe Jovellanos de 1787*, así como el de la Plaza Nueva de Vitoria, construida por Juan Antonio Olaguibel entre 1771 y 1791. Plaza cuadrada de rigurosa arquitectura neoclásica, enriquecida en 1824 con pavimento, verjas, jarrones, asientos y garitos. Constituye el ejemplo mejor logrado de una plaza neoclásica proyectada y construida por una mano. En el mismo sentido, es necesario destacar los planes realizados por José Bonaparte *Pepe Botella*, Rey de facto de España desde 1808 hasta 1813. Además de su denominación de *Pepe Botella*, también se le conocía con el remoquete de *El Rey Plazuelas*, puesto que abrió muchas plazas en la capital, principalmente derribando iglesias y conventos. La más importante fue la Plaza de Oriente del Palacio Real. Se reconoce como lo más positivo de su obra urbanística, redactar y hacer efectiva la prohibición de realizar enterramientos en las iglesias, por lo que fue gran constructor de cementerios.

---

<sup>247</sup> La *Generación Fernandina* giró en torno al preludio, proceso y consecuencia de la guerra de independencia, estéticamente constituye el triunfo del neoclasicismo con los discípulos de Villanueva y Goya. En este sentido, esta generación se inicia con el establecimiento de líneas de diligencias (la primera de Barcelona a Valencia en 1818), de importancia urbanística en hacer obligatoria la instalación de cementerios y prohibir el enterramiento en los templos.

<sup>248</sup> La *Generación Isabelina* es la de la juventud del progreso. La separación de las colonias americanas (1816 a 1829) y la guerra civil (1833 a 1839) no son obstáculos suficientes para detener el florecimiento en marcha. Una serie de hechos revolucionarios jalonan el triunfo de la ideología liberal y progresista: centralización de la administración y división de Provincias, la iniciación de la prensa, la libertad de trabajo y la extinción paulatina de las asociaciones gremiales, las instalaciones industriales: los altos hornos en Málaga, Bilbao, Barcelona, Asturias, Santander; la puesta en funcionamiento de los ferrocarriles, los grandes puentes, como el colgante de Bilbao; los servicios urbanos: alumbrado a gas en Madrid en 1832, el canal de Isabel II en 1855; así como los grandes planes urbanísticos en Madrid, Barcelona, San Sebastián y Bilbao.

<sup>249</sup> Por último, la *Generación De La Restauración*, surgida tras la revolución de 1868, representa respecto de la anterior, una cierta estabilización de la renovación ejecutada, con novedades destacadas: los tranvías de caballos aparecen en Madrid en 1869 y en 1872 en Barcelona. Se prepara la entrada del automóvil, lo cual ocurrió en 1903, a partir de la realización de la carrera París-Madrid. En el orden urbanístico también hubo grandes realizaciones: se llevan a cabo grandes vías, surgen las ciudades lineales y aparecen los primeros fenómenos de periferias y suburbios.

Otras obras también fueron realizadas en diversas ciudades de España durante esta época: construcción de plazas en ambientes neoclásicos, la apertura de paseos, salones y alamedas, la habilitación de cementerios. En Barcelona, se abrió el paseo nuevo o salón de San Juan en el 1803. En Tarragona se proyectó en 1815 la ciudad baja, cuyo trazado ofrece como nota destacable una plaza rectangular de entrada desde el puerto, y otra, desde el centro. En Sevilla se abre la Plaza de la Encarnación, como consecuencia del derribo de un convento, y en Bilbao, se amplía el casco tradicional, dejando como centro de la composición a la Plaza nueva.

Por último, quizás lo más destacado en el urbanismo del siglo XIX son los denominados Planes de Ensanche, de donde surgen los barrios modernos y prósperos cuyo volumen no ha sido aún superado por ninguna obra posterior. En plena Revolución Industrial, cuando el crecimiento demográfico y las nuevas actividades industriales, que necesitaban gran cantidad de terreno, obligaron a la actuación urbanizadora sobre los terrenos rústicos en los extramuros de la ciudad, toda vez que las antiguas murallas que constreñían las poblaciones habían perdido su función militar. Este crecimiento permitió adaptar las ciudades a los nuevos medios de transporte como el ferrocarril a la par que se trataba de solucionar los problemas de salubridad e higiene que presentaban muchas poblaciones. A los ensanches, la reforma interior y demás actuaciones urbanísticas hablaremos al abordar el recorrido histórico por la evolución de la normativa urbanística en España.

La primera gran explosión urbana en España tuvo lugar durante el *boom desarrollista* entre 1950 y 1975, de modo que al final de éste (1981) la población urbana alcanzó un porcentaje del 73.2%, valor que se ha mantenido hasta hoy. Durante dicho lapso de tiempo, el modelo económico desarrollista supuso por un lado, la rápida industrialización de determinados polos industriales, en los cuales la tarea urbanística fundamental consistió en establecer la expansión del desarrollismo con premura, precariedad e carencias; y por otro, lado, se emprendió entonces la tarea de proporcionar

espacios apropiados para nuevos usos terciarios emergentes y el despliegue de un modelo turístico intensivo y masivo en la costa, especialmente en el Mediterráneo y las islas.

De acuerdo con el *Atlas de la zonas urbanas en España*, hoy hay 36.091.211 habitantes, 80.7% de la población española, viviendo en áreas urbanas y estas son protagonistas decisivas en las dinámicas territoriales, tanto en el litoral como en el interior. Es a las zonas urbanas a la que les tocará enfrentar el reto de controlar con claridad y eficacia las cuestiones relacionadas con las nuevas formas urbanas e identificar las claves explicativas de las nuevas dinámicas (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2006).

### **3.1.2. El sistema actual de ciudades en España y sus problemas ambientales**

El Estado español es conocido como el *Estado de las Autonomías*, una forma de Estado unitario que en la práctica actúa como una federación integrada por nacionalidades y regiones. Está organizado en torno a 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades, también Autónomas (Ceuta y Melilla), las cuales tienen un amplio nivel de autonomía, con poderes legislativos, presupuestarios, administrativos y ejecutivos, que ejercen de manera exclusiva o junto con el Estado, a partir de competencias asignadas directamente por la Constitución y organizadas para las Comunidades Autónomas a través de los denominados *Estatutos de Autonomía*.

A su vez, cada Comunidad Autónoma se subdivide en una o varias Provincias. A 2011 hay 52 Provincias (incluyendo a las Ciudades Autónomas) divididas en 8116 Municipios (INE, 2011), siendo los Municipios más poblados en su orden: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Zaragoza.

Existe un instrumento estadístico inicialmente desarrollado por el Ministerio de Fomento desde el año 2000, denominado: *Atlas Estadístico de las Zonas*

*Urbanas*. A partir de 2004, dicho Atlas ha venido siendo actualizado por el Ministerio de Vivienda, con una última presentación en 2006. A continuación analizaremos estos aspectos y su relación y estructuración con el modelo territorial, para luego analizar los problemas ambientales actuales en la ciudad española. Para lo anterior, tomaremos como base, además de los datos estadísticos del INE, al *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de 2006*. Los datos son los siguientes:

La lectura del mapa de las áreas urbanas revela la existencia de un sistema urbano desequilibrado, escasamente jerarquizado y con dificultades para vertebrar el territorio. Las provincias del litoral mediterráneo tienen el sistema de áreas urbanas más sólido y jerarquizado: 5 por encima de los 500.000 habitantes (Barcelona, Valencia, Málaga, Alicante-Elche y Murcia) 3 entre 250.000 y 500.000, 8 entre 100.000 y 250.000 y 13 entre 50.000 y 100.000.

Por su parte Andalucía se configura como sistema polinuclear equilibrado, con tres grandes áreas urbanas: Sevilla, Málaga y Bahía de Cádiz; así como por una densa red de ciudades medianas y pequeñas. Madrid y el País Vasco se configuran con fuerza como regiones urbanas; mononuclear y potente la primera, polinuclear la segunda. Manifiesta debilidad posee el sistema urbano de Castilla y León, con sólo una ciudad por encima de los 250.000 habitantes (Valladolid); y Castilla-La Mancha y Extremadura, muy dependiente en Castilla-La Mancha y Castilla y León, de los procesos de difusión urbana relacionados con Madrid. La situación es de desequilibrio en Aragón, debido a la macrocefalia del área urbana de Zaragoza, el 55% de la población de Aragón, se concentra en esa área urbana polinuclear. Existe concentración en el Área central de Asturias y desajustes en Galicia entre una red potente y expansiva en el litoral occidental y una gran debilidad de su sistema urbano en el norte y los territorios del interior.

Tratamiento diferenciado requieren los archipiélagos donde el gran protagonismo, superior al del litoral mediterráneo, corresponde al turismo, un

potente área urbana en Baleares, Palma de Mallorca, y seis en Canarias (Las Palmas, Tenerife- La Laguna, Gran Canaria-Sur, Tenerife- Sur, Valle de la Orotava y Arrecife), resaltando como el área urbana de Las Palmas ya supera los 500.000 habitantes (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2006).

Por su parte, el Atlas ha delimitado un total de 83 grandes Áreas Urbanas de más de 50.000 habitantes (uni o plurimunicipales) que agrupan un total de 744 municipios en los que viven más de 30 millones de habitantes según el Padrón municipal de 2006, el censo de población y viviendas de 2001, y el Nomenclátor de población 2006. Es decir, en el 9.2% de los municipios españoles viven el 67.8% del total de la población. En términos de superficie, el conjunto de estas áreas ocupa sólo el 9.4% del territorio Nacional. De las 83 áreas, 19 abarcan un sólo término municipal, mientras que las 64 restantes están compuestas por varios municipios, constituyendo el tipo auténtico de aglomeración urbana española.

En segundo lugar, hay un conjunto de ciudades catalogadas como pequeñas áreas urbanas, divididas en dos subestratos: a) Por un lado, las ciudades entre 20.000 y 50.000 habitantes, no incluidas en el nivel de Grandes Áreas. Son en total 108 municipios, que suponen un 6.8% de la población y un 5.5% de superficie. b) Por otro, están los municipios urbanos entre 5.000 y 20.000 habitantes. El conjunto de municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes no incluidos en el primer suma un total de 640 municipios. Sin embargo, el análisis aplica una serie de filtros<sup>250</sup> a los datos, que en el caso de esta segunda categoría elimina a 447 municipios y reduce, por tanto, la cantidad inicial de 640 a 193. Debido a un segundo filtro, de los 193 municipios se han eliminado aquellos cuya evolución demográfica en el periodo 1960-2006 resultó negativa, y por tanto, manifiesten una tendencia a bajar del umbral de los 10.000

---

<sup>250</sup> El primer filtro hace referencia a la población del núcleo. La especial configuración territorial española presenta algunos casos, que la estructura de los asentamientos responda a una concepción multinuclear, de forma que la población se encuentra dispersa en numerosos asentamientos y entidades menores de población. Así, solo se han tenido aquellos municipios cuya población en núcleo superase los 10.000 habitantes. Para la determinación de la población nuclear se ha utilizado el Nomenclátor de 2006, restando del total de población asignado a cada municipio.



habitantes. Lo anterior provocó la exclusión de 35 municipios, con lo que la cantidad ya se redujo a 158.<sup>251</sup>

Por último, una vez aplicados los tres filtros establecidos y estudiando con detenimiento los municipios que habían quedado fuera de la clasificación, se constató que, en algunos casos, quedaban fuera términos municipales de importancia en el sector turístico, por lo que se aplicó un indicador de *potencial de acogida*. El indicador consistió en multiplicar el número de viviendas secundarias por el índice de ocupación medio de España y sumarle la población de derecho en núcleo del municipio en 2006. Con la aplicación de ese filtro se recuperaron un total de 122 municipios. El balance total de la aplicación de los filtros dio 202 municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes.

Por último, el resto de los municipios (7.056), que representan el 87% de los municipios españoles, con un 19.3% de la población y sobre una superficie de un 79.8%, son considerados como no urbanos.

Dicho de otra forma, hay un total de 393 zonas urbanas, lo que significa que uno de cada dos españoles (22.4 millones) viven en una de las 20 mayores áreas metropolitanas, las que sin embargo, sólo agrupan 500 municipios (6.16%) de los 8.110 para esa época en España, y ocupan sólo el 4.4% del territorio. Por su parte, uno de cada tres lo hace en una de las siete áreas metropolitanas más importantes: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Bilbao, donde los municipios que las integran únicamente ocupan el 1.9% del territorio español. Mientras en las 83 áreas urbanas consideradas como grandes vive una población de 30.3 millones de habitantes, el 67.7% del total de España. Las pequeñas áreas urbanas (310) sólo albergan 5,8 millones de habitantes (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2006).

---

<sup>251</sup> El tercer filtro tuvo en cuenta la población activa por sectores económicos, pues uno de los principales indicadores de urbanización, es el peso de los sectores terciarios. Así, el tercer filtro redujo el número de municipios a 80, es decir, excluyó 78 del conjunto total que quedaba tras los dos primeros filtros.

Hay que destacar la existencia de dos Metrópolis de talla internacional: Madrid y Barcelona; un grupo de Metrópolis con una fuerte injerencia nacional y cada vez más insertas en su ámbito regional: Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga, Zaragoza y Las Palmas. Por último, un conjunto de áreas en proceso de metropolitanización que cuentan con Municipios núcleo fuertes: Área Metropolitana Central de Asturias: Oviedo-Gijón-Avilés; Área Vigo-Pontevedra-Villagarcía de Arousa; Área Alicante-Elche; Área Murcia-Orihuela; Área Santa Cruz de Tenerife-La Orotava-La Laguna; y ciudades fuertes como Palma de Mallorca, Valladolid y La Coruña, la cuales se han quedado un poco estancadas en relación con el surgimiento de otras zonas del país.

Del conjunto de áreas mencionadas, 5 de ellas sobrepasan a 2008 el millón de habitantes: Área Metropolitana de Madrid (6'208.762 habitantes), Área Metropolitana de Barcelona (4'928.852 habitantes), Área Metropolitana de Valencia (1.583.331 habitantes), Área Metropolitana de Sevilla (1.493.416 habitantes) y Área Metropolitana de Málaga (1.147.118 habitantes) (INE, 2008).

Por su parte, un conjunto de 11 Áreas Metropolitanas sobrepasan a 2009 los 500.000 habitantes: Área Metropolitana de Bilbao (910.298 habitantes), Área Metropolitana de Zaragoza (871.512 habitantes), Área Metropolitana Central de Asturias (869.723 habitantes), Área Metropolitana de Alicante-Elche (795.034 habitantes), Área Metropolitana de Murcia-Orihuela (776.784 habitantes), Área Metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria-Santa Lucía (748.887 habitantes), Área Metropolitana de Vigo-Pontevedra-Villagarcía de Orousa (671.217 habitantes), Área Metropolitana de la Bahía de Cádiz-Jerez (632.249 habitantes), Área de Santa Cruz de Tenerife-La Orotava-La Laguna (586.393 habitantes), Área Metropolitana de Palma de Mallorca (509.116 habitantes) y Área Metropolitana de Granada (500.469 habitantes), (INE, 2009).

El análisis particular de estas zonas arroja los siguientes datos:

En la zona central, la influencia de Madrid en su Área Metropolitana es notable y abarca la totalidad de la Comunidad Autónoma de Madrid y las ciudades de Toledo, Guadalajara, Ávila y Segovia. (Ubicadas en la Comunidad de Castilla-León y Castilla la Mancha). Madrid es el Área Metropolitana<sup>252</sup> más poblada del país y tercera de la Unión Europea detrás de París y Londres. El desarrollo de esta Área Metropolitana se ha debido a la fuerte conexión económica y las redes de transporte<sup>253</sup> existentes entre el Municipio núcleo y los Municipios de su área de influencia.

Por su parte Barcelona es una de las dos Áreas Metropolitanas con reconocimiento legal para el desempeño de ciertas competencias. Está integrada por tres organismos territoriales: una Mancomunidad de 31 Municipios, que gestiona áreas comunes que afectan espacios públicos, infraestructuras y vialidad, equipamientos, urbanismo y vivienda. Una Entidad de Transporte que se extiende por 18 Municipios, y una Entidad de Medio Ambiente, que se extiende por 33 Municipios y restringe sus competencias a la gestión de residuos y los servicios hidráulicos. La de Barcelona es un Área Metropolitana un poco de menor alcance que la de Madrid, pero que posee mayor fluidez en los intercambios y las comunicaciones con las zonas a las que se extiende. Las otras dos grandes ciudades de la costa catalana son Gerona al norte, y Tarragona al sur. Lleida, la cuarta ciudad en importancia de la Comunidad Autónoma catalana, no queda incluida en el área de influencia por estar a más de una hora de viaje desde Barcelona.

Zaragoza, tercera área, ejerce su área de influencia sobre los Municipios de la Provincia, excluyendo algunos situados muy al norte o al sur de la ciudad. Esta ciudad supone el 50.2% de la población de la Comunidad Aragonesa,

---

<sup>252</sup> Hay un antecedente de carácter legal en la formación del Área Metropolitana de Madrid. Como consecuencia de la aprobación del Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid en 1963, el 28 de septiembre de 1964 se promulgó un Decreto por el que se creaba el Área Metropolitana de Madrid, la cual incluía 23 Municipios. Esta Área Metropolitana asumió las funciones de Ordenación Del Territorio junto a la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, la que con la llegada de la democracia y la creación de la Comunidad de Madrid en 1983, desapareció.

<sup>253</sup> Las grandes ciudades del Área Metropolitana de Madrid están comunicadas por las autovías nacionales que salen de la ciudad: Majadahonda (A6), San Sebastián de los Reyes y Alcobendas (A1), Rivas y Alcobendas (A3), Getafe, Parla, Leganés, Alcorcón, Fuenlabrada y Móstoles (A4, A42 y A5)

mientras que el Área Metropolitana, con exclusión de su Municipio Núcleo sólo el 5.6% del total de la población.<sup>254</sup>

El área de influencia de Valencia se extiende hacia el norte abrazando la ciudad de Castellón y sobre toda la Comunidad Autónoma. Hacia el sur conecta con el área de influencia de Alicante que a su vez sirve de corredor con la región urbana de Murcia y Cartagena. Lo anterior significa que la mayor parte de la costa mediterránea española se clasifica como central. Por su parte el Área Metropolitana de Valencia, es junto con la de Barcelona, la única que tiene asignadas competencias legales. El Área Metropolitana de Valencia se extiende por 60 Municipios, todos de la comarca de La Huerta, además de otras zonas como “Camp de Turia”, “La Ribera” y “Camp de Morvedre”. El Área Metropolitana de Valencia se encuentra estructurada en cuatro zonas: el Municipio Núcleo de Valencia, y tres coronas metropolitanas.<sup>255</sup>

Al sur del país Sevilla, Málaga y la bahía de Cádiz, forman juntas una amplia área central que abarca prácticamente a las tres Provincias de que las que estas ciudades son capitales junto con la parte de la Provincia de Huelva más cercana a la ciudad de Sevilla. Únicamente queda excluida una pequeña parte de la Provincia de Sevilla apartada del resto por el sistema montañoso del Este. A su vez, esta zona se haya interconectada con la región del medio y sur mediterráneo. En concreto, el Área Metropolitana de Sevilla abarca desde el Municipio de Bollullos de la Imitación hasta el Municipio de Alcalá de Guadaíra, sobre gran parte del Río Guadalquivir. Esta área metropolitana la componen 22 Municipios.

---

<sup>254</sup> Según SANCHEZ DEGANO (2006: 2), “el concepto básico de Área Metropolitana al ámbito aragonés, muestra la existencia de una ciudad central, Zaragoza, de la cual dependen, desde un punto de vista funcional, toda una serie de Municipios que la vez se conectan entre sí...la dependencia de los Municipios al Municipio Núcleo es mayor que la que pueden haber en las Áreas Metropolitanas de Madrid, Barcelona o Bilbao”.

<sup>255</sup> *La primera corona* metropolitana está conformada por los Municipios más próximos a la ciudad núcleo, se encuentra limitada por la Autovía A7, en la cual se observa mayor concentración de la actividad industrial. Por su parte el sector primario, antes predominante en la zona, ha sido paulatinamente desplazado por la calificación de suelo urbanizable. No existe ningún Municipio excesivamente poblado, siendo el de mayor población Torrente con 77.000 habitantes. *La segunda corona* incluye las poblaciones de la zona denominada La Huerta, exteriores a la Autovía A7. La zona ha crecido fuertemente en los últimos años como consecuencia del mejoramiento de las comunicaciones y el aumento de la construcción, la cual es su principal actividad. *La tercera corona* la compone en solitario el Municipio de Sagunto, en donde se ubica la industria siderúrgica, y en mejor medida, la exportación del cítrico conocido como agrios.

En la costa norte, las áreas de influencia están más ceñidas al entorno metropolitano por la compleja orografía. No obstante, gracias a las infraestructuras viarias construidas (túneles y puentes) Bilbao logra extenderse ampliamente sobre su propia Provincia y las Provincias de Guipúzcoa y Álava, es decir, por todo el País Vasco. El área de influencia de Bilbao toca también el norte de Burgos y el este de Cantabria, incluyendo a las ciudades de Burgos, Miranda de Ebro, Santander y Torre la Vega.

Por su parte, las zonas montañosas que acompañan al Principado de Asturias hacen que ésta área tenga influencia sólo sobre las tres ciudades que la componen: Oviedo, Gijón y Avilés.

El resto del país, noreste de la península (Galicia, parte de Castilla y León, y Asturias), la zona central, (con excepción de la zona de influencia de Madrid, la mayor parte de Castilla y León, Extremadura, Castilla la Mancha, La Rioja, la parte norte de Andalucía), así como las Provincias Zaragozaanas de Huesca y Teruel, son zonas periféricas. Las Islas Baleares y Canarias, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, son clasificadas como zonas ultra periféricas. En total existen 24 áreas metropolitanas en España que albergan al 40% del total de la población (FOMENTO, 2001).

En cuanto población, a enero de 2010 el Estado español tiene 47.021.031 habitantes.<sup>256</sup> Teniendo en cuenta este dato, la densidad de la población española es equivalente a un poco más de la mitad de la densidad media europea, con 92.46 habitantes por Km.2, contra 150 habitantes por Km.2 del espacio supraestatal (INE, 2010). Su distribución a lo largo del territorio es irregular. Las zonas más densamente pobladas se concentran en el Centro y la Costa, coincidiendo con las Área Metropolitanas descritas atrás, mientras que el resto del interior se encuentra débilmente ocupado. Las dos principales

---

<sup>256</sup> De acuerdo con los Instituto Nacional de Estadística de España-INE, la proyección a corto plazo de la Población bajo los supuestos de natalidad, mortalidad y saldo migratorio, prevé una desaceleración de la tasa de crecimiento de la población de España, desde el 1.8% anual de 2007 hasta el 0.7% a 2010. Posteriormente, y hasta 2018, se prevé una estabilización de la tasa. Así, dado el elevado dinamismo demográfico, España superará los 49 millones de habitantes en 2018.

Áreas Metropolitanas (Madrid y Barcelona), concentran el 18 % de la población en un espacio inferior al 1 % de la superficie total del territorio nacional. Sin embargo, con excepción de Madrid, en la actualidad las mayores tasas de crecimiento ya no se dan en las principales Áreas Metropolitanas, sino en las ciudades y zonas metropolitanizables como Murcia, Elche o Almería. Lo anterior en gran medida, debido al fenómeno de la inmigración.

Es que España posee una de las mayores tasas de inmigración del mundo, y es tras Estados Unidos, el segundo país del planeta que más inmigrantes recibe. Según el INE, a 2011 el 14.1% de la población española es de nacionalidad extranjera (6.7 millones de inmigrantes). No obstante, es necesario reconocer que parte de los avances económicos acontecidos en el país en los últimos años, así como el aseguramiento de la Seguridad Social para los años venideros, han tenido lugar gracias a la entrada masiva de trabajadores inmigrantes (MINISTERIO DEL INTERIOR, INE 2006, 2009).

Por su parte, la economía del Estado Español se convirtió en los últimos 15 años en una economía atractiva y dinámica. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2010), España es la décimo segunda economía del mundo con un PIB calculado de 1.374.779 millones de dólares. Su *renta per cápita* se situó para esta misma fecha en 32.545 dólares. España, llegó a tener el séptimo mayor PIB mundial en 1992 (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL),<sup>257</sup> sin embargo, la crisis económica desatada en 2009 golpeó y sigue golpeando aún la economía del país, demostrando entre otras cosas, la fragilidad de su sostén económico, en gran medida por cuenta de la especulación inmobiliaria.

Según la lista elaborada por la consultora Price Waterhouse-PWC (2008) sobre las ciudades más ricas del planeta, España es el único país de la zona

---

<sup>257</sup> Si se comparan estos datos con las cifras de 2007, España ha sufrido una fuerte desaceleración económica, producto de la crisis global desatada a principios de 2008, en la cual el país lidera los peores datos. En 2007 España creció a un ritmo del 3.8%, por encima de cualquiera de los miembros del conocido como G7, y superando en 1.2 puntos el promedio de la Unión Europea. Sin embargo a 2009 cayó casi 3 puntos, siendo señalada como la peor contracción de la economía de 1970. A pesar de lo anterior, la crisis económica ha tenido un alcance global por lo que todos los países se vieron afectados con la situación.

Euro que cuenta con dos ciudades entre las 35 más ricas, teniendo en cuenta el *Pib per cápita* medido en términos de paridad en el poder adquisitivo-PPA.<sup>258</sup> En 2008, Madrid y Barcelona se situaron en los puestos 26 y 35 respectivamente.<sup>259</sup>

Según datos del Banco Mundial (2009), la esperanza de vida de la población está entre las 3 más elevadas del mundo (81.1 años) y es 6 años mayor que la del resto de Europa. Por su parte la mortalidad infantil entre las más bajas. Sin embargo, el envejecimiento de la población es un elemento a tener en cuenta. Para el año 2010, cerca de 7 millones de personas tendrán más de 65 años, contrastando con el número de menores de 15 años, que se situará en 6.5 millones de habitantes (INE, 2008).

El acceso a la vivienda es problemático. Como consecuencia de la denominada *burbuja inmobiliaria*, esto es, pagar mucho más por el valor real de los inmuebles, el acceso a una vivienda, se ha agravado como uno de los principales problemas en España. Para 2008, España contaba con un parque de 25.129.207 sobre un total de 16.3 millones de hogares. Estas cifras indican un promedio de 1.54 viviendas por hogar español, la tasa más alta del mundo. (MINVIVIENDA, 2008). Según la misma fuente, el 85 por ciento de las viviendas en España son de propiedad, y sólo un 15 por ciento se disfrutan en régimen de alquiler (BANCO DE ESPAÑA, 2006). El precio medio de la vivienda nueva en España es de 285 euros el metro cuadrado, según datos del Ministerio de Vivienda. Este precio sin embargo, varía ostensiblemente en función de las Comunidades Autónomas y las capitales de Provincia.<sup>260</sup> Sin

---

<sup>258</sup> Indicador creado por el Fondo Monetario Internacional a principios de la década de los 90 del siglo pasado para relacionar el producto Interno Bruto per cápita con el costo de la vida en cada país.

<sup>259</sup> Según el ranking elaborado por la firma consultora, estas dos ciudades descendieron 3 y 4 puestos respectivamente. El informe prevé que a más tardar en 2025, las dos caerán entre 7 y 10 puestos, y no sólo saldrán de la lista de las 35, sino que desaparecerán de los primeros 40 lugares. Ciudades emergentes como El Cairo, Río de Janeiro y Bombay, superarán en los próximos 15 años cualquier ciudad española. Tokio, Nueva York y Los Ángeles encabezan la lista de las urbes más ricas del mundo, entre las 151 grandes ciudades de todo el planeta, seguidas por Chicago, Ciudad de México, París, Londres, Osaka, Filadelfia y São Paulo.

<sup>260</sup> Así, el precio medio de la vivienda en ciudades como Madrid llega a los 1.023 euros el metro cuadrado y en Barcelona a 950 euros. A pesar de lo anterior, al revisar los datos sobre el sitio en el cual las personas pretenden comprar su vivienda, tenemos que es la Comunidad de Madrid, con 53.3 solicitudes de media la que lleva la delantera. Le siguen en su orden, Cataluña con 36 y Andalucía con 30 solicitudes. La demanda estimada según el Ministerio de Vivienda entre 2005 a 2008 era de 250.000

embargo, y de acuerdo con CARRERO DE ROA (2009: 280), entre un 15 y 20% de la población vive en barrios desfavorecidos.

En cuanto al desarrollo de infraestructuras de transporte, tenemos que éstas se hayan condicionadas por su situación periférica dentro del territorio europeo, situación que se hace extrema en las zonas no peninsulares, especialmente las ubicadas sobre el Atlántico. España cuenta con 47 aeropuertos públicos de pasajeros gestionados por AENA, 10 aeropuertos más de carga. Adicionalmente hay 12 aeropuertos privados registrados. En dichos aeropuertos operan más de 250 líneas aéreas, y en total, el tráfico aeroportuario comercial movió a 2009 en España 2.020.151 aeronaves, lo que supuso la movilización de 202.223.204 millones de pasajeros. (MINISTERIO DE FOMENTO, 2009). De todos los aeropuertos, el de mayor movimiento, y el de mayor importancia, fue el aeropuerto de Madrid-Barajas con 406.032 aeronaves y casi 51 millones de pasajeros, seguido en su orden por el Aeropuerto de El Prat de Barcelona con 314.435 naves movilizadas y casi 31 millones de pasajeros. Seguido de lejos por el Aeropuerto de Valencia con 77.871 aeronaves movilizadas y 5'767.468 pasajeros. Entre los aeropuertos de Madrid y Barcelona se concentra más del 40% del total del movimiento aéreo de aeronaves y pasajeros.

La red de carreteras española está formada por unos 346.858 km., en ella no están incluidas las carreteras y calles en medio urbano, ni las carreteras o caminos agrícolas o forestales. Pero haciendo referencia sólo a autopistas, la red llega a los 11.000 km. El plan de inversión del Gobierno supone que España tiene desde 2010 una red de autopistas de más de 13.000 km., convirtiéndose en una de las más amplias y modernas del mundo. Teniendo en cuenta lo anterior, el Parque automotor a 31 de diciembre de 2008 estaba compuesto por 30.969.224 millones de vehículos, lo que corresponde a 684 vehículos por cada 1.000 habitantes y una media de 2.04 vehículos tipo turismo por habitante. Según la Dirección General de Tráfico-DGT en 2008 se



matricularon 1'651.013, lo cual supone un descenso del 29.75% en relación con el año 2007 cuando se matricularon 2'350101 automóviles nuevos. El mayor número de matriculación se dio nuevamente en Madrid y Barcelona, con 392.468 y 189.170 nuevas matriculaciones, seguido de lejos por Valencia con 73.942. (DGT, 2008) Goza también España de excelentes comunicaciones marítimas con más de 53 puertos internacionales en las costas atlántica y mediterránea, 27 de los cuales son públicos. A 2008 los puertos españoles movieron 472.531.287 millones de toneladas en mercancías, siendo el de mayor movimiento el puerto de la Bahía de Algeciras con 74.711.433 millones de toneladas en tráfico de mercancías. En este rubro, la principal ciudad del país, Madrid, no tiene datos significativos, pero Valencia y Barcelona, 3ª y 2ª ciudad en orden de importancia, son los puertos que siguen a Algeciras. Valencia movió 59'735.163 millones de toneladas en 2008 y Barcelona movió 53.430.286 millones (MINISTERIO DE FOMENTO, 2009).

Así, tomando en consideración de datos territoriales, económicos, demográficos, de acceso a la vivienda y el crecimiento de las infraestructuras, es posible concluir la existencia de una realidad con ejes y ámbitos urbanos de claras ventajas comparativas actuales y con potenciales para el desarrollo en España durante los próximos años, que merecerán una mirada detenida sobre la calidad de los entornos que soportan todas esas actividades.

En primer lugar, la región urbana de Madrid, cuya influencia es notoria no sólo en su área de influencia inmediata, sino también como núcleo de los ejes y corredores radiales nacionales. Madrid, se sitúa como el centro de la actividad institucional, económica, formativa, estructural. La región se ha convertido en una densa zona urbana, sin embargo, todavía con territorios circundantes de baja densidad de población y escasa actividad económica, los cuales serán abarcados en los próximos años. Las mejoras en las infraestructuras de comunicación, ampliación del aeropuerto, mayores líneas férreas de alta velocidad, advierten ya la vigorosa labor que se realiza por acercar cada vez más los ejes de desarrollo europeos. Madrid proyecta también su desarrollo

económico como región urbana, propiciando actividades de proyección internacional a través de la consolidación de su núcleo central como gran centro logístico.

El segundo eje importante, el denominado eje mediterráneo, con destacada importancia en las Áreas Metropolitanas de Barcelona y Valencia. La totalidad de este nicho de desarrollo abarca desde la Provincia de Girona en Cataluña hasta la Comunidad Autónoma de Murcia en el extremo sureste de la península.

Un tercer eje territorial de importancia es el formado por el curso del Ebro, desde la Provincia de Vizcaya en el País Vasco hasta Tarragona en Cataluña, teniendo como punto de importancia a la Comunidad Foral de Navarra.

Con los datos antes señalados, se entiende como el Ministerio de Vivienda señale inequívocamente, que España se ha ido configurando cada vez más como un país urbano, pero con fuertes desequilibrios territoriales. De acuerdo a las conclusiones presentadas, RUBIERA (Op.cit.:53-77) señala, que las Áreas Metropolitanas y las zonas urbanas en España, al contrario de frenar su crecimiento o deslocalizar actividades y servicios, tenderán a crecer en tamaño, población y en concentración de actividades, precisamente, el trinomio que hace insostenible el ámbito urbano actual. Por tanto, para todas estas zonas en franco crecimiento habrá analizar los problemas de su medio ambiente en particular, y tomar decisiones a medida, transectoriales y con un fuerte y decidido trabajo desde el plano local. El esquema de protección del medio ambiente urbano existente debe variar hacia la adopción de las medidas adecuadas.

Teniendo en cuenta lo anotado, es momento de realizar un repaso por los principales problemas que aquejan al medio ambiente urbano en España. La quinta edición del perfil ambiental de España (MARM, 2009:18) señala, que no se ha realizado o no se cuenta con un índice global, a partir del cual se pudiera cuantificar la situación general del medio ambiente en España, pero un

recorrido pormenorizado por los valores medidos en cada sector, permiten una interpretación global del mismo. En general, los problemas ambientales urbanos planteados en España, así como ocurre en general en Europa y en el resto del mundo, requieren de un esfuerzo sostenido en la aplicación de políticas e instrumentos normativos.

No está de más anticipar que España ha seguido los pasos del ámbito comunitario, y recientemente expidió su *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Sin embargo, éste no realiza una enunciación explícita de los problemas ambientales urbanos como si lo hace el documento comunitario. Lo anterior no quiere decir que el documento español no haga mención de los problemas, ocurre que les da un tratamiento un poco más global y no tan detallado. De cualquier forma, si se miran con detenimiento, ambos documentos coinciden de manera casi total, por lo que el ejercicio que proponemos, cuenta con pertinencia suficiente.

En su momento hicimos alusión al libro verde comunitario indicado que éste agrupaba en tres, a los principales problemas que aquejaban y siguen aquejando a las ciudades europeas: en primer lugar, la contaminación en sus múltiples formas, en segundo término, la mala utilización del suelo y la modificación del entorno edificado, y por último, la pérdida de biodiversidad. Añadimos a dicha clasificación las que denominamos nuevas formas de alteración ambiental, que si bien en su mayoría, constituyen formas de contaminación, tienen otras implicaciones que es menester destacar: la gestión energética ineficiente, al aumento del tráfico rodado. Miremos entonces dichos problemas.

En cuanto a la contaminación urbana, tenemos inicialmente a la contaminación atmosférica. El principal reto en este sentido, es el de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que provocan el calentamiento global. España, en tanto país desarrollado e industrial, tiene frente al Protocolo de Kyoto una meta de reducción para ser cumplida en un primer momento

hasta 2012. Anticipamos que no sólo no ha cumplido con el compromiso, sino que año a año, con algunas excepciones, aumenta sus emisiones contaminantes. Durante el período comprendido entre 1990 y 2003, las emisiones totales de gases de efecto de invernadero aumentaron casi un 40.6%, cifra un 25.6% superior a lo acordado en el Protocolo para España (EUROSTAT, 2005: 1).

Según el MARM (2010:2), 2008 es el año de inicio en la disminución de las emisiones de GEI. Estas fueron de (405.740 Kt. CO<sub>2</sub>-eq), 7.5% menos que en 2007 (442.322 Kt. CO<sub>2</sub>-eq), las cuales habían crecido un 2.1% respecto de las emisiones de 2006, atribuido en parte a la aportación del sector energético. Ahora bien, si se tiene en cuenta que las emisiones producidas en el año base (1990) fueron de 289.599 Kt. se ha dado una variación (creciente) del 40% en relación con las emisiones del año base (1990), entre un 15 y un 20% más que la meta impuesta por el Protocolo de Kyoto. Pero por lo menos, ya se observa una tendencia decreciente.

Los informes señalan que de los GEI destaca con predominio el CO<sub>2</sub>, con una contribución a 2008 del 83.2% del total del inventario de emisiones, un 0.7% menos que en 2007.<sup>261</sup> Es claro que a ese ritmo los esfuerzos servirán de poco. Le siguen el Metano-CH<sub>4</sub> (8.88%), el Dióxido de Nitrógeno-N<sub>2</sub>O (6.24%) y Gases fluorados (3.7%) (MARM, 2010:7)

En cumplimiento de la Directiva IPPC el MARM puso en marcha el Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes-EPER, cuyo objetivo es disponer de información relativa a las emisiones generadas al aire y al agua por las instalaciones industriales incluidas en los anexos. Éste registro realiza un seguimiento de las emisiones más importantes, entre ellas, las principales generadoras del cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono, la lluvia ácida y la niebla fotoquímica. En la actualidad existen más de 50 diferentes categorías productoras de emisiones atmosféricas, que acogen 2.165

---

<sup>261</sup> Producido principalmente por el sector del procesado de la energía, seguido de los procesos industriales. En relación con el año base en cuanto al CO<sub>2</sub>, hay una variación de aumento del 3.1% a 2008 (MARM, 2010:4)

complejos industriales. Según el inventario realizado, el total de toneladas de emisión de estos complejos sometidos a la Directiva es de 165.000.000 de toneladas/año, siendo la Comunidad Autónoma andaluza la de mayor aporte con el 16.5 % del total de las emisiones (27.400.000 Toneladas), seguida por Asturias y Cataluña con un 15.2 y 15.1 %, respectivamente (MMA, 2007).

Teniendo en cuenta los datos anteriores, España ocupa el quinto lugar en relación con la contribución de cada Estado Miembro a las emisiones totales de la Unión Europea a 2006. Alemania produce cerca del 25 % del total, Reino Unido, Francia e Italia, varían entre el 13 y el 16 %. Las emisiones de España constituyen el 9.3 % del total. En cuanto al principal contaminante atmosférico, CO<sub>2</sub>, la media de la Unión se ubica en 10.9 toneladas, siendo las emisiones en España 9.9 toneladas por habitante (COMISIÓN, 2008).

En cuanto a las emisiones agregadas de precursores del ozono troposférico, en 2007 descendieron un 4.6% en relación con 2006. Aunque ligeros, también se dan descensos en 2007 en relación con el CH<sub>4</sub>, y el NO<sub>x</sub>, grandes descensos en COVNM (6.3%) y significativos en relación con el CO (17.3%) (MARM, 2009:20).

En cuanto al material particulado, se registran ascensos de 2.4% para el PM<sub>25</sub> y de 1.9% en relación con el PM<sub>10</sub>. En este sentido, el transporte es el principal responsable del material particulado, seguido de la combustión industrial y en tercer lugar, la transformación de energía (MARM, 2009:20).

La contaminación sonora es otro de los factores que condicionan la calidad del medio urbano. Las ciudades españolas han sufrido un incremento de los niveles de ruido provenientes del tráfico, las actividades industriales, las infraestructuras, obras, actividades lúdicas etc. La información muestra que los habitantes urbanos viven en un medio sonoro que excede los límites permitidos por las normas. La legislación estatal de transposición de las normas europeas, ha señalado a los mapas de ruido como los elementos claves para disponer de

la información uniforme sobre los niveles de contaminación acústica. Para el cumplimiento de dicha disposición, se estableció un calendario con base en el cual se debería realizar la elaboración de dichos mapas: Hasta Junio de 2007 para la elaboración de los mapas de las 17 aglomeraciones urbanas de más de 250.000 habitantes, los grandes ejes viarios que superen los 6 millones de vehículos al año, los ferroviarios que superen los 60.000 trenes y los 12 aeropuertos con más de 50.000 movimientos año. Por su parte hasta junio de 2012, la elaboración de mapas de ruido adicionales de las aglomeraciones urbanas con más de 100.000 habitantes, los ejes viarios con 3 millones de vehículos al año y los ejes ferroviarios que superen los 30.000 trenes al año (MMA, 2005).

En aplicación de la Ley 37/2003 sobre el ruido, se ha finalizado la primera fase de elaboración de los Mapas Estratégicos de Ruido-MER, requeridos por la Unión Europea. En términos generales se tiene que hay en España, un total de 1'463.000 personas expuestas al ruido de los grandes ejes viarios, 78.100 al de los grandes ejes ferroviarios y 143.700 a los grandes aeropuertos (MARM, 2009:286). Aún se está decantando a un plano menor la información de cara a la adopción de líneas concretas de acción.

En el mismo sentido, otras administraciones públicas han abordado sus propias iniciativas legislativas y actuaciones tendentes a paliar los efectos de la contaminación acústica. Entre los citados estudios podemos destacar, los mapas de Ruido llevados a cabo por la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Riojana. En el País Vasco se han detectado un importante número de zonas con impacto acústico superior a 70 dB (A), siendo el tráfico el principal causante del ruido. El Mapa de Ruido de esta Comunidad Autónoma se centró en la medición sonora del tráfico a lo largo de las principales vías de comunicación y en los polígonos industriales. El resultado del estudio en las áreas industriales, muestra que de las 406 zonas industriales analizadas, se considera que el 68% (279) producen impacto sonoro, el resto (27%) no producen.

Completa la anterior información la publicada por la Sociedad Vasca de Medio Ambiente-IHOBE, en el documento titulado: *Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco 2004: Indicadores Ambientales*, en la que se afirma que el 18% de la población se encuentra expuesta a niveles de ruido elevados procedentes de la red de carreteras, 2% debido al ferrocarril y menos del 1% debido a áreas industriales. Las Provincias más afectadas por la contaminación acústica procedente del tráfico son Vizcaya (25%) seguida de Guipúzcoa (13%). (IHOBE, 2005) En cuanto a la Comunidad Autónoma de La Rioja, y como principio de una política preventiva, la Dirección General de Calidad Ambiental realizó un extenso estudio sobre la situación global del territorio en materia de contaminación acústica, el que tomó en consideración todas las redes de transporte, carreteras y vías férreas, así como aquellos focos que pudiesen tener una influencia relevante en varios Municipios, como el aeropuerto y polígonos industriales. En el ámbito municipal se analizó la situación de Alfaro, Arnedo, Calahorra, Ezcaray, Haro, Nájera, Rincón de Soto, Santo Domingo de La Calzada y Torrecilla de Cameros. También se identificaron las zonas destinadas a desarrollo residencial, con el fin de prevenir la aparición de situaciones molestas en el futuro. Como resultado general del estudio se concluye que la Rioja se caracteriza por un ambiente sonoro tranquilo que hay que preservar, por lo que se considera prioritario llevar a cabo una labor de prevención en la implantación de infraestructuras y de ordenación del suelo (MMA, 2005).

Es momento ahora de abordar lo relacionado con la generación y gestión de los residuos, otro de los problemas urbanos que crece en España. Para 2007 cada habitante en España generó 566Kg. de residuos urbanos (MARM, 2009:25), lo que demuestra una línea descendente sostenida en cuanto a generación, si se le compara con el año 2004 cuando se generaron 22.735.142 millones de toneladas de residuos urbanos, lo que equivale a 1.437 ton./hab./día. (MMA, 2007: 181), y menos en relación con el año 2000, cuando se generaron 622 Kg. de residuos urbanos por persona. A pesar de estos alentadores datos, la generación per cápita de residuos sigue estando por

encima de la media de la UE-27 (522Kg./persona/año). España ha sido el noveno país con menor incremento en la generación de residuos en Europa (9.7%), pero siempre por encima de la media de los EU-27 (7.6%) (MARM, 2009:25).

A pesar de la tendencia de decrecimiento en la generación de residuos urbanos desde 2003, si se mira con un horizonte temporal más amplio tenemos, que precisamente en 2003, se alcanzó la cantidad de los 500 Kg. por habitante. Entre 1990 y 2003 se registró un crecimiento del 55.4% en la generación de residuos urbanos por habitante, lo que quiere decir que los 566Kg. de 2007, en comparación con los residuos generados en el año 1990, trazan un derrotero y un compromiso importante por seguir reduciendo la generación.

El Plan Nacional de Residuos Urbanos estableció que entre 2000-2006 el objetivo básico de reducción equivalente era de aproximadamente el 6% expresado en toneladas de residuos por habitante y año, de forma que en el año 2002 se alcanzara la producción total de residuos de 1996. Tomando en consideración que en dicho año la generación de residuos urbanos fue de 15.307.652 toneladas, equivalentes a 388 Kg./hab./año. (MMA, 2005: 122), el objetivo no ha sido alcanzado

Por Comunidades Autónomas, la generación de residuos urbanos es más baja en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y en la Comunidad Riojana, con un 0.19 % y 0.66 % del total de lo generado en 2004. Por su parte, los ratios más elevados se encuentran en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid, con un 18.36, 17.50 y 14.60% del total (MMA, 2007: 182).

En cuanto a la composición de los residuos urbanos, el rubro principal lo componen los residuos orgánicos domiciliarios con un 44 % del total, seguido del papel-cartón con un 21 %, y plástico con 11 %.



La evolución de la utilización del vertedero en España, como sistema de gestión de residuos le sitúa como el sexto país de la UE-27 en cuanto a su crecimiento. En el periodo 1996-2007 la cantidad de residuos urbanos que se destinó a vertedero creció un 17.4%, mientras que en la media de la UE-27 disminuyó un 26%. En 2007 se depositaron en vertederos españoles 350 Kg. de residuos urbanos por habitante (MARM, 2009:25). El dato anterior puede tener una lectura negativa, pero también una positiva. Negativa en la medida en que a pesar de que se produce un mejor esfuerzo de reducción, reutilización y reciclaje, sigue creciendo la disposición a vertedero. Positiva, pues según el informe del MMA (2007:185), el aumento de los residuos se debe a que del total de los residuos urbanos, sólo 731.425 toneladas (0.6 %) llegan a vertederos no controlados. Se han clausurado la mayoría de vertederos de los que existían y para los pocos que quedan aún operativos existen proyectos que permitirán clausurarlos en breve plazo.

En cuanto a la incineración de los residuos, en España a 2007 se incineraron 1.806.646 millones de toneladas residuos urbanos, lo que equivale a 58Kg. por habitante, cifra que significa un aumento en la incineración, pero que está todavía por debajo de la media de la UE-27, la cual llega a los 104Kg. por habitante año (MMA, 2007 & MARM, 2009).

Un dato positivo tiene que ver con el reciclado de los residuos, sobretudo en relación con el papel cartón. El indicador de este residuo muestra que en el año 2007 se recogieron 4.9 millones de este residuo. La industria papelera española es la primera en reciclaje dentro de la Unión Europea, reciclando no sólo el papel usado en España, sino también un millón de toneladas importadas de otros países. La tasa de recogida a 2003 era de 50,5%, mientras que en 2007 llegó a los 63,7%, la de reciclaje que se situaba en un 61,3% en 2003, llegó en 2007 al 73,7%, y la de utilización de papel-cartón recuperado mantuvo valores constantes durante el decenio 1997-2007, del 84,6%, mientras que la media nacional de papel-cartón recogido en 2007 se situó en el 22.3 Kg./habitante/año. Por Comunidades Autónomas, los valores de recuperación del papel-cartón se mantuvieron elevados a 2007 en las Islas Baleares

(66,3Kg. /Habitante), seguidas del País Vasco y Navarra con valores cercanos a los 60Kg. por persona.

En cuanto al reciclaje del vidrio, la cifra total de reciclado alcanzó en 2008 la cantidad de 716.204 Toneladas depositadas directamente por los ciudadanos en los contenedores dispuestos para el efecto, lo que supone un 9% más en relación con el año 2007. Lo anterior supone que la tasa de reciclado de vidrio en el período 2001-2008 casi se duplicó, al pasar del 32.5% en 2001, hasta el 60,3% en 2008, con lo cual se cumple, e incluso sobrepasa, el objetivo europeo fijado para 2009, del 60% del vidrio recuperado (MARM, 2009: 26).

Por su parte, en el año 2006 España alcanzó la tasa de valorización de residuos de envases del 60,7%, superando de esta manera la meta establecida por el Real Decreto 252/2006, que fijaba como objetivo a 2009 una tasa de valorización del 60%. En cuanto al reciclado de los mismos, se alcanzó la tasa del 54%, próxima al 55% señalado en el mismo Real Decreto, también a 2009.

Finalmente, en cuanto a la generación y destino de los lodos de instalaciones de depuración, es necesario señalar que a 2007, la producción de estos lodos se incrementó en relación con 2006 un 9,7%. El sector agrario continuó siendo el principal destino de los lodos, absorbiendo el 66,7% del total producido (781.000 Toneladas). Por su parte, el depósito a vertedero alcanzó las 168.000 toneladas de materia seca, un 13.7% más que en 2006, mientras que los lodos incinerados alcanzaron las 39.000 toneladas, cifra que no varió en los últimos 3 años (MARM, 2009:27).

Miremos ahora la situación relacionada con las aguas, en particular, las urbanas. Según el informe *Sobre el Estado y Evolución del Medio Ambiente 2005*, presentado por el MMA, el agua en España ha presentado históricamente dos problemas fundamentales: su escasez debido a la poca oferta hídrica existente y los períodos extremos de sequía; y su mala calidad, como consecuencia de los vertidos procedentes principalmente, de las aglomeraciones urbanas (MMA, 2005: 177).

En cuanto a la escasez, tenemos que España ha experimentado una disminución del 5% de sus recursos hídricos en el período comprendido entre 1985-2005 (MARM, 2009:20). Según el Libro Blanco del Agua, los valores de escorrentía media anual en España se cifran en unos 220mm, lo que equivale a una aportación de unos 111.000 hm<sup>3</sup>/año, un tercio de la precipitación. Esta aportación incluye la de la red fluvial, es decir la escorrentía superficial directa más el drenaje de los acuíferos (109.000 hm<sup>3</sup>/año) y la escorrentía subterránea al mar (2.000 hm<sup>3</sup>/año). El contraste entre las cifras de recursos naturales en España y las equivalentes de otros países europeos permite afirmar, que España es el país comunitario más árido, con una precipitación que equivale al 85% de la media de la Unión Europea y una evapotranspiración potencial de las más altas del continente, lo que da lugar a la menor escorrentía de todos los países considerados (aproximadamente la mitad de la media europea) (MMA, 2007).

Por si fuera poco, los escenarios climáticos previstos para España por la Comisión Nacional del Clima, suponen una ligera disminución de las precipitaciones medias anuales y un aumento de las temperaturas, lo que daría lugar a una disminución de la escorrentía total. Los territorios del Sureste peninsular, la cuenca del Guadiana, el Valle del Ebro y los archipiélagos serían las áreas donde el impacto sobre los recursos se manifestará severamente, precisamente donde ya se presentan los mayores problemas hídricos. Un aumento medio de las temperaturas y una disminución casi en un 5% de las precipitaciones supondrían un descenso en las aportaciones de estas áreas del orden del 20%, valor que se incrementaría notablemente en un escenario probable de disminución de un 15% en la precipitación y aumento de 4°C en la temperatura.

Así, la irregularidad temporal de los recursos en régimen natural impide que puedan ser totalmente aprovechados en la satisfacción de las diferentes necesidades de agua, de forma que los recursos realmente disponibles son muy inferiores a los naturales. De hecho, sólo una pequeña fracción, inferior al

10%, podría ser aprovechada si no se alterara artificialmente el régimen natural (MMA, 1998: 7-12).

Respecto al consumo, los datos del *Perfil Ambiental de España* muestran una reducción en el consumo de los hogares y en las explotaciones agrarias. El agua distribuida en las redes de abastecimiento urbano se redujo un 3.6% en 2006 en relación con el 2005. El consumo medio de agua en los hogares se situó en 160 litros por habitante/día; 3.6% inferior en 2006 al consumo de 2005. En cuanto al consumo de agua para las explotaciones agrícolas, se tiene que fue a 2006 de 15.865 hm<sup>3</sup>, lo que significa una reducción de 3.9% con relación al 2005. Los sistemas de riego por goteo han evolucionado en detrimento del riego por gravedad o por aspersión. Aunque el riego por gravedad sigue siendo el más utilizado (45.2%), disminuyó un 7.5% en 2006 en relación con el 2005, mientras que el riego por goteo aumentó un 8.3% en ese mismo período de tiempo. (MARM, 2009:20)

De allí que haya aprovechar recursos no convencionales, los cuales suponen un creciente porcentaje de los recursos convencionales disponibles. La reutilización directa de aguas residuales y de la desalación de aguas marinas y salobres esta en unos 200 hm<sup>3</sup> anuales, utilizados fundamentalmente para riego. Su aplicación se localiza en las franjas costeras mediterránea y sur atlántica y en los archipiélagos (MARM, 2009:20).<sup>262</sup>

Por último, en relación con la mala calidad del agua tenemos que de acuerdo con el MMA, transcurridos más de 20 años desde la aprobación de la Ley de Aguas de 1985, por la que se introducía la obligación de autorizar los vertidos

---

<sup>262</sup> La reutilización de las aguas es en la actualidad escasa, debido fundamentalmente al rechazo de los potenciales usuarios. Por su parte la desalación de agua de mar se utiliza en España desde finales de los sesenta para el abastecimiento de Ceuta, Lanzarote, Fuerteventura y Gran Canaria. En la actualidad se obtienen mediante desalación de agua de mar y salobre unos 200 hm<sup>3</sup> anuales (2006), lo que sitúa a España en el primer lugar de Europa en cuanto a volumen desalado. Esta tecnología, sin embargo, presenta todavía problemas como la eliminación de salmueras, los altos costes energéticos o la alta repercusión de la amortización de la inversión por la corta vida de las instalaciones. En 2008 se han inaugurado un número importante de desaladoras que han incrementado la capacidad desalación en un 11% en relación con 2007. Las Comunidades Autónomas que presentan mayores niveles de desalación son la Comunidad Valenciana (85.000 m<sup>3</sup>/día) y la Comunidad de Murcia (70.000 m<sup>3</sup>/día). Precisamente, en la Comunidad Murciana se encuentra la desaladora de Valdelentisco, la mayor de Europa, que puede llegar a desalar 70hm<sup>3</sup>/año. (MARM, 2009:20)

de aguas residuales, la situación dista de ser óptima. Existían entonces 9.860 autorizaciones de vertido provisionales (aproximadamente un 50% del total), otorgadas al amparo del derogado Real Decreto 484/95, en las que no se establecían valores límite de vertido ya que en general este tipo de autorizaciones, sólo identificaban el vertido y fijaban un volumen anual y los factores necesarios para el cálculo del canon. Por otro lado, las 9.220 autorizaciones de vertido definitivas restantes, presentaban valores límite de emisión, pero muchas de ellas autorizaciones con una serie de defectos con carácter generalizado, que hacían que estos valores límite fueran inadecuados. (MMA, 2006: 33)

La concentración de nitratos es uno de los parámetros esenciales para medir la calidad de las aguas subterráneas. Con cifras disponibles a 2008 (procedentes de 8 demarcaciones de un total de 16) se tiene que los indicadores presentan variaciones ostensibles. Desde el 26.5% de estaciones que presentan concentraciones superiores a los límites permisibles en la demarcación del Guadiana, hasta el 0% que presentan las cuencas internas del País Vasco y la demarcación Miño-Limia. La causa principal de este tipo de contaminación es la aplicación excesiva o inadecuada de los fertilizantes nitrogenados y los vertidos provenientes de las actividades ganaderas (MARM, 2009:21).

En relación con la intrusión salina en las masas de agua como consecuencia de la concentración superior a 1.000 mg de cloruro por litro de agua, se tiene que a 2007, únicamente las demarcaciones del mediterráneo se ven afectadas por dicha contaminación. Así las cosas, la demarcación del Segura presenta en el 43,75% de las estaciones de control, concentraciones superiores a los límites permisibles. La demarcación del Ebro el 14,29%, y la del Júcar del 5,26%. En 2008, el Júcar maneja índices similares, y las demarcaciones del Ebro y del Segura no reportaron datos (MARM, 2009:22).

La contaminación orgánica de los ríos, consecuencia de los vertidos de las aguas residuales urbanas, medidas bajo los indicadores de concentración de

amonio (produce la eutrofización) y demanda Biológica de oxígeno-DBO5, muestran que a 2008 se presentó un empeoramiento de la situación en relación con 2007. En los puntos de mayor concentración de amonio, estos pasaron del 10,4% en 2007 a 11,9% en 2008. En los puntos de concentración más débil se paso del 49,7% al 53,2%. En relación con el DBO5 se han incrementado los niveles de carga contaminante en un 5% (MARM, 2009:20).

De acuerdo con el Real Decreto 134/2007, a través del cual se transpuso la Directiva 2006/7/CE, sobre la calidad de las aguas de baño, éstas se clasifican en cuatro categorías: insuficiente, suficiente, buena y excelente. En 2008 aumentó el porcentaje de aguas marinas aptas para el baño de buena o muy buena calidad alcanzando el 99,84% de los puntos de muestreo. Respecto de la calidad de las aguas de baño continentales, en el período 2002-2008 se redujo el porcentaje de zonas de baño no aptas, hasta alcanzar el 1,7% en 2008. La aguas continentales de muy buena calidad son ahora el 38,4% y las zonas de buena calidad el 59,9% (MARM, 2009:20).

Siguiendo el orden establecido por nuestra clasificación, entramos ahora a analizar el segundo de los problemas ambientales de los entornos urbanos: el relacionado con la pérdida de la Biodiversidad.

El Libro verde sobre el medio urbano en España señala, que los problemas de la sostenibilidad urbana en el ámbito de la biodiversidad se resumen en ocho (MMA, 2007: 114-123).<sup>263</sup> Miremos algunos aspectos de cada uno de estos problemas: *La ocupación del suelo y su recubrimiento con superficies artificiales que lo impermeabilizan*: este es un problema que afecta la Biodiversidad urbana en la medida en que el cubrir el suelo con asfalto, cemento, hormigón, adoquines, y otros tipos de pavimentos, constituye una transformación profunda del medio que afecta de forma directa la biodiversidad.

---

<sup>263</sup> Los problemas señalados son: *i.*) ocupación del suelo y su recubrimiento con superficies artificiales que lo impermeabilizan; *ii.*) Baja y mala calidad de las zonas verdes presentes en la ciudad; *iii.*) Alteración del medio físico; *iv.*) Sustitución de ecosistemas por conjuntos ajardinados; *v.*) Fragmentación de los espacios naturales; *vi.*) Crecimiento de un colectivo humano con necesidades de “naturaleza”; *vii.*) Tráfico de especies; y *viii.*) Otro tipo de alteraciones al metabolismo urbano, principalmente, por cuenta de la contaminación

Sobre este tipo de superficies, el agua de lluvia resbala sin penetrar y se dirige al sistema de alcantarillado, al no existir un suelo orgánico e inorgánico capaz de retener el agua y de almacenar nutrientes, el crecimiento de las plantas es imposible o queda limitado a grietas y huecos, solares abandonados temporalmente, tiestos, etc.

A pesar de que en las ciudades coexisten dos tendencias antagónicas: una hacia la expansión urbana con creciente ocupación del suelo, y la otra, hacia la recuperación de espacios verdes, con vista a la mejora del paisaje urbano; en España sigue primando la primera. El resultado es que las superficies edificadas o pavimentadas aumentan de forma vertiginosa, sobre todo en las regiones metropolitanas, incluso cuando la población no lo hace. Ejemplo de lo anterior es Barcelona y su primer cinturón metropolitano, donde el espacio urbano se duplicó entre 1975 y 2000, mientras la población permaneció prácticamente estable (MMA, 2007: 114).

*La baja y mala calidad de las zonas verdes presentes en la ciudad:* se señala que no existe información que de cuenta de los inventarios cuanti y cualitativos en comparación a la clasificación del suelo urbano o urbanizado <sup>264</sup> (MMA, 2007: 115-116).

*La Alteración del medio físico:* se señala que el recubrimiento del suelo por materiales artificiales de distintos tipos altera su balance energético, ya que tales materiales, son incapaces de almacenar humedad y tienen un bajo calor específico por lo que alcanzan temperaturas elevadas bajo la acción de la radiación solar y luego se enfrían con rapidez. Carecen de la capacidad que tiene el suelo natural de amortiguar los cambios térmicos gracias al alto calor

---

<sup>264</sup> Al respecto el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano en España señala, que el valor de la zonas verdes desde el punto de vista de la biodiversidad es, en efecto, muy variable en función de la estructura y composición de la vegetación. Ello significa que indicadores sencillos, como proporción de superficie verde frente a espacio construido, por habitante o metro cuadrado de superficie, constituyen una mera aproximación. Lo que se requiere, además de medir la cantidad, es establecer la calidad como portadora de biodiversidad. La presencia de una proporción equilibrada de verde urbano de calidad reduce algunos de los problemas ambientales en la ciudad. Árboles, jardines y céspedes, y en general, el suelo permeable, actúan sobre el microclima taponando las fluctuaciones térmicas. Las hojas de los árboles capturan partículas y actúan como filtro para el ruido. Las cubiertas verdes son excelentes reguladores de la temperatura, reduciendo las necesidades de consumo energético para este cometido.

del agua que almacena. En ese sentido, los edificios pueden actuar como trampas de calor, ya que las paredes verticales reflejan la radiación, además de la combustión de aparatos de calefacción, aires acondicionados y motores de vehículos y otros. Lo anterior aunado a la presencia de contaminantes atmosféricos los cuales contribuyen (por diversos procesos, como el *smog fotoquímico* y la abundancia de partículas en suspensión) a la formación de nieblas en grado variable según la localización geográfica de la ciudad, el clima y las condiciones de la contaminación. Por último, el cambio del medio físico, y en particular las condiciones climáticas, pueden tener otros efectos sobre la biodiversidad, como favorecer la instalación de especies invasoras que proceden de zonas de climas más cálidos o tropicales (MMA, 2007: 116-117).

*Sustitución de ecosistemas por conjuntos ajardinados*, el Libro pone de presente que la demanda de espacios verdes con uso recreativo en el medio urbano ha conllevado a menudo, la transformación de la vegetación espontánea residual dentro de la trama urbana en jardines, viales, espacios de juego y hasta zoológicos. Desde luego, los jardines pueden contener una alta biodiversidad ya que cada individuo vegetal plantado puede, en principio, ser diferente del vecino, sin embargo, se trata de una diversidad de carácter museístico, no funcional. En general, los jardines tienen un escaso valor como sistemas funcionales en los que se puedan producir procesos ecológicos significativos (MMA, 2007: 118).

*Fragmentación de los espacios naturales*, ya que las necesidades metabólicas del medio urbano requieren de redes de suministro: carreteras, líneas de ferrocarril, líneas de tendido eléctrico, conducciones de agua, etc. Estas redes, y especialmente carreteras, junto con la aparición de núcleos dispersos de población, tienen un significativo impacto sobre el medio en el territorio no urbanizado. La biología de la conservación ha demostrado que se fragmenta el medio natural por estas estructuras, al reducir la superficie de hábitats apropiados, y reduce también los tamaños poblacionales y lleva a una disminución de la biodiversidad por extinciones locales (MMA, 2007: 119).



*Crecimiento de un colectivo humano con necesidades de “naturaleza”,* que responde a una oferta turístico-recreativa masificada. Las poblaciones humanas que residen en medios urbanos mantienen una necesidad cada vez mayor de contacto con la naturaleza. Esa demanda se traduce en los desplazamientos masivos desde la ciudad al monte o a las playas, en el fenómeno de las dobles o triples residencias y en el turismo rural o ecológico, que a veces llega a zonas muy distantes del planeta. Lo anterior plantea el reto de comprender las especificidades de las actividades de las personas que practican el turismo recreativo o que simplemente hacen salidas al “medio natural”. En casi todos los casos, es evidente que el principal problema es la popularización y excesiva masificación de esta clase de actividades, incluso actividades relativamente poco agresivas, si están muy masificadas, reducen la biodiversidad (MMA, 2007: 121).

*Tráfico de especies,* aunque no se trata de un problema específicamente urbano, lo cierto es que las ciudades suelen alojar buena parte de la demanda, y suelen servir de puerta de entrada, para especies exóticas con finalidades ornamentales, de coleccionismo, de compañía u otras. Una parte de estas especies están en riesgo de extinción y a pesar de que hay Leyes para frenar este tráfico, hoy por hoy es uno de los negocios más rentables del mundo, perfectamente comparable en este sentido al tráfico de drogas y la trata de esclavos sexuales, mujeres o niños, y con la ventaja de sufrir una persecución bastante menos intensa.<sup>265</sup> Por último, está la contaminación como alteración al metabolismo urbano, sobre la que hemos hablado en los renglones anteriores.

Siguiendo el hilo de los problemas del medio ambiente urbano, atenderemos ahora el análisis del inadecuado uso del suelo como otro de los problemas ambientales urbanos. Para comenzar es necesario señalar, que si se miran con

---

<sup>265</sup> Importadores y comercios suelen tener su sede en ciudades lejos de los países de origen, lo que causa enormes pérdidas de la diversidad allí. La afición de las personas a poseer animales domésticos es bien conocida, y también que con frecuencia no se advierten las responsabilidades que se contraen con estos animales y con el resto de la sociedad, por lo que a menudo se producen abandonos. El problema se acentúa si se liberan animales exóticos, lo que constituye una de las causas de posibles invasiones (no hace falta hablar de los casos obvios de animales que puedan entrañar algún peligro) (MMA, 2007: 122).

sentido crítico y propositivo los problemas de contaminación urbana y pérdida de la biodiversidad, es posible concluir que estos siguen afectando notoriamente a las ciudades españolas. Pero también cabe reconocer, que las directrices políticas y jurídicas comunitarias sobre dichas materias, y el cumplimiento, no siempre a tiempo, permiten auspiciar un futuro positivo. No ocurre lo mismo en relación con el crecimiento de las ciudades y la mala utilización del suelo.

Según el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano en España (MMA, 2007), en el ámbito del urbanismo existen serios y variados conflictos.

En primera medida España atraviesa por un ciclo de urbanización acelerada, ayudado en gran parte por una desregulación legislativa. Las pautas que definen el urbanismo en los últimos años están profundamente determinadas por patrones de crecimiento que se creían olvidados: la presión de la promoción inmobiliaria, en un país cuya economía gravita de forma importante sobre la construcción de viviendas y obras públicas, amenaza cualquier tipo de contención o racionalización urbanística. La legislación urbanística de las últimas décadas, tanto estatal como autonómica, se caracterizó por ajustarse a los intereses de la promoción inmobiliaria, privilegiando la agilidad y la flexibilidad administrativa sobre cualquier otro objetivo. Este enfoque desregulador arrinconó el planeamiento general con renuncia a los instrumentos urbanísticos clásicos para apostar por un planeamiento estratégico, flexible y a corto plazo. Obviamente, el resultado de la aplicación de esas nuevas pautas de regulación se reflejó en una urbanización masiva y acelerada de las zonas costeras, también de zonas de montaña y metropolitanas, en la que la iniciativa y algunos instrumentos urbanísticos pasaron a manos de los agentes privados.

En conclusión, el urbanismo que tiene un carácter reactivo, pues no ha conseguido presentar una visión de futuro que implique a la sociedad en su desarrollo. Los proyectos de ciudad integrados de los años 80, se han ahora

sustituido por una apuesta a la reclasificación y al crecimiento en una magnitud inimaginable hace unos años (MMA, 2007: 18-20). Ya veremos al finalizar nuestro análisis, si las nuevas normas del suelo (L.8/2007, R.D.2/2008) han logrado ofrecer soluciones a dicha realidad.

El segundo de los problemas es el de la simplificación de la organización urbana. Lo anterior viene a indicar como la diversidad de pueblos y ciudades que componen el entorno habitado en España, el que desde siempre tuvo un perfil semejante: discreto, escala local de funcionamiento, variedad de tipologías arquitectónicas, estructura articulada y una red de espacios urbanos singulares que cualificaban el espacio público, varió radicalmente. En las últimas décadas, el crecimiento de la motorización y el impacto de las nuevas tecnologías ofreció oportunidades que no se han traducido en mayor accesibilidad y/o comunicación, sino en el sacrificio de los espacios urbanos y residenciales a una ciudad del tráfico o de redes, que a la larga se define como la ciudad de la congestión o del aislamiento; o como bien señala (FERNANDEZ DURÁN, 1993), la *“explosión del desorden”*.

La periferia acoge ahora las migraciones campo-ciudad y supone una primera simplificación de la estructura urbana. Los barrios obreros residenciales con poca actividad económica y escasos equipamientos conforman un poco apreciado cinturón urbano en casi todas las ciudades. La suburbanización o ciudad difusa responde al mismo esquema de zonas unifuncionales y áreas especializadas, con el agravante de su vinculación a sistemas intensivos de transporte motorizado (MMA, 2007: 20).

El tercero de los problemas apuntados por el Libro Verde, es de la homogenización del perfil de los ciudadanos urbanos. Ello quiere decir, que el arraigo ya no se produce por identificación con el territorio. El paisaje se empieza a poblar con zonas comerciales y residenciales de baja densidad orientadas al automóvil. Las actividades de alto valor añadido, asociadas al conocimiento y la tecnología, con frecuencia se sitúan fuera de la ciudad:

Parques Tecnológicos, Universidades, Centros de Investigación y de actividad económica abandonan el centro urbano en busca, como todos los demás usos, de suelo barato, accesibilidad por carreteras, aparcamiento *in situ* y espacios de mayor calidad ambiental que los urbanos. Así, el patrón de hábitat de iguales con iguales sustrae de las ciudades la convivencia entre diferentes, base de lo urbano. En los dos extremos de la homogenización aparecen los *guetos*: urbanizaciones cerradas exclusivas o excluyentes para las familias de alta capacidad económica, y los barrios de excluidos donde se agrupan los que quedan fuera de los circuitos económicos, herederos del chabolismo no hace tanto erradicado de las ciudades españolas, que comienza de nuevo a acoger a los no integrados entre los nuevos pobres: los inmigrantes, los sin papeles, etc. (MMA, 2007: 20).

El cuarto de los problemas del urbanismo insostenible de España, es el de la desestimación de los sistemas naturales. La teoría urbanística nunca se ha sentido muy vinculada a la defensa o la colaboración con la naturaleza. El respeto a la vocación del territorio y del medio natural ha sido un objetivo secundario del planeamiento, en los casos en que se ha tenido en cuenta. Se puede afirmar sin duda, que el urbanismo como campo de conocimiento nunca ha destacado por su sensibilidad hacia la naturaleza, a pesar de las recientes aportaciones de la geografía y la ecología. El lenguaje traduce las actitudes, y la concepción que subyace en el concepto de suelo no urbanizable define claramente la falta de entendimiento del territorio que caracteriza a los instrumentos inerciales del urbanismo. Los objetivos de creación de suelo urbanizable y de redes de infraestructuras gozan de un incuestionado consenso sobre su beneficio social. El principio general, es que todo el suelo es urbanizable salvo reductos excepcionales de especial valor ecológico. Ni siquiera se prevé que ese valor ecológico pueda desaparecer en poco tiempo, ya que espacios no urbanizados aislados al hormigón y el asfalto inevitablemente perderán su rica biodiversidad en corto plazo.

Para corroborar lo anterior, se tiene que la población española se concentra en el 20% del territorio, caso excepcional en Europa, con excepción de los países nórdicos. La ocupación del territorio por el proceso urbanizador en los años 90 creció más (6 %) en España que el resto de Unión Europea de los 15 y superó el 25 % del suelo previamente urbanizado, al tiempo que el bosque perdía 250.000 hectáreas.

El consumo de suelo medio por vivienda, según datos de la firma *Green Building Challenge*, suma 143 Mts.<sup>2</sup> contando con el dato de viviendas construidas a 2005, y el bajo peso de la rehabilitación, no superan las 47.000 viviendas/año, supone otra aproximación al impacto de los procesos de urbanización en el territorio virgen.

La estructura de crecimiento urbano se concentra en las zonas litorales y el centro de la península, con la región metropolitana de Madrid. En algunas Provincias como Madrid, Valencia, Murcia y Navarra, la nueva ocupación de los 90 alcanza cifras que superan el 50% del territorio ya urbanizado. Paralelamente, la presión urbana en las ciudades más importantes, deficitarias, como vimos, en cantidad y calidad de espacios verdes, de relax y de ocio, ha supuesto una desbandada, en territorios extensos, de segundas residencias buscando el contacto con el campo, el mar o la montaña y provocando un impacto significativo sobre el paisaje y también sobre las variables ambientales (MMA, 2007:21-22).

El urbanismo insostenible, también produce una perturbación del ciclo hídrico. Entre las zonas de mayor crecimiento y de mayor presión inmobiliaria en el último lustro, se encuentran las zonas turísticas de Valencia, Murcia, Baleares y Canarias, así como la costa Atlántica de Andalucía, caracterizadas por su déficit hídrico. La presión constructora se manifiesta intensamente en estas zonas donde menos agua hay. Es la paradoja del clima mediterráneo, atractivo precisamente porque combina altas temperaturas con ausencia de

lluvia, lo que procura un clima especialmente agradable para el turismo, pero limitado por la escasez de los periodos de agua (MMA, 2007: 22).

Otro de los fenómenos negativos del modelo de urbanización implementado en España en los últimos años, es el de la impermeabilización y sellado del suelo. Esto quiere decir, que los procesos de urbanización no tienen en cuenta las consecuencias en los procesos vivos que el suelo mantiene con el resto de ecosistemas. La urbanización sellada que no considera las necesidades de permeabilización del suelo contribuye a empeorar las condiciones climáticas locales (isla de calor, sequedad excesiva, riesgo de inundación,...). La impermeabilización y sellado del suelo en amplias zonas distraídas al medio natural o rural y la intensificación de la agricultura no colaboran a la prevención de estructuras resistentes a los probables efectos del cambio climático. La capacidad de absorción del suelo disminuye día a día en el territorio español y, por tanto la capacidad de reacción ante inundaciones (MMA, 2007: 23).

El consumo masivo de energía, agua y materiales, es otro de los problemas urbanos en relación con la mala utilización del suelo. Edificios y estructuras urbanas son grandes consumidores de energía, agua y materiales y responsables de una parte importante de las emisiones de CO<sub>2</sub>. El consumo energético asociado a la construcción de una vivienda media en España se evalúa en unos 150.000 Kwh., que traducido a emisiones de CO<sub>2</sub> supone unas 42 Ton/CO<sub>2</sub>. A esta energía incorporada al ciclo de la construcción habría que añadir un consumo energético medio de 12.000 Kwh. /año y 1.9 Ton. /año de emisiones, con un horizonte de 75 años de vida media de los edificios. (MMA, 2007: 24) El periurbano o la ciudad difusa es cada vez más, la opción de los grupos sociales de empleados y obreros. Su presencia en la ciudad difusa coincide con los enclaves de prestigio reservados a las clases de alta capacidad adquisitiva, con carácter de urbanización exclusiva, de acceso restringido. La situación de España, de reciente internacionalización, no es grave aún, pero puede llegar a serlo como ha ocurrido en otras zonas como Francia. En este país se calcula que en 1999 ya son más del 30 % de las

clases populares las que se alojan en el periurbano, que suponen un 53 % del total de activos (MMA, 2007: 25).

Por último, dentro de los problemas del medio ambiente urbano en relación con la mala utilización del suelo está el deterioro del espacio público. La decreciente calidad del espacio público tiene varias causas concomitantes: la primera y más consensuada, el impacto de la presencia continua del automóvil, dominando el espacio no edificado, ya sea en los espacios de circulación, ya en los de estacionamiento. Ocupación física y dominio cultural: el derecho internalizado a la circulación, al estacionamiento, a la velocidad, implica la expulsión de todos los usos urbanos que necesitan seguridad, tranquilidad, y, por tanto, la expulsión del espacio urbano de los grupos vulnerables: ancianos, niños, enfermos, personas con movilidad o capacidad reducida.

Una segunda causa es la diferente función del espacio en la sociedad de la comunicación. La existencia de espacios públicos caracterizados como tales era una condición necesaria para el encuentro en tiempo pasado. El paseo, la plaza o el café era puntos de referencia en la vida diaria, sinónimos de encuentro y de intercambio. Actualmente, la localización continua e inmediata a través de móviles, GPS, etc.... permite programar y flexibilizar los encuentros individualmente. El espacio ya no es el referente.

Un tercer factor está relacionado con la propia necesidad de espacio público. Para un amplio grupo de la sociedad, la vida privada es particularmente intensa, así, la combinación de trabajo, cuidados y vida personal, o las relaciones personales afectadas también por la globalización pueden llevar a pensar que en la actualidad puede que no tenga ninguna necesidad de la vitalidad de las ciudades.

Un cuarto factor radica en la escasez y falta de calidad ambiental, estética, convivencial de la red de espacios públicos existentes. Salvo excepciones, la penuria de diseño de los espacios públicos y colectivos en la ciudad moderna

es paradigmática, frente a la calidad de los espacios de la ciudad tradicional. La aparición de grandes contenedores de actividad: grandes superficies comerciales, de ocio, etc. que atraen a un número elevado de personas, configura en su interior un conjunto de espacios de uso colectivo regulado, no por las ordenanzas municipales sino por el reglamento interno de la actividad que se trate, prohibiendo, como es obvio, comportamientos (MMA, 2007: 27).

Cabrían otros problemas de la ciudad española en relación con entorno edificado,<sup>266</sup> pero por lo pronto se hace necesario pasar a otros de los problemas del medio ambiente urbano. Cabe situar a un nuevo tipo de contaminación, la contaminación lumínica, así como la gestión energética urbana ineficiente y el aumento del transporte urbano.

Para entender las implicaciones de la energía en el medio ambiente urbano español hay que analizar el escenario y las metas planteadas por la Unión Europea al respecto. La Unión Europea ha planteado un objetivo concreto relacionado con eficiencia energética, la reducción de un 20% (o de un 30% si otros países desarrollados se comprometen a reducciones de emisiones equivalentes, incluso se ha llegado a plantear una reducción del 40%) de las emisiones de GEI para 2020, respecto de las emisiones realizadas en 1990 (MARM, 2009:168). Esta situación está estrechamente ligada con la eficiencia energética. En este sentido se aprecia un paralelismo en la evolución del indicador (consumo de energía vs. PIB) en la Unión Europea y España: en España ha aumentado de forma estimable la eficiencia energética; entre 2000 y 2006 el descenso producido en el consumo de energía primaria en España por unidad del PIB fue de 4.6%. En 2007 el indicador arrojó un nuevo descenso en

---

<sup>266</sup> No es posible olvidar la segregación social como problemas de sostenibilidad urbana. Los procesos económicos vinculados al peso de la economía en el sector de la construcción tienen efectos directos en las opciones personales de alojamiento. En España coexiste una huida de la ciudad por parte de las clases medias emergentes, que se produce en coincidencia con etapas de la vida como la formación de una familia o la natalidad, y una expulsión de clases medias bajas, obreros y empleados de baja capacidad adquisitiva, que no pueden pagar los precios consolidados en el centro de la ciudad. El centro de la ciudad simplifica su población, con una tendencia dual: clases profesionales de élite con un gran peso porcentual de personas que viven solas y hogares sin hijos, e inmigrantes que se ubican en los elementos de menor habitabilidad, abandonados por las clases populares, y que aprovechan las oportunidades de empleo en el creciente sector de servicios a las personas y a los hogares o en comercio y hostelería urbana. Sólo los equipamientos y servicios urbanos constituyen el lugar de encuentro entre estas dos sociedades. La periferia sigue siendo el espacio de las rentas más limitadas, afectadas por el impacto del nuevo marco de empleo.



relación con el año 2006 de 1.9% (MARM, 2009:29). Lo anterior redundaba en que a 2007 la intensidad final en el uso de la energía haya bajado un 0.7% y un 2,1% en la intensidad primaria sobre el PIB (MARM, 2009:168).

El consumo de energía final por sectores muestra, según el Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía de España-IDAIE, la siguiente distribución: transporte (39%), industria (30%), sector residencial (17%), servicios (10%) y agricultura (4%) (MARM, 2009:29). En 2007 se dio un incremento en el consumo de energía primaria el cual estuvo acompañado de un crecimiento económico del 3,8%, lo que dio como resultado la disminución la intensidad de energía primaria-EIP<sup>267</sup> en un 1.9% (MARM, 2009:173). Por su parte, el indicador de intensidad de CO<sub>2</sub> de origen energético,<sup>268</sup> muestra que a 2007 presentó un incremento moderado en relación con el año 2006 (1,21%), en todo caso, lejos del acusado incremento del 10.77% experimentado entre 2003-2005. En el período 1990-2007, la intensidad de las emisiones de este gas han descendido un 5.4%, sin que lo anterior, debido a las oscilaciones presentadas de año a año, supongan una tendencia definitiva (MARM, 2009:174).

A 2007 por vez primera las energías renovables en España superaron a la energía nuclear en la producción de electricidad. La generación de electricidad a partir de la energía nuclear bajó un 8.4% por paradas programadas de recarga de varios grupos, lo que se compensó con un incremento en la producción de electricidad a partir del carbón. Las emisiones totales de GEI en la producción y transformación de la energía pasaron de 77.583 Kts de CO<sub>2</sub> eq. en 1990 a 122.504 Kts en 2007 (MARM, 2009:175).

---

<sup>267</sup> Por Intensidad de Energía Primaria se define como el cociente resultante de dividir el consumo de energía entre el Producto Interno Bruto-PIB. Permite analizar el grado de eficiencia energética al relacionar el crecimiento económico con el consumo de energía primaria. Dicho consumo de energía primaria se calcula a partir de cinco fuentes: carbón, petróleo, nuclear, gas naturales y energías renovables.

<sup>268</sup> El indicador de intensidad de CO<sub>2</sub> de origen energético, se define como la relación entre las emisiones totales de CO<sub>2</sub> equivalentes producidas por las industrias de transformación o procesado de la energía, y el PIB. Este indicador permite analizar el impacto de la producción de la energía en relación con el crecimiento económico del país.

En cuanto a las fuentes de energía, se mantiene el predominio de la generación de energía proveniente de combustibles fósiles. Por tipos de energía la distribución se da así: gas natural (31,7%), Carbón (24,2%), petróleo (6,5%), renovables (19,9%) y nuclear (1,17%)<sup>269</sup> (MARM, 2009:30). Como se ve, a pesar aún del predominio de los combustibles fósiles en la producción de la energía primaria en España, la participación de las energías renovables en el consumo total de energía ha pasado de representar el 5,8% en 2005 hasta el 6,97% en 2007. Estas fuentes de energía han superado en 2007 por vez primera, la berrera de los 10.000 Ktep (MARM, 2009:177). También se incrementa el uso de las energías renovables en la generación de energía eléctrica desde el 15,9% en 2002 hasta el 19,9% en 2007. Asimismo, en 2007, la energía hidráulica representó el 9,8% en la producción de energía eléctrica y la energía eólica el 8,7% (MARM, 2009:30).

No podíamos dejar pasar un último problema en relación con el medio ambiente urbano en España, el cual si bien no está en la clasificación presentada *ab initio*, es de enorme importancia: la movilidad urbana y el transporte. En España la medida anual del valor añadido bruto del sector del transporte en los últimos años es del 5% (MARM, 2009: 228). Las 16 Áreas Metropolitanas de Transporte Público de España, acogen una población de 21,3 millones de habitantes, con 55.000 kms. de líneas de autobuses (urbanos y metropolitanos) y 2.380 Kms. de líneas férreas. Las 16 Áreas Metropolitanas suman en su conjunto 816 Municipios, entre los que se encuentran las cinco ciudades más pobladas de España (MARM, 2009: 294). Como se ve, se trata de un sector económico de vital importancia en sí mismo y por su carácter transversal, pero también es responsable de enormes presiones al medio ambiente urbano, y al medio ambiente en general.

---

<sup>269</sup> A raíz de los recientes acontecimientos ocurridos en Japón (febrero de 2011), la Unión Europea ha manifestado su intención de abandonar definitivamente el uso de energía nuclear. El comisario europeo de la Energía, Günther Oettinger, anunció recientemente que serían sometidas a pruebas de esfuerzo las centrales nucleares, y esperó que vecinos y asociados como Turquía, Rusia y Suiza se unan a la medida. En el bloque europeo hay 143 reactores nucleares instalados en 14 de los 27 estados miembros.

En el tráfico interurbano el volumen total del transporte de pasajeros ha crecido desde 1990, un 94,6%, mientras que el de mercancías lo ha hecho un 107,9%. En el período comprendido entre 2000-2007, el incremento de la demanda del transporte de pasajeros fue del 15,6%, mientras que el de mercancías fue del 18,2% (MARM, 2009: 233). Respecto a 2006, en 2007 el crecimiento de la demanda de transporte de pasajeros por carretera fue del 3,2%, y en transporte marítimo del 6,1%, mientras que el transporte por ferrocarril descendió un 1,1% y el aéreo un 7,1% (MARM, 2009: 233). El transporte por carretera siguió siendo en 2007 el modo más demandado, con un 89,6% en pasajeros y un 83,9% en mercancías (MARM, 2009: 233).

Ahora bien, en el período 1990-2007, las emisiones de GEI procedentes del transporte se incrementaron un 95,3%, mientras que las de sustancias acidificantes se mantienen prácticamente iguales con descenso del 0,2%, y las de precursores del O<sub>3</sub> se han reducido un 28,7%. 2007 se caracteriza por un aumento en las emisiones GEI del 3,4%, en las sustancias acidificantes de un 2,1% y una reducción en la de los precursores del O<sub>3</sub> de un 1,3% (MARM, 2009: 234). De la misma manera, el transporte sigue siendo el sector de mayor consumo de energía final (39,3%), seguido de la industria (33,5%). En el período comprendido entre 1990 y 2007, el crecimiento del consumo de energía final de todos los modos de transporte ha sido del 203,1%, que se corresponde con aumentos para el tramo nacional de 91,9% y del 147,6% para el internacional. El transporte por carretera sigue siendo el modo que más energía consume (89,9%) (MARM, 2009: 235).

La demanda de total de combustibles de automoción en 2008 fue de 31,11 millones de toneladas, un 4,18% menos que en 2007. El gasóleo representó el 79,8% y la gasolina el 20,2%. El consumo de gasolina en 2008 fue de 6,30 millones de toneladas, un 6% menos que en 2007 (MARM, 2009: 241). En 2008 la media mensual del contenido de bioetanol de las gasolinas fue del 2,2%, siendo el mes de junio el de mayor proporción con un 3,2%. La media mensual de contenido de biodiesel de los gasóleos fue un 1,66%, siendo el

mes de agosto el de mayor contenido con un 2.2%. En España las importaciones de biodiesel crecieron en 2008 hasta representar el 71% del consumo total, en comparación con el 51% del 2007. Así las cosas, mientras la producción de biodiesel en España creció sólo un 28%, el consumo lo hizo un 100% (MARM, 2009: 242).

En cuanto a la eficiencia ambiental del transporte tenemos, que si se analiza mediante la relación de la cantidad transportada (viajeros/km./tkm.) por unidad de PIB, se aprecia un descenso continuo en esta ratio del 39,9% en relación con el transporte interurbano y un 32,9% en el de mercancías. Esto significa una mayor eficiencia energética en el transporte interurbano, ya que cada unidad de PIB producida se consigue con menos transporte. Ahora, si se considera el consumo de energía total del sector y se relaciona con los bienes transportados, se obtiene información sobre la eficiencia en términos de consumo de recursos.

En ese sentido, desde 1995 el crecimiento del consumo de energía ha sido del 65,8% para el transporte nacional y del 77,5% para el transporte internacional. A diferencia de la eficiencia ambiental en el transporte, el crecimiento del consumo de energía muestra una tendencia negativa, ya que el número de viajeros por unidad de energía ha sido cada vez menor. Así, entre 1995 y 2007, los viajeros por unidad de energía han disminuido un 15.9% (MARM, 2009: 246.247). Vinculadas con las tendencias de consumo de energía, las emisiones de GEI han crecido un 67,6% desde 1995 (MARM, 2009: 248).

## **3.2. LA GESTION AMBIENTAL URBANA EN ESPAÑA: ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS SOBRE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, Y SU APLICACIÓN E INCIDENCIA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO.**

### **3.2.1. Apuntes previos.**

De acuerdo con AGUILAR (1999a:251), la Política Ambiental en España ha evolucionado en torno a tres etapas: la primera (hasta finales de los 70), corresponde al protagonismo de la Administración central en la elaboración de la misma; la segunda (desde comienzos de los 80-hasta 1986) abarca el proceso de transferencia de competencias a las CCAA por parte del Estado, a partir de los títulos competenciales constitucionales, y la transformación de éstas, en las principales encargadas de ejecutar el contenido de dicha política; la tercera y última, inicia con el ingreso del Estado Español a la Unión Europea, a partir de la firma del Acta Única europea.<sup>270</sup>

Así las cosas, la primera mención que hay en relación a la protección del medio ambiente en España se encuentra en un instrumento de alcance local, el denominado Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas-RAMINP, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, el cual hoy se encuentra derogado por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, sobre calidad del aire y protección de la atmósfera. Aunque valga decir que la transposición de Directivas comunitarias sobre instrumentos de prevención y control de la contaminación (IPPC), Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica, habían producido su derogación tácita, y por ende, desempeñaba desde hace rato un papel subsidiario.

---

<sup>270</sup> AGUILAR (íbid.:251), señala que desde el punto de vista sustancial, las etapas se reducen a dos: desde los 70 del siglo pasado hasta mediados de los 80, caracterizada por las actuaciones predominantemente locales, correctivas y desvinculadas de un planteamiento global por la situación ambiental (RAMINP); y la segunda desde mediados de los 80 hasta nuestros días, cuando la protección del medio ambiente adoptó carácter global y se articularon todo tipo de mecanismos transectoriales para su defensa preventiva.

Pero en estricto sentido, la primera norma ambiental propiamente dicha en el ordenen jurídico español la constituyó, precisamente, la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico, Ley 38, de noviembre 22 de 1972, hoy derogada por la ya citada Ley 34/2007.<sup>271</sup> Según ORTEGA ALVAREZ (2006: 49), desde su preámbulo se nota el carácter de norma ambiental al realizar una solemne declaración de principios en favor de la protección del medio ambiente.<sup>272</sup>

La Ley 38/1972 catapultó la expedición de un conjunto de normas sectoriales de protección del medio ambiente, muchas de las cuales, han estado vigente hasta muy poco. Así por ejemplo, en 1975 se dio la expedición de la Ley de Espacios Naturales Protegidos, la Ley de Residuos Sólidos Urbanos, y en 1977, la Ley de Sanciones por contaminación marina producida por buques y aeronaves.

En el mismo sentido otras Leyes, sin ser esencialmente ambientales, remitieron o refirieron algunas de sus disposiciones a la protección ambiental, como la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, la cual tenía entre otras finalidades, el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos en aguas y tierras. También la Ley de Minas de ese mismo año, la cual estableció el Principio general de compatibilidad de las explotaciones mineras con la protección del medio ambiente, e impuso obligaciones en relación con el reciclado y aprovechamiento de los residuos. Un año después, la Ley de Investigación y Explotación de Hidrocarburos hizo explícitas las medidas de protección y conservación del medio ambiente con relación a las actividades de almacenaje, transporte, depuración y/o refino de hidrocarburos.

---

<sup>271</sup> AGUILAR (Op.cit.:255) no obstante señala que ya desde los sesenta del siglo pasado se comenzaron a articular las primeras medidas en relación con la calidad del aire urbano. Trae a colación los ejemplos de Madrid y Bilbao, en el primero, de 1965 son los primeros equipos de medición de calidad del aire; por su parte en 1969 en Bilbao (una ciudad tradicionalmente industrial de altos hornos), la población protestaba exigiendo mejoras en la calidad del aire.

<sup>272</sup> Entre otros aspectos, el preámbulo de esta norma señala que, *“La universalidad del movimiento a favor de una defensa sistemática de la naturaleza excluye radicalmente toda posible actitud de abstencionismo. El Estado debe asumir una posición activa respecto a estos temas y con mayor razón en aquellos países, como España, en los que por el grado actual de industrialización no se han alcanzado aún niveles de degradación del medio ambiente, salvo en casos muy excepcionales. Precisamente, porque aún no es demasiado tarde, es por lo que los esfuerzos para la protección del medio ambiente deben iniciarse sin demora”*.

En el plano del Urbanismo y la Ordenación del Territorio, la Ley de 2 de mayo de 1975, a través de la cual se modificó la Ley de suelo de 1956, adoptó una serie de instrumentos de ordenación y gestión que comenzaron a incluir variables ambientales en su formulación. Es el caso de los denominados Planes Territoriales de Coordinación, los cuales debían contener, “...medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo y renovación del medio ambiente natural, y el patrimonio histórico-artístico”. Asimismo, el Reglamento sobre planeamiento de la Ley de 1975, atribuía al Plan Nacional de Ordenación la obligación de “señalar las áreas de conservación y mejora del medio ambiente”.

Pero sin duda el colofón de la penetración de la protección ambiental en el ordenamiento jurídico español vino como ya se dijo, de la mano de dos sucesos sin par: la consagración en el Art. 45 de la Constitución española de 1978 del derecho de todos a gozar de un *medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona*; y la suscripción del Acta Única Europea de 1986, a través de la cual España ingresó a la Unión Europea, ya que requisito previo de ingreso, le correspondió comprometerse en la transposición de más de 100 Directivas dedicadas al medio ambiente (GARCIA URETA, 2000).

### **3.2.2. La protección jurídica medio ambiente en el ordenamiento español. Fundamentos constitucionales, delimitación conceptual y competencial: el medio ambiente, la ordenación del territorio y urbanismo en la Constitución española de 1978**

La Constitución política de 1978 proclamó en su capítulo III, en concreto en los Arts. 45 a 47, una serie de postulados axiológico-normativos para la defensa de los bienes jurídicos directamente referidos: el medio ambiente, territorio y suelo. Como señalamos antes, para establecer su significado y alcance es necesario realizar una interpretación finalista de la Carta, y relacionar su contenido con otras disposiciones que permiten irrigar su contenido y salvaguardar los intereses que portan. En particular, articular como

señala PAREJO ALFONSO (1996:134), el contenido de dichos bienes con el conjunto de preceptos integrantes del orden constitucional económico.<sup>273</sup>

De la armonización e interpretación normativa integral, resulta o debe resultar, una compatibilización mutua entre las respectivas exigencias constitucionales inmersas en la dialéctica planteada. De acuerdo con el Tribunal Constitucional en su Sentencia 64, de 4 de noviembre de 1982, *“no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de [armonizar] la [utilización racional] de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello, para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida”*.

El medio ambiente como bien jurídico constitucional se haya recogido en el Art. 45 de la Constitución, el cual desarrollado en tres párrafos, realiza una serie de declaraciones de suma importancia que es necesario analizar de manera sosegada. Pero antes de entrar en el análisis del contenido del Art. 45, es necesario dilucidar lo referente a su ubicación al interior del texto constitucional.

Al igual que los bienes jurídicos de los Arts. 46 (territorio) y 47 (suelo), el medio ambiente se encuentra ubicado en el Título I dedicado a los *derechos y deberes fundamentales*, del Capítulo III referente a *los Principios Rectores de la Política Social y Económica*, los que en directa relación con el Art. 53.3, *informarán a la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen*.

---

<sup>273</sup> Según PAREJO ALFONSO dichos Arts. son entre otros, los siguientes: 38, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado; Art. 40, que requiere de los poderes públicos la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico; Art. 130, que impone también a los poderes públicos, el deber de atender a la modernización y al desarrollo de todos los sectores económicos, en particular el sector primario; y Art. 131, que prevé la planificación por el Estado, mediante Ley, de la actividad económica para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución.



De la redacción anterior surge la pregunta: ¿Quiere lo anterior decir lo anterior, que estos bienes no son concebidos como derechos por el ordenamiento jurídico español? Sobre el particular hay variadas posturas, desde quienes los consideran meros principios informadores restando todo valor de derecho, pasando por quienes los consideran derechos colectivo sin más, hasta quienes los ubican como derechos fundamentales de defensa directa.

En relación con el medio ambiente LOPERENA ROTA (1996:46) ha dicho que se trata de un derecho individual y colectivo a la vez, su tutela puede darse tanto en forma individual como colectiva, sin que el número de individuos cualifique su debida efectividad.<sup>274</sup> Por su parte LOZANO CUTANDA (2006: 73-75) sostiene, *el medio ambiente no se reconoce por tanto en la Constitución española como un derecho fundamental invocable por la vía del amparo, sino como principio rector del ordenamiento, y este principio tiene por finalidad la defensa de un bien o interés colectivo, reconocido en beneficio de la colectividad y cuyo quantum de protección, en relación con los demás derechos y bienes constitucionales, es algo que compete determinar al legislador...*. Y añade, *no significa en modo alguno lo dicho, que su proclamación en el texto constitucional carezca de operatividad normativa directa...tiene como todo el texto constitucional, un valor normativo y vinculante*". Así, apoyada en diversos pronunciamientos jurisprudenciales (Sentencias del Tribunal Constitucional 104 de 1986, 17 de 1987 y 4 de 1989) sintetiza que, *se trata de un principio o valor informativo del ordenamiento jurídico, pero que no son susceptibles de amparo constitucional*.

Para ALVAREZ ORTEGA (Op.cit.:51-56), *el Art. 45 consagra un interés legítimo a disfrutar de un medio ambiente adecuado del que es portador cualquier individuo, conteniendo su estructura interna normativa un mandato idéntico al que se produce cuando el legislador tutela un sector de la realidad*

---

<sup>274</sup> Loperena señala, *"la individualización o la colectivización del derecho es difícil de diferenciar, si aceptamos que compartimos un mismo espacio y que este posee los elementos básicos para nuestra supervivencia, es difícil individualizar los perjuicios causados por el deterioro o el no disfrute del derecho"*.

*mediante la acción popular, que se basa en la desconexión de la acción con un interés personal en la demanda.* Aúna a lo dicho, que teniendo en cuenta lo anterior, la regulación del medio ambiente no está sometida a Reserva de Ley Orgánica que contiene el Art. 81 de la Constitución, ni tampoco le es aplicable el Principio de Reserva de Ley, ni el de Garantía de su Contenido Esencial que proclama el Art. 53.1, pues ésta posibilidad sólo está dada para los derechos y libertades fundamentales.<sup>275</sup>

Que el medio ambiente se sitúe dentro de los principios económicos y sociales, al parecer no lo hace en principio un derecho fundamental, lo que no significa, que por tener dicha categoría, no se está en presencia de una norma jurídica, tal como lo ha reconocido a través de reiteradas sentencias el Tribunal Constitucional,<sup>276</sup> apoyado masivamente en la doctrina.<sup>277</sup>

En efecto, la Constitución se halla compuesta por postulados que son axiológicos pero a la vez normativos, todos los preceptos constitucionales tienen ese doble rasero, así el carácter de norma jurídica le permite ejercer plenamente los efectos ya citados del Art. 53.3 del texto constitucional: actuar como parámetro de constitucionalidad de las Leyes y de anulación o inaplicación de Reglamentos, y de anulación de actos que contravengan frontalmente su contenido, y actuar como límite de otros derechos o bienes constitucionales.

Como ejemplo de lo anterior se cuentan a las Sentencias del Tribunal Constitucional 64, de 4 de noviembre de 1982, 227 de 29 de noviembre de 1988 y 170, de 19 de octubre 1989, las cuales lo ha utilizado en el primero de los casos como límite al desarrollo económico y la segunda como límite al

---

<sup>275</sup> Sin embargo, agrega ALVAREZ, “*dicho régimen jurídico inicial hace que el legislador cuente con una mayor libertad de configuración legal al no estar sometido al límite del respeto del contenido esencial, pero al mismo tiempo, la ausencia de un mandato constitucional de reserva de Ley, permite su regulación mediante Reglamentos independientes*”.

<sup>276</sup> En particular es destacable a Sentencia del Tribunal Constitucional No. 1, de 26 de enero de 1981.

<sup>277</sup> Entre otros puede leerse a GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1980). *La Constitución como norma jurídica*. En: *La Constitución española de 1978*. Madrid, España; BETANCOR RODRIGUEZ, Andrés (2001) *Instituciones de Derecho ambiental*. La Ley. Madrid, España; COBREROS MENDANOZA, Edorta. (1987). *Reflexión general sobre la eficacia normativa de los Principios constitucionales Rectores de la Política Social y Económica*. En: Revista Vasca de Administración Pública No. 19. Oñanti, País Vasco.

ejercicio de la actividad empresarial, y en el tercer y último caso, como límite a la explotación económica de la industria y la energía.<sup>278</sup>

Hemos dicho que en principio el medio ambiente no es considerado como un derecho, sino como un Principio de la política económica y social, sin embargo hay un último escenario, extendido además en la Jurisprudencia y la Doctrina, que plantea la posibilidad de considerar al medio ambiente adecuado como un derecho fundamental. En este caso, al igual que en otros ordenamientos jurídicos (como es el caso colombiano), el medio ambiente puede ser protegido bajo la categoría de derecho fundamental cuando hace parte del contenido esencial de otros derechos fundamentales. En otros ordenamientos se denomina a esta relación Principio de conexión o de conexidad.

En el caso español, y modelo también europeo, la situación por antonomasia viene dada por el caso López-Ostra, desatado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el año 1989, y en el cual queda de presente que la alteración de la calidad del medio ambiente puede afectar a su vez otro tipo de derechos reconocidos como fundamentales, como es en este caso, la intimidad por conducto de la inviolabilidad del domicilio. Las respuestas judiciales en este sentido han ido *in crescendo*, dándose respuestas similares por parte de tribunales nacionales, como es el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional 119 de 2001,<sup>279</sup> en la cual sostiene que el ruido puede afectar

---

<sup>278</sup> En apartes, el Tribunal Constitucional estableció en su Sentencia 64/82, lo siguiente: “*Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno, repetida frecuentemente a lo largo de sus alegaciones, de que exista una prioridad absoluta del fomento de la reproducción minera frente a la protección del medio ambiente. Recuérdese también que la calidad de la vida que cita el Art. 45, y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla, está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro Art., como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos (Art. 130.1)... La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico. En cuanto a las técnicas apropiadas para llevar a cabo la protección del medio ambiente corresponde su elección al legislador, máxime cuando el mismo Art. 45 del texto constitucional habla expresamente, como se ha visto, de «defender y restaurar el medio ambiente»...*”

<sup>279</sup> A pesar de que en este fallo el Tribunal Constitucional desestima el Recurso de Amparo presentado, analiza de manera detenida como el ruido, un tipo de alteración ambiental y sanitaria, puede llegar a vulnerar derechos fundamentales, como la integridad, la intimidad, la inviolabilidad del domicilio. Con dos votos particulares sobre la decisión definitiva, queda claro que es posible esta protección, si la demanda se presenta de manera más sólida. En Colombia, los casos de conexidad del derecho al medio ambiente sano son numerosos en conexión con derechos fundamentales.

tanto el derecho a la integridad física y moral del individuo, como el respeto a la vida privada y familiar.

En cuanto a su contenido, el Art. 45 constitucional ha sido objeto de profusa doctrina, así como numerosos pronunciamientos de las instancias judiciales competentes. A pesar de ser un Principio informador y ordenador como ya vimos, el primero de los elementos materiales que aparece resaltado es la construcción de la protección ambiental como derecho-deber de todos los españoles sin distinción. Como derecho, “...a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, y como deber, “...de conservarlo”. Partiendo de la consideración de que todo ejercicio de un derecho implica la exigencia de un correlativo deber, se entiende y agradece la redacción expresa en sentido positivo de consagrar una potestad de los españoles sin distinción al medio ambiente adecuado, y a la vez, señalar la obligación de su defensa, ya que sin ésta, aquella resultaría inocua. Esto reafirma aún más la posición de la protección del medio ambiente como derecho.

Según ORTEGA ALVAREZ (Op.Cit.:52), frente a la consagración y significado de este derecho-deber sobre el objeto jurídico medio ambiente, parece haberse conformado dos grupos al interior de la más granada de la doctrina: para algunos,<sup>280</sup> la referencia al desarrollo de la persona y de la calidad de vida extiende el ámbito del Art. 45 al medio ambiente social y cultural; mientras que para otros,<sup>281</sup> el Art. en comento se refiere al ambiente natural. Estamos completamente de acuerdo con esta última posición mayoritaria. Otra cosa es, que debido al carácter eminentemente transectorial del medio ambiente, como ha reconocido de manera expresa la jurisdicción constitucional española (Sentencias STC de 26 de junio de 1995 y STC de 12 de diciembre de 2000), éste incida de forma acusada en otras materias y sectores, ampliando la gama de regulaciones administrativas a través de numerosas normas sectoriales, que pueden tocar el ambiente social y cultural.

---

<sup>280</sup> Martín Rebollo, Pérez Moreno, Trenzado Ruiz, Gálvez Montes, entre Otros.

<sup>281</sup> Martín Mateo, López Ramón, Jordano Fraga, Loperena Rota, Lozano Cutanda, Jaquenod de Szogouon, Esteve Pardo, Betancor Rodríguez, Quintana López, entre otros.

En cuanto al significado *medio ambiente adecuado*, nos parece pertinente dar paso a las consideraciones expresadas por el Tribunal Constitucional Español en Sentencia 102, de 26 de junio de 1995, sobre la declaratoria de inconstitucionalidad parcial de la Ley Estatal 4/89 sobre Espacios Naturales Protegidos, teniendo en cuenta su enorme claridad. En esta Sentencia el Tribunal señaló: *...Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nace, se desarrollan y mueren. La Flora y la Fauna, los animales y vegetales o plantas, los minerales, los tres reinos clásicos de la Naturaleza, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico en el año de 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son Naturaleza, sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva, sino un modo de mirar, distinto en cada época y cultura.*

A pesar de la extensión que realiza el Tribunal del vocablo, la Sentencia va mucho más allá, y pone de presente en su fundamento jurídico sexto, que todos esos recursos y elementos se hayan articulados a su vez a un sustrato que los hace conectar de manera fundamental, y agrega por tanto a la definición, en el mismo sentido de otros importantes autores (BRAÑES, 1999) el concepto de ecosistema, en tanto elemento esencial de la noción de medio ambiente. En ese sentido señala el Tribunal, *“...el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos, que por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de*

*cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo”.*<sup>282</sup>

Estas consideraciones que clarifican en gran medida el sentido del Art. 45, pueden también ser extrapoladas al ámbito urbano, en el que intuimos resulta clave. En efecto, pues refuerza la idea ampliamente sostenida de que sólo podrá entenderse la complejidad de las situaciones que gravitan en torno al medio ambiente urbano y resolverlas, cuando antes se comprenda a la ciudad (en el sentido más general de su expresión) como un ecosistema en donde sus elementos se hayan perfecta y complejamente interconectados, sobre los que pueden producirse intervenciones que luego se reproducen a otros ámbitos, y por tanto, hay que prevenir y corregir de manera transectorial. Casi por encima de los elementos por separado, importa más el equilibrio en el que se encuentran dichos elementos, las relaciones y dinámicas que se generan entre ellos, a esto es a lo que se le denomina visión holística: el todo no es la mera suma de las partes, y por tanto, resulta de mayor importancia.

De la definición de medio ambiente hay quienes entienden entonces, que no es posible enfocarlo desde su perspectiva material (LOPEZ MENUDO, 1991), y que por el contrario es necesario utilizar un criterio funcional. (ORTEGA ALVAREZ, Op.cit.: 53). A nuestra forma de ver, ni lo uno, ni lo otro, el concepto de medio ambiente es lo que es, e incluye a ambas y debe ser enfocado desde las dos vertientes, material y funcional. En algunos casos, el sólo enfoque material, cuando haga referencia a un concreto elemento o recurso de la naturaleza bastará por sí solo para garantizar una óptima defensa desde el punto de vista jurídico, pero en otros caso, deberá usarse en combinación.

Otro aspecto a destacar del Art. 45, es que dicho derecho se asegura a todos los seres humanos sin discriminación, estamos pues en presencia de un sujeto legitimado simple, no cualificado, y además que partiendo de que el

---

<sup>282</sup> Además de lo anterior recalca el carácter antropocéntrico de la protección ambiental, en el cual no caben visiones utópicas sino ajustadas a una realidad a partir de una continua gestión operativa y dinámica. *“El medio ambiente es esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio ambiente fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción del hoy y operante”.*

Derecho es una construcción cultural, la visión preponderante es evidentemente antropocéntrica, zanjando de una vez la discusión, más de tipo ético-ecológico, en relación con la posibilidad de que los animales o las plantas sean sujetos de derechos.<sup>283</sup>

También es necesario evidenciar la conclusión que de la norma parece desprenderse, en el sentido de que la protección del medio ambiente posibilita a su vez, una mejoría en la calidad de la vida de los seres humanos, o más bien persigue dicha finalidad. Nada más acertado como realidad y como objetivo, a lo mejor su visión eminentemente positiva, aunque no se sepa con exactitud lo que significa, sigue ubicándola como estandarte de buenas causas.

En ese sentido, como bien distingue ALVAREZ ORTEGA (Op.cit.: 52), el Art. 45 de la Constitución española hace referencia es a *la calidad de la vida*, anotación válida dirigida en el mismo sentido de la definición más clara al respecto aportada por el Profesor MARTÍN MATEO (1977:100), para quien la relación entre medio ambiente y calidad de vida se expresa en la posibilidad cierta de los seres humanos de, *gozar de una vida digna a partir de un entorno en condiciones de calidad*. Aquí el término entorno se asemeja a ambiente, y la calidad se refiere a las condiciones de equilibrio en el que se deben mantener los ecosistemas y dentro de éstos, los elementos que lo conforman.

En el mismo sentido, las más importantes declaraciones ambientales a nivel mundial, comenzando por la Cumbre de Estocolmo sobre el Medio Humano señalaba entonces, *el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de una vida digna adecuada en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras* (ONU, 1972). Culmina el Emérito Profesor Martín Mateo señalando que, *“a pesar de los solemnes pronunciamiento al respecto, la calidad de vida*

---

<sup>283</sup> Sobre el particular es interesante leer las obras del Profesor Australiano Peter Singer. En su principal obra: ” *Liberación animal*”, propone una ética que partiendo del hombre, se dirija también hacia el resto de los animales, atacando lo que él llama "especismo" o creencia en la superioridad de una especie, la humana, sobre las demás.

*es en términos generales, una noción intrínsecamente valorativa, que dependerá de los criterios, inevitablemente, subjetivos, de quienes ponderen una situación frente a otra...”* (MARTÍN MATEO, Op.cit.:100)

En cuanto al segundo párrafo del Art. 45, se presenta una mención sobre la necesaria utilización racional de los recursos naturales y la solidaridad colectiva, clara consecuencia del contenido ya explicado del párrafo inicial. Por su parte la alusión a los recursos naturales se entiende en la medida en que son elementos que conforman la noción de medio ambiente, éstos y sus relaciones, hacen posible entender al ambiente como un todo. Finalmente, el párrafo tercero del Art. 45 establece una reserva de Ley para el ejercicio de la acción pública sancionatoria, incluso penal, para quien desarrolle conductas atentatorias del medio ambiente y los recursos naturales. Lo interesante es que sólo en este Art., justamente el que reconoce la existencia del derecho a un medio ambiente adecuado, junto al Art. 25 del texto constitucional, el cual acoge al principio de legalidad, se habla de la facultad de la administración para imponer sanciones. No hay ninguna otra referencia sobre este asunto en la Constitución de 1978. Sin embargo, extraña la redacción alcanzada en lo referente a la imposición de sanciones, pues al parecer otorga mayor importancia, contrariando la realidad y la basta interpretación doctrinal, a la aplicación de sanciones penales, cuando lo cierto es que en asuntos ambientales la virtualidad preventiva de las sanciones penales es poca, mientras que como ya se mencionó, parte de la doctrina encuentra positivas funciones preventivas en la sanción administrativa.<sup>284</sup>

Pasemos ahora a analizar la descripción de los objetos jurídicos Ordenación Territorial y Urbanismo. En ese sentido cabe comenzar con el comentario de FERNANDEZ RODRIGUEZ (2006: 27), cuando responde a la pregunta: ¿en qué medida afectó la Constitución de 1978 el Derecho urbanístico vigente al

---

<sup>284</sup> Refiriéndose a la potestad sancionadora administrativa, (RODRIGUEZ RAMOS, 1989:459) señala que, *las medidas represivas en materia ambiental cumplen una doble función, de prevención general, al disuadir a los que, intencionada o negligentemente, estén próximos a la infracción, y de prevención especial, consistente en que el sujeto no vuelva infringir la norma nuevamente.* RODRIGUEZ RAMOS, Luis. En: *Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente.* En: Revista de Documentación Administrativa No.190. Madrid, España.



momento de su promulgación? En su opinión y a las vista de los acontecimientos actuales, la modificación fue sustancial. Se refiere al reconocimiento expreso por parte del texto constitucional del derecho a la propiedad privada, lo que al parecer cerró definitivamente el paso a las políticas urbanísticas basadas en la nacionalización del suelo o la propiedad pública de éste, atributo de las Leyes preconstitucionales. En ese sentido, la Ley del suelo de 1956 señalaba expresamente, *“la propiedad pública del suelo es el ideal en la empresa urbanística”*. Así, dicho reconocimiento marcó una nueva pauta para la ordenación del suelo, en la que participa ahora de manera decisiva la iniciativa privada. Pero es que además la tarea constituyente no se limitó a los asuntos relacionados con el suelo urbano, sino que tomó en consideración la necesaria relación entre esta realidad y su contexto regional, creando una nueva competencia territorial: la Ordenación del Territorio.

Precisamente, analizaremos inicialmente la nueva competencia creada por la Constitución del 78, la que llega al Estado español al haber tomado nota de las tendencias de Ordenación del Territorio impulsadas en Europa, inicialmente en el Reino Unido, luego en Francia, más tarde en Alemania y luego a otras regiones como España.<sup>285</sup>

Según ESCRIBANO COLLADO (1991: 3705), desde comienzos de la década de los setenta del siglo pasado la doctrina administrativa en España comenzó a cuestionarse el significado y existencia de un concepto en el ámbito de la actuación de los poderes públicos: la Ordenación del Territorio. Destaca que fue SAENZ DE BURUOGA, quien a su juicio, subrayó por vez primera el concepto como, *“el intento por dominar el medio físico y natural con todos los recursos que hoy se ofrecen al hombre, pero que están subexplotados por la parcelación irreal que ha exigido el propio científico”*. De lo dicho se infería un concurso interdisciplinar con vistas a la ordenación del espacio físico. Una idea

---

<sup>285</sup> Al respecto el Profesor Fernando López Ramón en su Artículo: “Introducción a los significados de la Ordenación del Territorio en Europa”, explica la manera como fueron introducidas éstas ideas inicialmente en el Reino Unido bajo la concepción de descentralización industrial y técnicas de desarrollo local, luego en Francia con la planificación económica y la Ordenación del Territorio a partir de la coordinación de competencias y funciones en Alemania. En: RAP 166 (2005). Págs. 213-220

de actuación pública previsoras más amplia y ambiciosa que el Urbanismo y que el desarrollo regional, promoviendo la integración de la planificación física equilibrada con la de carácter económico.

Para GONZALEZ-VARAS IBAÑES (2006: 31), *“la referencia que contiene la Constitución española a la Ordenación del Territorio no es material o conceptual, sino formal o competencial*. El autor quiere dar a entender, que la categoría apareció como una competencia a repartir, sin saber con claridad de qué se trataba el asunto. Competencia, que fue atribuida a las Comunidades Autónomas, a quienes la Constitución del 78 en libertad de decidir si la asumirían junto o por separado con la ya consolidada competencia urbanística, agregando además, la relacionada con la vivienda.

Teniendo en cuenta lo anterior, han sido más bien la Jurisprudencia la encargada de definir el alcance y contenido del concepto. Siguiendo los dictados de la Jurisprudencia constitucional se ha dicho, *“la Ordenación del Territorio persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir valoradamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones, etc...”* Es decir, que los instrumentos de Ordenación del Territorio tienen por tanto, la finalidad de garantizar una perspectiva integral del territorio, quedando por fuera los concretos instrumentos de ordenación urbana. Según la misma Jurisprudencia, *“mientras el Urbanismo se centra en la acción pública sobre el hecho [ciudad], el racional destino y aprovechamiento del espacio físico en el núcleo poblacional”*. (Sentencia del Tribunal Constitucional 149 de 30 de octubre de 1998)

Por su parte MENENDEZ REXACH (1992: 233), ha presentado una definición de Ordenación del Territorio en dos sentidos: la distingue por una parte en sentido amplio como, *“la política o conjunto de políticas conducentes al equilibrio de las condiciones de vida de todas las partes del territorio...conjunto de competencias atribuidas a las diferentes entidades*

*territoriales, para que desde el ejercicio de dichas competencias, todos los poderes públicos ordenen del territorio (mejoren la calidad de vida, la gestión responsables de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, etc...). Por otro lado, en sentido restringido, "donde se puede entender que la Ordenación del Territorio es una competencia específica de una determinada entidad territorial (la Comunidad Autónoma).*

De lo anterior se colige entonces, que mientras la Ordenación del Territorio tiene una visión integral del territorio, el Urbanismo posee la visión del espacio urbano, cualquiera en particular. Es por tanto claro además, que la relación de la Ordenación del Territorio con otros ámbitos competenciales sectoriales es de mayor complejidad que la urbanística (sin decir que la urbanística no lo sea), y por eso, se ha definido como orientación y directriz de la ordenación urbana. (STC 149/98).

Al margen de lo anterior, tanto la Ordenación del Territorio como el Urbanismo son funciones públicas, *"que tienen por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial"* (Sentencia del Tribunal Constitucional No. 77 de 1984), y no hay que olvidar a su vez, que el suelo o espacio físico territorial, es también un elemento básico de la noción de medio ambiente, y un recurso natural, agotable, si cabe la expresión en cuanto a su productividad o utilidad, no renovable. Esta última alusión nos retrotrae al inicio de este acápite y nos ubica de manera clara frente a la cercanía o superposición de títulos competenciales que recaen sobre un mismo objeto, y que a pesar de ello, son canalizados jurídicamente por vías diferentes. El asunto se complica aún más, cuando se entrecruzan otras realidades/competencias que también contienen o se encuentran contenidas en éstas como los montes, los espacios naturales protegidos, etc...

Precisamente, a continuación analizaremos el reparto competencial sobre los títulos en comento. Las competencias en materia ambiental se encuentran

repartidas, por expresa disposición Constitucional, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y como veremos, también hay una relación de distribución de asuntos a los entes locales, por conducto de desarrollos legislativos de preceptos constitucionales.

ALVAREZ ORTEGA (Op.cit.: 101), señala que son dos las notas que caracterizan el reparto competencial en materia de medio ambiente: en primer lugar, como anticipamos, la competencia sobre medio ambiente no se encuentra atribuida a ninguno de los dos niveles de gobierno con exclusividad, se trata de una materia donde rige la regla de las competencias compartidas; y en segundo, el ámbito del concepto medio ambiente, tal como aparece tratado en los mencionados Arts. de distribución (148 y 149), no es equiparable con el establecido en el Art. 45. Según éste, mientras que en el Art. 45 se entiende de manera amplia e inclusiva, los Arts. 148 y 149 lo asumen de manera restringida, circunscrito a una competencia junto con otras materias, que en principio parecieran estar incluidas dentro de la noción de medio ambiente: la misma ordenación del territorio, los montes y los aprovechamientos forestales.

¿Cómo se encuentra distribuida la competencia compartida de la que venimos hablando? Como primera medida, la Constitución otorga a través del Art. 149.1.23 la competencia exclusiva al Estado para adoptar *“la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*.

Nos parece pertinente dilucidar lo que se entiende por *legislación básica*. Al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional No.149, de 4 de julio de 1991, sentó un interesante precedente al respecto. En su día el Tribunal señaló: *“el Constituyente no ha pretendido reservar la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que por el contrario, ha entendido que debía de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente”*. Nos quedarnos con estas palabras y entendemos que la

legislación básica hace referencia a la legislación *indispensable* para la protección del medio ambiente. Así, las normas adicionales de protección cuya competencia radica en cabeza de las Comunidades Autónomas-CCAA, pueden agregar un grado más de protección, sin modificar, ni obviamente desmejorar, la situación de lo definido por el Estado en la legislación básica.

Ahora bien, la Constitución otorgó la competencia de desarrollo normativo en materia ambiental a las CCAA, por lo que ha correspondido al mismo Tribunal matizar algunos de sus argumentos. Así, en la ya referida Sentencia 102 de 26 de junio de 1995 se establece: *“el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, que aún siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las CCAA con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”*.

Dos asuntos destacan de los pronunciamientos presentados. El primero, la delgada línea que separa lo constitucional de lo inconstitucional en materia de reparto competencial sobre medio ambiente. Y en ese sentido como segundo aspecto, reconocer que en su ámbito, el legislador estatal puede hacer mucho apelando a lo básico, sin usurpar competencias que no le corresponden. Algunos asemejan el vocablo básico a mínimo, lo cual no nos parece correcto, quizás tenga algún tipo de significado en relación con las medidas protectoras bajo el entendido de las medidas adicionales que pueden proponer las CCAA. Así por ejemplo, el establecimiento de principios sobre asuntos jurídico-ambientales debe ser considerado como básico, y no obstante no es mínimo, por el contrario resulta ser el sostén, la base o fundamento de las decisiones ejecutivas ulteriores.

Pero es que además, no acaban las competencias estatales con la expedición de la legislación básica. Hay otros escenarios en los cuales también existe capacidad de maniobra. El primero de ellos tiene que ver con una excepcional actividad administrativa bajo la ocurrencia de un conjunto de

circunstancias, tal como se explicita en la tantas veces citada por importante Sentencia del Tribunal Constitucional 102/95. Esta señala, *“cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de competencias autonómicas, o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de las actividad pública ejercida sobre él, y aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, y por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución a un único titular, forzosamente al Estado y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales”*.

El segundo de los escenarios dados al Estado para organizar el medio ambiente por fuera de las competencias expresamente atribuidas, es por conducto del ejercicio de otros títulos habilitantes conexos con éste. Así por ejemplo, el Estado tiene competencia para la expedición de la Legislación civil, donde destacan asuntos de íntima relación con el medio ambiente, como el derecho de propiedad, el ejercicio de acciones de defensa de intereses colectivos como la acción popular, la regulación de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, etc. De la misma manera, tiene la facultad para regular lo relacionado con la responsabilidad penal, de allí, la existencia de un título en el Código Penal Español cuyo bien jurídico protegido es el ambiente. Existen otros ámbitos en los cuales puede actuar de esta manera.<sup>286</sup>

En el mismo sentido, en la Sentencia 38, de 14 de febrero de 2002, el Tribunal Constitucional reafirmó lo señalado en relación con la conexión del medio ambiente, como asunto transectorial, con otros títulos competenciales, lo que permanentemente obliga a la revisión minuciosa de quién posee la competencia. La Sentencia señala en apartes, *“la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al Mar Territorial*

---

<sup>286</sup> La Legislación fiscal es otro de los escenarios en los cuales el Estado puede intervenir, y de esta manera, regular asuntos relacionados con el medio ambiente: el establecimiento de tasas, impuestos, beneficios, exenciones, etc... Otro de los ámbitos competenciales tiene que ver con la realización de obras públicas de interés general, sobre las cuales pesa una Evaluación de Impacto Ambiental.

*cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido... dicha competencia se halla limitada en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marina que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica, y por ello, ha de prevalecer en caso de colisión.*

En cuanto a las competencias ambientales de las CCAA, es necesario realizar antes unas breves anotaciones de carácter histórico en relación con el proceso de surgimiento y consolidación de los respectivas Autonomías y sus Estatutos en materia ambiental. Inicialmente, las competencias en materia de medio ambiente se diferenciaban de acuerdo al camino de acceso a la autonomía, es decir, a través de la de vía rápida, proveniente de la primera oleada de Estatutos bajo el cumplimiento de los requisitos señalados en el Art. 143 de la Constitución, o con la equiparación de las demás Autonomías, dejando pasar el tiempo establecido en la norma para acreditar el cumplimiento de los requisitos solicitados, caso en el cual, de conformidad con el Art. 151, los demás territorios podían acceder a la Autonomía a través de un Estatuto propio con competencias definidas.

Así, las Autonomías de *vía rápida* podían recoger en sus Estatutos, la competencia sobre *gestión en materia de protección ambiental*, mientras que las de la segunda oleada sólo las competencias de *desarrollo legislativo y normas adicionales de protección*. A través de Ley Orgánica 9, de 23 de diciembre de 1992, sobre transferencia de competencias a las CCAA, se elevó el techo competencial de las Comunidades de segunda generación equiparando el marco competencial para todas. Así, en la actualidad, todas las CCAA gozan de las mismas competencias sobre el medio ambiente.

También señalar, que al igual que ocurre con el Estado, las CCAA cuentan con otra serie de títulos competenciales conexos con el medio ambiente, que les permite una injerencia mayor, o la extensión de su ámbito de injerencia en la regulación de asuntos ambientales. Es el caso de las competencias sobre

Ordenación Territorial, Urbanismo, Montes, Agricultura y Ganadería, Aprovechamientos Forestales, Marisqueo, etc...

Teniendo en cuenta que estamos tras el estudio de la protección del medio ambiente urbano, resulta por tanto imprescindible revisar también las competencias sobre medio ambiente que poseen los entes locales. La pregunta que viene inmediatamente a colación es: ¿tienen estos entes competencias expresas sobre la materia?, ¿quién les ha delegado tales competencias?, ¿de qué manera las ejercen?

Ha sido a través de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley 7 de 2 de abril de 1985, que éstos han accedido a las competencias sobre asuntos de directo contenido ambiental o con conexidad sobre el tema. Cabe señalar, que según el Art. 1 de esta norma, cuando un ente local asume competencia la ejerce con autonomía, la que por tanto debe ser respetada por la demás autoridades administrativas.

De conformidad con lo anterior, el Art. 25 de la Ley de Bases del Régimen Local establece las materias objeto de garantía institucional sobre las que los legisladores Estatal y Autonómico deben respetar necesariamente un nivel competencial. El numeral 1 de este Art. señala de manera categórica, *“El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*. A renglón seguido el Art. 2 establece, *“El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en términos de la legislación del Estado y de las CCAA, en las siguientes materias: ...f) Protección del medio ambiente.*

Al respecto, realizar un par de comentarios. El primero, que como se ve, el Art. 1 de la Ley 7/85 señala con enorme amplitud la capacidad de maniobra de los Municipios a fin de alcanzar los objetivos de satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Pueden, *promover todo tipo de*



*actividades y prestar cuantos servicios públicos*, contribuyan a los fines ya anotados. En segundo lugar, reparar en la generalidad de la concreta competencia ambiental establecida. Dicho de esa manera, *“la protección del medio ambiente”*, cabría pensar en todas cuantas iniciativas sean posibles, pareciera no existir límite alguno al ejercicio de la actividad local en esta materia, claro está, el límite viene impuesto por el respeto escrupuloso de la legalidad de la cual emana su habilitación para actuar.

Dicho lo anterior, cabe también anotar que al igual que acontece con el Estado y las CCAA, los entes locales cuentan con otras competencias dadas por la Legislación básica que tiene una profunda conexión con la protección del medio ambiente.<sup>287</sup> Además, el Art. 26 de la Ley de bases del Régimen local, ha señalado la obligatoriedad, en función del número de habitantes del Municipio, para que éstos por sí o asociados, presten ciertos servicios mínimos, algunos de los cuales tienen un contenido ambiental predominante.<sup>288</sup> Pero quizás lo más importante en relación con la competencia ambiental de los Municipios, es que en aquellos de más de 50.000 habitantes, la Ley reafirma la actividad de protección del medio ambiente, agregaríamos nosotros, urbano.

Más adelante, otras Leyes relacionadas con la protección del medio ambiente, han ampliado aún más las disposiciones que facilitan el camino de los entes locales hacia este objetivo. Es el caso de la Ley General de Residuos, Ley 10/98, la cual amplió el servicio relacionado con los residuos a todos los Municipios, para que presten la *recogida, transporte, y al menos, la eliminación de los residuos urbanos* (Art. 4.3), así como la implementación de *sistemas de recogida selectiva* en los Municipios de más de 5.000 habitantes. (Art. 20.3)

---

<sup>287</sup> Ordenación del tráfico vehicular, (movilidad urbana, contaminación atmosférica); protección civil; protección y prevención de incendios; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; defensa de los usuarios y consumidores; gestión integral de residuos; alcantarillado y tratamiento de aguas residuales

<sup>288</sup> En todos los Municipios deben ser prestados los servicios de: cementerio; recogida de residuos; limpieza viaria; abastecimiento domiciliario de agua potable; alcantarillado; control de alimentos y bebidas; en los Municipios con población superior a los 5.000 habitantes, además, los servicios de mercado y tratamiento de residuos; en los Municipios con población superior a los 20.000 habitantes, además: los de protección civil y prevención y extinción de incendios; y en los Municipios con población superior a los 50.000 habitantes, además: el transporte colectivo urbano.

De lo señalado anteriormente, nos parece propio realizar algunos comentarios. Como primera medida, recalcar como la Ley de Bases del Régimen local, realiza una doble enunciación sobre la actividad de protección del medio ambiente. Ello quiere decir que reconoce de alguna manera, que en las aglomeraciones urbanas la actuación antrópica genera impactos que es necesario prevenir y controlar. Además, reserva a Municipios superiores a 50.000 habitantes esta función, reconociendo que la aglomeración humana es un detonante y a la vez un problema ambiental de fuertes connotaciones, y que a mayor población, mayores consecuencias deben ser canalizadas. En segundo lugar, enfatizar en el carácter generalista de la definición competencial ambiental de los entes locales. Mientras los demás asuntos asignados cuentan con una redacción específica, en cuanto acción positiva y en cuanto a ámbito de aplicación, en relación con el medio ambiente sólo se habla de su protección, lo que aunado al Art. 1 de la Ley en comento, permite inferir la realización de todas cuantas actividades estén al alcance del Municipio para cumplir con dicho cometido. Una tercera cuestión es, que debido a la particularidad de los asuntos asignados a los Entes Locales Ley de Bases, éstos no necesitan desarrollo ulterior, como si lo requerirían los relacionados con la protección del medio ambiente, a fin de clarificar su contenido material. Por último, destacar el cúmulo de actividades que bien podrían ser asemejadas como de gestión y servicios ambientales, y que no obstante aparecen aparte a la expresa protección del medio ambiente. Es el caso de la gestión de residuos, la limpieza de las vías, potabilización del agua para consumo humano, etc...

Ahora bien, en relación con todos los demás Municipios que no tengan más de 50.000 habitantes, hay que señalar que el Art. 28 de la Ley de Bases considera como una actividad complementaria de las administraciones públicas, la protección del medio ambiente. Quiere lo anterior decir, que son actividades donde los Entes Locales pueden a través de Ordenanzas desarrollar su competencia, tomando en consideración el o los parámetros establecidos en la Ley.

Para finalizar el repaso por las competencias ambientales de las Administraciones Públicas en España, abordar dos asuntos que no se pueden dejar pasar por alto: en primer lugar, la intervención de las Provincias por conducto de las Diputaciones, y en segundo lugar, reafirmar la estrecha correlación que existe en el ámbito local de un cúmulo de competencias que se ven fuertemente permeadas, y que a su vez permean de forma importante, la competencia medio ambiente, como puede ser el caso de la sanidad, la movilidad, y como veremos a continuación, la Ordenación del Territorio y el Urbanismo.

En primer lugar, el Art. 31 de la Ley de Bases del Régimen Local señala, *“la Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Ahora bien, ¿cuáles son sus fines?. Al respecto sigue diciendo el Art. 31 en su párrafo segundo, “Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular: Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado”.*

Así las cosas, la prestación integral y adecuada de servicios como el de depuración de agua potable, gestión de residuos, alcantarillado o generación de energía, etc...los cuales a su vez hacen parte a la vez de la noción amplia de medio ambiente, reciben el importante soporte, a fin de garantizar la solidaridad y el equilibrio intermunicipales, de las Diputaciones provinciales.

Y para dar respuesta a la segunda parte de nuestra propuesta, nos parece necesario entrar en la consideración del contenido y el alcance de los objetos jurídicos Ordenación del Territorio y Urbanismo. Lo hacemos de manera conjunta para mayor comprensión, y porque, la misma Constitución abrió la posibilidad a las CCAA para regular estos asuntos de esta forma.

Como mencionamos al repasar los antecedentes históricos de la ciudad española, la carga de la ordenación del espacio recayó históricamente sobre los Ayuntamientos: ensanches, reformas interiores, medidas de higiene y sanidad urbana, se dieron a través de Ordenanzas municipales. Sin embargo, la Constitución política de 1978 ordenó una distribución diferente. No sólo creó la competencia Ordenación del Territorio, sino que redistribuyó las existentes que recaían sobre la organización del espacio físico. El nuevo modelo adoptado por el Estado español propició un marco diferente en el cual habrían de surgir nuevos y variados conflictos.

El Art. 148.1.3 de la Constitución española de 1978 determina que las CCAA *podrán* asumir las competencias no sólo sobre la nueva Ordenación del Territorio, sino también sobre el Urbanismo y la vivienda. El Art. es claro en el sentido de que las CCAA *pueden* asumir tales competencias, lo que deja margen para no hacerlo, sin embargo en la práctica ello no ha sido así, todas han acogido la competencia sin excepción. La diferencia entre unas Comunidades y otras, estriba en si han atendido las competencias de manera conjunta o por separado. De acuerdo con lo anterior, la Ordenación del Territorio, pasa con atino creemos nosotros, a ser competencia exclusiva de la administración regional, teniendo en cuenta que su actividad consiste en la delimitación de los diversos usos a los que puede destinarse el suelo o espacio físico a un nivel que rebasa el estricto plano local. Como bien señala PAREJO ALFONSO (Op.cit.:144), *“la distinción entre Urbanismo y Ordenación del Territorio no reside en el objeto o función pública que plasman, sino en la perspectiva con la que se aborda”*.

Sobre el núcleo esencial de la competencia Ordenación Territorial, el Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia 149, de 4 de julio de 1991, *“...su núcleo fundamental lo representaría el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y del equilibrio entre las distintas parte del territorio”*. Como se ve, tiene un objeto amplio que no obstante, también posee sus límites. Recordemos

como al igual que en el medio ambiente, el Estado tiene una serie de competencias sectoriales que de alguna forma entrecruzan, modulan e inciden en la estricta Ordenación del Territorio, además, dicho título competencial no implica la arrogación de todas las actuaciones de los poderes públicos con incidencia territorial, pues ello supondría atribuirse un alcance que no le corresponde; implicaría además, vaciar de contenido otros títulos competenciales. En el mismo sentido, la injerencia del Estado a través de sus títulos sectoriales, supone la imposibilidad de vaciar de contenido las competencias exclusivas de las CCAA, como en este caso.

Al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/98, utilizando los precedentes de las Sentencias 149/91, 36/94, 61/97, entre otras, zanja la discusión aludiendo a que las decisiones de la administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en ejercicio de sus competencias, condicionan la estrategia territorial que las CCAA pretenden llevar a cabo a través de las competencias asignadas.

Ahora bien, en relación con el Urbanismo, tenemos que la Constitución de 1978 impulsó un proceso de descentralización política también complejo, el cual ha merecido la atención de no pocos pronunciamientos jurisprudenciales. Ya vimos como el Art. 148.1.3 de la Carta Política, señaló que las CCAA pueden tener también la competencia sobre el Urbanismo; asumiendo no sólo la facultad de legislar sobre la materia sino también la ejecución y la gestión, reservando al Estado únicamente las normas que los Estatutos de Autonomía no derogaron, y siempre con un carácter supletorio.

A pesar de lo anterior, según FERNÁNDEZ RODRIGUEZ (Op.cit.: 37), si bien las CCAA asumieron la competencia en materia urbanística, se mostraron cautas y respetuosas con el ordenamiento preconstitucional, y se limitaron, en un primer momento, a retocar aspectos más bien marginales, sin afectar el núcleo central del mismo: el derecho de propiedad, cuyo estatuto jurídico corresponde por entero al Estado. Así, el Texto refundido de 1976 se mantuvo

por tanto incólume, hasta que el Estado de manera equívoca, según la mayoría de expertos sobre la materia, propuso en el año de 1990 una reforma a través de la Ley 8, la cual saldría mal librada. La consecuencia de la actuación temeraria del Estado fue puesta en evidencia por el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia No. 61, de 20 de marzo de 1997, la cual anuló la norma que pretendía la reforma, así como casi 200 Arts. del citado texto refundido y la modificación del año 1992, todo por motivos competenciales.

Al respecto LOPEZ RAMÓN (2006:35) ha señalado, que a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional se vive una situación de permanentes cambios legislativos e incidencias judiciales, tanto por parte del Estado como de las CCAA. Agrega el autor, que sucedería lo mismo cuando en el año 1998 el Estado expidió la Ley sobre el Régimen del suelo y valoraciones, que en general causó gran descontento entre las CCAA y sobre la cual recayeron diversos recursos de inconstitucionalidad, aprovechando el Tribunal Constitucional la oportunidad para estarse a lo dicho en la sentencia 61 del año 1997. Como bien se sabe, recientemente ha sido una nueva Ley de suelo y un texto refundido de 2007 y 2008 respectivamente, los cuales parecen promover una dinámica positiva y diferente en relación con la ordenación urbana. A estos cuerpos normativos nos referiremos adelante.

Siguiendo a FERNANDEZ SEGADO (2005: 92), *“sin perjuicio de los posibles aciertos de la nueva normativa de ordenación del suelo, que los tuvo, indiscutiblemente, parece claro que la Ley de 1990 incurrió en un error de base consistente en hacer pervivir de algún modo la lógica urbanística de la Ley del suelo de 1956, no ponderando en la medida necesaria el radical cambio que supuso la expedición de la nueva Carta Política: la redistribución de competencias entre el Estado y las CCAA como resultante obligada del nuevo modelo del Estado Autonómico, con la subsiguiente habilitación a las CCAA para que asumieran estatutariamente la competencia exclusiva en materia de Urbanismo”*.

La doctrina constitucional impulsada por la Sentencia es a la vez radical y simple, sus efectos se asemejan a los de un tornado, señaló en su día (GARCIA DE ENTERRÍA, 1998: 395). De acuerdo con ésta, el legislador estatal carece de competencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, no puede siquiera expedir normas supletorias sobre la materia, a pesar de que como siempre, conserva sus competencias horizontales o sectoriales que tienen incidencia. Tiene como competencias horizontales: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, el establecimiento de las bases y la coordinación general de la actividad económica, habida cuenta de la incidencia de la regulación urbanística en el valor del suelo y los precios de la vivienda, y por último, en la determinación de las bases del Régimen Jurídico de las administraciones públicas, y por este conducto, en las garantías generales en relación con la expropiación forzosa, así como la responsabilidad patrimonial de la administración y los aspectos registrales en cuanto parte del Derecho civil.

Por su parte como competencias sectoriales, entendiéndose por éstas, las competencias del Estado sobre diversas infraestructuras u objetos que han de ser desarrollados sobre el territorio, los cuales se imponen y prevalecen, como vimos sobre la Ordenación del Territorio, y en este caso, sobre el Urbanismo, se encuentran: las competencias relacionadas con los ferrocarriles y transportes que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (Art. 149.1.21), los recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad (Art. 149.1.22), así como las obras de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad (Art. 149.1.24)

El fundamento de la postura del Tribunal Constitucional, recuerda LÓPEZ RAMÓN, (Op.cit.: 37) fue doble: por una parte, el del carácter supletorio que debe derivar de la norma jurídica que contiene la regulación de una materia, norma que en el caso del Urbanismo, debía proceder de las CCAA; y de otro, la supletoriedad del Derecho del Estado, que establecida en el Art. 149.3 de la

Constitución, no configura un título competencial, ni siquiera con respecto a las materias, sobre cuyas bases el mismo Estado dispone de alguna competencia. Nada nuevo, si se tienen en cuenta otros pronunciamientos jurisprudenciales sobre lo mismo (Sentencias 118/1996 y 214/1989) sobre la ordenación de los transportes terrestres y el texto refundido de la Ley de Bases del Régimen Local, respectivamente. De allí que quede en evidencia aún más la torpeza del Estado al intentar cambiar de la manera que lo hizo las normas existentes.

Al margen de los problemas competenciales, la Sentencia 61/97 tiene otros aspectos destacados, que nos sirven para ahondar en la temática que estamos abordando. Entre otros, sobresale la definición de Urbanismo. Al respecto el Tribunal Constitucional señaló, *“el Urbanismo es la disciplina jurídica del hecho social o colectivo sobre los asentamientos de población en el espacio físico”*, rechazando la equiparación realizada por el Estado en la Ley anulada, con la propiedad urbana. El Urbanismo comprende para el Tribunal, potestades públicas de planeamiento, gestión e intervención sobre el uso del suelo, urbanización y edificación, *grosso modo*, las políticas de organización de la ciudad, y los problemas relacionados con el cómo, cuándo y donde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos urbanos.

Así entonces, el Urbanismo se encuentra actualmente regulado por la legislación Autonómica. No obstante, es necesario también analizar lo relacionado con las competencias de los tradicionales detentadores del poder urbanístico, quienes con la expedición de la carta del 78 se vieron al parecer, relegados a un segundo plano: los Municipios. Cabe indicar, como ya hicimos antes, que tanto la Constitución política y su Ley de desarrollo sobre la materia, garantiza y exige dotar a los Municipios de instrumentos para cumplir con la autonomía conferida en la gestión de sus intereses. Así, también las competencias urbanísticas debe ser entendidas a partir de la atribución que al respecto poseen los Municipios. Si se realiza una adecuada correspondencia entre el Art. 2.1 de Ley de Bases del Régimen Local, *“para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a los entes locales, la legislación*



del Estado y la de las CCAA, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios... su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndole las competencias que procedan... con el Art. 25.2, "el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA, en las siguientes materias... tenemos que de las materias listadas por la Ley de Bases del Régimen Local, una de las ellas es la "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística", la que como señala PAREJO ALFONSO (2006: 13), representa "la totalidad de los mecanismos reaccionales propios del Derecho administrativo frente a las trasgresiones de las disposiciones contenidas en el ordenamiento urbanístico". No extraña esta expresa asignación, la disciplina urbanística tratándose de la ordenación del suelo urbano, es en efecto uno de los asuntos que hacen parte del círculo de intereses de los Municipios.

Por último, es necesario hacer referencia a las competencias de las Provincias en relación con el Urbanismo. Según LOPEZ RAMÓN (Op.cit.:42), la legislación urbanística hasta la Ley del suelo de 1956 prescindió casi por completo de las Provincias. Por su parte GARCIA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (1981) señalaron en su día que las competencias asignadas a estos entes eran y han sido siempre "paupérrimas". En aquel entonces su competencia se circunscribía a la aprobación de los denominados Planes Provinciales, los cuales tenían la función de coordinar Planes Generales Municipales, más adelante con la reforma de 1975, llegaron los denominados Planes Territoriales De Coordinación, un poco de más de lo mismo, pero contando ya con reconocimiento expreso frente a la actividad. Con la expedición de la Constitución del 78, la competencia urbanística de las Provincias quedó en manos de las CCAA, quienes son autónomas para decidir el papel que éstas deben desempeñar. Lo que se observa en la actualidad, es que poco a poco se avanza en el reconocimiento paulatino de las Provincias y el importante papel que pueden desempeñar como instancias territoriales de

coordinación, tal es el caso del País Vasco y otras CCAA que han asignado un grado de actuación un poco más avanzado.

Recapitulando tenemos entonces, que con la expedición de la Constitución del 78, las CCAA son las abanderadas del proceso de ordenación del espacio físico, incluimos también al suelo como recurso natural y por tanto, parte de la noción de medio ambiente. Son estas las que en materia ambiental tienen la facultad de gestionarlo y proponer medidas más protectoras. En la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, tienen competencia exclusiva.

El Estado, tiene en materia ambiental la posibilidad de expedir la legislación básica, teniendo cuidado de no invadir ni vaciar de contenido las competencias autonómicas. Ya definimos lo que se entiende por básico. Pero adicionalmente a ello, tiene algunas competencias horizontales y sectoriales que pueden incidir en el medioambiente: montes, aprovechamientos forestales, pesca marítima, ordenación, concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad, etc. En materia de Ordenación del Territorio y el Urbanismo, carecen por completo de competencia, pero se les han reservado otras que tienen incidencia directa e indirecta sobre la ordenación del espacio físico a escala supramunicipal o municipal: derecho de propiedad, obras públicas de interés general, expropiación forzosa, registros e instrumentos públicos (propiedad), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad, obras públicas de interés general, todo el tema de la responsabilidad de las administraciones públicas, bases del régimen minero (extracción de hidrocarburos) y energético (energías alternativas),

En cuanto a los Municipios, a pesar de no contar con una competencia radicada expresa y directamente por la Constitución política, gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses; autonomía que según las normas constitucionales, debe ser respetada por todas las administraciones públicas. Así en desarrollo de la autonomía que le es inherente a los Entes

locales, la Ley de Bases del Régimen local ha establecido que los Municipios poseen competencias en medio ambiente y Urbanismo, esta última a través de la denominada disciplina urbanística. Además, la Ley señala que tienen competencia en otras materias afines: prevención y extinción de incendios, ordenación del tráfico de vehículos y personas en la vía pública (movilidad urbana), promoción y gestión de la vivienda (eficiencia energética de la edificación), promoción y gestión de parques y jardines (paisaje y zonas verdes urbanas), salubridad pública (medio ambiente y salud), cementerios (gestión de residuos, incineradores, contaminación atmosférica), suministro de agua, limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Asimismo, al revisar los instrumentos diseñados para la materialización de las competencias asignadas tenemos que también existe jerarquía: a nivel del Estado se encuentran los planes sectoriales, que establecen directrices básicas en relación con las competencias que le han sido asignadas, y que limitan la actividad de las demás administraciones públicas. Luego en el nivel de las CCAA están los Planes de Ordenación de los recursos naturales-PORN, un típico plan de ordenación ambiental de competencia de la Comunidad Autónoma, los cuales deben ser respetados ante la elaboración de los denominados Planes de Ordenación territorial-POT, competencia también autonómica, los cuales a su vez, modulan o son el parámetro para el ejercicio de la competencia urbanística, que comparten tanto CCAA como Ayuntamientos. Adicionalmente hay que agregar, la planificación proveniente de todas las competencias sectoriales que inciden en estos tres aspectos. Si miramos lo dicho a partir de una construcción vertical tenemos que en el ámbito local, la planificación urbanística se haya condicionada por las directrices de ordenación territorial, la cual a su vez, lo está por la planificación ecológica. Así por ejemplo, en el mismo ámbito competencial, el de las CCAA, los PORN – Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, prevalecen por sobre los Planes de Ordenación del Territorio.

Sobre esto último coincidimos en parte con MONTERO FERNANDEZ (2006: 22), cuando señala que esta situación es algo contradictoria, en la medida en que los planes de Ordenación del Territorio poseen la vocación de ordenar el suelo de manera integral, es decir, tomando en consideración, y no de manera ligera, además del contexto ambiental, la escala social, económica, cultural, entrecruzándolos y permitiendo su articulación a fin de promover procesos de desarrollo regional. Privilegiar en este aspecto, a los estrictos Planes de ordenación de un recurso natural concreto, es desconocer la vocación de la ordenación territorial, y es además a nuestro juicio, realizar dos veces una misma valoración ambiental, que dificulta la coordinación lograda a través de lo que sería un único instrumento.

De acuerdo con la descripción normativa anterior, es fácil percibir que la repartición del ejercicio del poder en relación con las competencias ambiente-espacial, muestran un panorama conflictivo. La existencia de competencias horizontales y sectoriales del Estado, las asignadas por expreso mandato constitucional a las CCAA y las reservadas por Ley de desarrollo constitucional a los entes locales, conforman un panorama complejo. Según el mismo MONTERO FERNANDEZ, (Ibíd.:19), *“el panorama que se dibuja es que subjetivamente las tres administraciones públicas, con mayor o menor intensidad inciden o pueden incidir en los ámbitos objetivos de protección del medio ambiente, la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, dentro de un margen competencial cuyos perfiles, a veces, no resultan lo suficientemente definidos, ni delimitados los ámbitos de actuación”*. Agregaríamos nosotros, dando como resultado permanentes tensiones que en algunos casos, impiden la adecuada tutela de los bienes llamados a proteger.<sup>289</sup>

Los instrumentos de ordenación del espacio físico deben enfrentarse a varios problemas de articulación, entre las diferentes políticas sectoriales de la misma Comunidad Autónoma, entre las políticas del Estado con incidencia

---

<sup>289</sup> De acuerdo con AGUILAR (1999:15) sólo en 1989 se presentaron más de 800 conflictos legales por competencias. Asimismo señala, que el 56.8% (más de la mitad) de conflictos competenciales entre 1984 y 1994 correspondieron a problemas vinculados a la política ambiental.

territorial y los objetivos Autonómicos de Ordenación del Territorio, entra la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, y entre la Ordenación territorial y el planeamiento urbanístico. Y en todos estos niveles, se haya latente la colocación meticulosa de criterios de preservación ambiental, pues ya hemos indicado que se hace alusión a la ordenación de una política, de una competencia, pero también, de un recurso natural: el suelo. En este sentido, según LOPEZ RAMÓN (1987:134), *“...en la Ordenación del Territorio en la que se encuadrarían el Urbanismo (suelo urbano y urbanizable) y el medio ambiente, que aparece directamente relacionado con el suelo no urbanizable. Pero también hay un medio ambiente urbano que es necesario proteger”*. Así, numerosos son los ejemplos reales de controversias competenciales que se suscitan a diario, debiendo intervenir las instancias judiciales para desatarlas. Lo que ocurre es que no siempre hay claridad en relación con el alcance de las sentencias para regular casos similares a futuro, que con seguridad, serán nuevamente sometidos a consideración judicial, retrasando y haciendo poco operativa a las administraciones.

Nos interesa por tanto destacar de entre los conflictos competenciales aquellos en los cuales se encuentren involucrados elementos pertenecientes a la noción y por tanto a la competencia ambiental, cuando entran en colisión con las competencias espaciales de la ordenación territorial y el Urbanismo. En su Manual de Urbanismo y Ordenación del Territorio, (GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, 2007), señala algunos casos concretos en los cuales se hacen evidentes las contradicciones competenciales, sin embargo hace explícita la posibilidad entre la estricta competencia estatal y las competencias espaciales, a través de varios casos reales. Según el autor, puede plantearse el problema de que las competencias espaciales en cabeza de las CCAA choquen con las competencias estatales y locales sobre el medio ambiente, o algún objeto jurídico que haga parte de dicha definición.

Uno de los ejemplos aparece en la Sentencia del Tribunal Constitucional No. 36, de 10 de febrero de 1994, sobre la impugnación de determinados Arts. de

la Ley 3 de 1987 expedida por la Comunidad Murciana, sobre la protección y armonización de los usos del Mar Menor. En esta los recurrentes (el Partido Popular), alegan que según el Art. 149.1.23 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva de legislación básica sobre la protección del medio ambiente. Invocan de la misma manera el Art. 132.2, según el cual también tiene competencia para establecer la regulación del dominio público. Por otro lado, aparece el Consejo de Gobierno de la CCAA suspendiendo una licencia de parcelación y edificación otorgada por el Ayuntamiento a unas obras, y por tanto, aparece pidiendo que se le reconozca autonomía institucional para adelantar la ordenación urbanística en este caso, a través de las citadas licencias. El tribunal desata la controversia señalando lo siguiente, *“en cuanto al dominio público, regulado en el Art. 32 de la Constitución, es doctrina reiterada de este Tribunal que la titularidad estatal sobre el mismo y su competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en si mismas, criterios de delimitación competencial, la naturaleza demanial no aísla a la porción de territorio, así caracterizado de tu territorio, ni la sustrae de las competencias que sobre ese ámbito corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titulariza”*. El argumento planteado en la Sentencia por el Tribunal Constitucional se encontraba ya consagrado en otros pronunciamientos anteriores. (Sentencias 77/1984, 227/1988, 103/1989, 149/91).

De lo anterior se desprende entonces, que el Estado tiene facultades determinar y aún gestionar determinados usos del demanio y para aprobar planes y programas integrados de obras. No obstante, las competencias estatales, que pueden condicionar la actividad de la Ordenación del Territorio, en modo alguno pueden pretender ordenar directamente el territorio sustituyendo al titular de dicha competencia. Así, la aprobación de los planes, instrumentos y normas de Ordenación del Territorio corresponde en exclusiva a quienes poseen la competencia de ordenación territorial. El Estado no se encuentra exento del cumplimiento de dichas normas, aunque en algún

momento pudiera llegar a condicionarlas. (GONZALES-VARAS, IBÁÑES Op.cit: 113)

El panorama puede complicarse aún más, porque en este caso rige también la relación entre la Ordenación del Territorio como competencia autonómica, y la de legislación básica en materia de medio ambiente en cabeza del Estado. En ese sentido, la sentencia en comento señala, *“la competencia de Ordenación del Territorio, aunque debe ponderar los efectos sobre el medio ambiente, no atrae hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza ni todo lo relativo a la preservación de los ecosistemas”*. Además, es claro que las normas de protección del medio ambiente, establecen limitaciones al uso tanto del dominio marítimo terrestre como de los terrenos situados en zonas colindantes, si por ejemplo, han sido catalogadas como zonas de amortiguación o hacen parte de un Plan de Ordenación de un recurso natural. Sin embargo, como se ha dicho, la actividad de planificación de los usos del suelo corresponde, hasta ahora, al titular de la competencia sobre Ordenación del Territorio, no al de la competencia sobre medio ambiente o de dominio público estatal. En la Sentencia que se analiza, los preceptos impugnados pertenecían a la competencia sobre Ordenación del Territorio, con incidencia en el medio ambiente, y por tanto, su resolución se limita a establecer las características que deben poseer los instrumentos de planeamiento u Ordenación del Territorio.

Es claro que la organización territorial del Estado español en diversos centros de impulsión plantea inevitablemente la necesidad de resolver los problemas derivados de la concurrencia competencial en general, y en particular, cuando se proyectan sobre un mismo ámbito espacial, exactamente igual para todos, aunque cada Administración se empece en verlo de manera diferente teniendo en cuenta sus propios intereses. Hasta tanto ello no ocurra, seguirá siendo la Jurisprudencia la encargada de desatar controversias de este tipo, lo cual no siempre se estima adecuado. En el último de los casos planteados como ejemplo, nos parece que el tribunal desata la controversia de

una manera ligera, desconociendo la realidad del territorio, el que además de ser el espacio físico, atribuible a través de una competencia, es un elemento del medio ambiente, que puede verse alterado por una actividad antrópica lesiva.

No nos queda más que, luego de haber realizado este repaso por los bienes jurídicos medio ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo; irrumpir en su reparto competencial, y evidenciar los conflictos que de éste se derivan; que formular el interrogante de si: ¿es posible la integración y armonización de estas competencias? Esta pregunta no constituye novedad, proviene de un reclamo permanente de la doctrina especializada sobre la materia, y en lo que a nuestro objetivo concierne, nos parece que constituiría la decisión estratégica de mayor importancia para garantizar la calidad del medio ambiente del ámbito geográfico en el cual la mayoría de la población española realiza hoy su vida. A proponer respuestas para el interrogante planteado nos dedicaremos a continuación.

### **3.2.3. ¿Es posible la integración y armonización de las competencias ambientales y espaciales como fórmula de protección del medio ambiente, en especial del medio ambiente urbano?**

En España la gestión pública de la política ambiental se ha caracterizado por la dispersión.<sup>290</sup> Hemos indicado que los expertos recalcan la necesidad de encontrar pautas de integración entre los títulos competenciales que den como resultado la protección integral de los bienes jurídicos en comento. Sin embargo, hasta el momento el pesimismo es la constante. Mientras que la tradicional ciudad cambia su morfología y rebasa los límites naturales y proyectados a escala, la polarización política, materializada por lo general en la expedición de normas, no da margen para una integración competencial, o al menos, una oportunidad para el establecimiento de directrices aglutinantes.

---

<sup>290</sup> AGUILAR (a, Op.cit:253), ha señalado que la Administración medioambiental central ha estado compuesta por organismos públicos dispersos, fruto de preocupaciones, situaciones y épocas diferentes. Agregaríamos nosotros que en muchos casos, teniendo bajo su competencia asuntos antagónicos, como es el caso del MARM español actual (Ambiente y Medio Rural), o el, hasta hace unos días vigente MAVDT colombiano (Ambiente y Vivienda).



Al respecto TAMAYO-LORA VALLVE (2006: 60) ha señalado, *“el momento jurídico y también físico (desbordamiento de las ciudades tradicionales) no parecen coincidir con el momento político que se vive en España, que no mueve, ni mucho menos a la integración”*. El Tribunal Constitucional admite como normal la concurrencia de competencias, *“cuando recayendo sobre el mismo espacio físico, las competencias tienen diferente objeto jurídico”*. Sin embargo, admite, *“la necesidad de arbitrar soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias”*. De cualquier manera, si las fórmulas de cooperación fracasan, *“es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”*. (Sentencia 77 de 3 de julio de 1984).

En el conjunto del Estado español, la atomización de fuerzas políticas actuantes al nivel de las administraciones públicas autonómicas<sup>291</sup> y la falta de instrumentos para coordinar el trabajo de ordenación del espacio físico, ni siquiera entre Comunidades colindantes, o lo que es peor, frente a la descoordinación entre Municipios de la misma Comunidad Autónoma o entre Municipios con la Comunidad misma, desmejoran la situación.

El Estado tampoco ha intervenido haciendo uso de las competencias que tiene en su poder para expedir algún instrumento que establezca medidas de armonización entre las administraciones públicas; bien podría hacerlo apelando a varios títulos habilitantes: por ejemplo la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, en este caso para el cumplimiento de deberes constitucionales, como dijimos, el de fidelidad constitucional que más adelante ampliaremos (Art. 149.1.1 CE). Sin embargo, hay que anotar también que con la expedición de la Ley 8/2007 y el texto refundido de 2008, en nuestra opinión el Estado comenzó a hacer valer esta posibilidad.

---

<sup>291</sup> En cuanto al ejercicio de competencias por parte de las CCAA, AGUILAR (a, Op.cit.:254), señala que la heterogeneidad, tanto en el nivel de competencia como de organización administrativa ha sido clave en la agravación de la dispersión y atomización, precisamente, de la visión integral de competencias que recaen sobre un mismo bien jurídico y la forma adecuada de gestionarlas. Desde entonces se señala por parte de la Unión Europea, que dicha dispersión afecta el cumplimiento de las medidas comunitarias, corroborando lo señalado por LOPEZ RAMÓN y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2010).

Hay también otro importante ámbito en el cual el Estado podría participar por cuenta del Art. 149.1.13 de la Constitución, en relación con el establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la cual, en perfecta concordancia con el Art. 40, permite el acceso de los ciudadanos a condiciones favorables para el progreso social y económico y una distribución de la renta regional y personal equitativa. Palabras más palabras menos, el uso de la planificación para impulsar un modelo de desarrollo (la palabra *económico* sobra, pues todo modelo de desarrollo implica una mejora desde el punto de vista económico. Sobre esta competencia estatal el Tribunal Constitucional en Sentencia 45, de 28 de febrero de 1991, señaló que para el caso de la fijación de normas básicas y comunes, puede ser ejercida no sólo mediante normas de rango legal, sino también reglamentario. Al respecto el Tribunal ha considerado admisible la aprobación de *Directrices de coordinación*.

La tercera medida pudiera ser a partir de la competencia establecida en el Art. 149.1.18, sobre la posibilidad de implantar las Bases del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en las que, al tenor de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, “*ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas administraciones y, por ende, de las bases a las que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas*” (Sentencia 76, de 5 de agosto de 1983).

Un cuarto escenario es a través del Art. 149.1.23, en relación con la posibilidad de expedir un instrumento contentivo de bases o de principios para la coordinación o armonización y la consideración del suelo como recurso natural, consideramos a esta posibilidad como legislación básica. Tratándose del espacio urbano, se podría hacer lo mismo para establecer pautas encaminadas a la protección del medio ambiente de las ciudades en España. La expedición de la Estrategia Temática para el Desarrollo sostenible, del Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, la Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano y la Estrategia española de sostenibilidad urbana y local,

denotan una mayor sensibilidad frente al tema y una mayor preocupación ante la situación, y como venimos anotando, el vigente TRLS/08, ha incluido hoy algunas de las directrices en estos contempladas.

Pero además existe otra posibilidad, la competencia por exclusión establecida en el numeral 3 del Art. 149, en el sentido de que cuando haya competencias no asumidas por los Estatutos de Autonomía corresponden al Estado. En ese sentido, creemos posible la expedición de normas, generalidades o principios básicos de coordinación entre las administraciones públicas para el desarrollo armónico de las competencias que inciden en el medio físico.

Hasta aquí lo que consideramos son los escenarios en los que el Estado podría intervenir para intentar encauzar el entresijo competencial. Creemos que los esfuerzos son un poco más evidentes al nivel de las Entidades Locales, donde las redes de ciudades para el intercambio de información y buenas prácticas, la adopción de modelos de ordenación transectoriales como las Agendas 21, han marcado algunas pautas en los últimos años.

Tomando en consideración el vacío existente, y acompañados de un conjunto de pronunciamientos jurisprudenciales, ha adquirido importancia al interior de la doctrina la necesidad de perfilar criterios que logren superar la desarticulación competencial, recalcando o reinterpretando con carácter imperativo e irrenunciable, algunos principios constitucionales y legales existentes, a fin de alcanzar el correcto ejercicio de las competencias por parte de las administraciones públicas, particularmente aplicadas a la ordenación ambiental, territorial y urbana.

Algunos han apelado a la participación como principio constitucional aplicable, otros a la vinculación o prevalencia entre instrumentos de ordenación espacial, otros al principio de fidelidad constitucional, y por último (casi todos), al principio de coordinación. En el TRLS/08, se establece como criterio de

armonización a la sostenibilidad, habrá que esperar qué resultados se obtienen de su aplicación.

En relación con la primera de las posibilidades, GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ (Op.cit:47), trae a colación algunos pronunciamientos jurisprudenciales en relación con la utilización del principio de participación como fuente de aplicación directa y principal para la resolución de controversias jurídicas entre competencias que recaen sobre los ámbitos competenciales espaciales.<sup>292</sup>

Un segundo criterio esgrimido para lograr la articulación ambiental con los Planes de ordenación y las regulaciones de carácter urbanístico es el denominado criterio de *vinculación o prevalencia*. Esto es, la necesaria obligatoriedad de acatamiento y respeto que debe existir entre los Planes de

---

<sup>292</sup> Sentencia de 20 de febrero de 2003, que resuelve un recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Canaria, por la cual se desestima un recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 7, de 27 de enero de 1995 expedido por el Gobierno de Canarias, de aprobación del Plan Insular de Ordenación Territorial de la Isla de Gran Canaria -PIOT, y contra el Decreto 42, de 10 de marzo de 1995, por el cual se corrigen algunos errores del citado Decreto. La parte actora (Municipio de Mogán) entiende vulnerado el principio de autonomía local, alegando que el PIOT contiene determinaciones urbanísticas propias de los planes municipales. Tanto la Sentencia de instancia como la Sentencia del Tribunal Supremo, mantienen que no se infringe el citado principio, y al respecto presentan tres decisivos argumentos: el primero, en el sentido de que los PIOT, creados por Ley 1, de 13 de marzo de 1987 de Canarias, permiten que éstos, “*puedan clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que a estos instrumentos señale la norma*”. En segundo lugar, “*pues la competencia urbanística y de ordenación territorial es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas*”, señalado constitucionalmente y refrendando por el Estatuto de Autonomía de Canarias. En tercer y como definitivo aspecto, además por lo que a nuestro interés respecta, señala que el Ayuntamiento de Mogán participó en la redacción del PIOT. Señala la Sentencia, “*se ha dicho en el pleito que los días 12, 24 y 29 de octubre de 1991, se celebraron diversas reuniones entre el Cabildo y el Ayuntamiento de Mogán, a las que asistieron representantes políticos y técnicos de ambas corporaciones*”. Dicho lo anterior, el Tribunal Supremo falla apoyándose en otro asunto sometido a su conocimiento, la Sentencia de 16 de julio de 2002, en la que señala: *es preciso no perder de vista que la aprobación del PIOT de Lanzarote comportó, un acuerdo máximo de los diversos alcaldes de los Municipios de la Isla, representantes del sentir municipal, quienes por razones de coordinación y eficacia, y en aras de los intereses de la Isla globalmente considerada, han superado un planteamiento que contemplara aisladamente y sin esa visión global las potestades estrictamente locales. Sólo desde una perspectiva que analice todos estos extremos puede darse respuesta a la problemática planteada*. En otra Sentencia, la jurisprudencia admite, la legitimidad de las regulaciones puramente urbanísticas previstas en los Planes de Ordenación Territorial, ya que las Comunidades Autónomas tienen competencias legislativas para prever este tipo de regulaciones. El Tribunal Supremo a través de la Sentencia de 30 de noviembre de 1993, anula el ejercicio de las actuaciones sectoriales de la Administración del Estado, una orden que señala nuevas zonas de seguridad de las baterías de Costa de una zona militar, por el hecho de no haberse dado Audiencia al Ayuntamiento y por haberse desconsiderado el Plan General de Ordenación Urbana vigente en el Municipio. Es decir, incumplimiento de las garantías de participación previstas en el respectivo procedimiento. Queda claro entonces, como el Principio de participación en los instrumentos de ordenación del espacio físico, puede ser utilizado al más alto nivel judicial como criterio determinante para considerar o desconsiderar que existe violación de la jerarquía normativa. El problema está en definir el límite o la cantidad de participación. ¿Cuándo se considera que es suficiente para no decretar la ilegalidad de las actuaciones administrativas? No nos parece este un buen criterio, además de que como ya se anotó, no tiene contornos muy claros, sirve para desatar controversias ya ocurridas, no para precaverlas ni evitarlas. Hay que volver a considerar al suelo como un recurso natural susceptible de protección como elemento del derecho al ambiente adecuado, y advertir que en este caso su protección, debe revestir un carácter eminentemente preventivo.

ordenación física: Planes generales o Sectoriales emanados del Estado, Planes de Ordenación de Recursos Naturales-PORN, Planes de Ordenación del Territorio-POT, y Planes urbanísticos. Unos vinculan a otros. Según GONZALES-VARAS, IBAÑES (Op.cit.:50): *dicho criterio teleológico permite observar si el instrumento territorial es congruente con los concretos fines supralocales que representa. Es evidente que es un criterio tan operativo como excepcional, en el sentido de que lo normal será la legitimidad de las regulaciones de los Planes de Ordenación del Territorio desde este punto de vista*". Al respecto también hay que decir, que si bien constituye un límite más claro para desatar controversias competenciales en relación con los bienes jurídicos estudiados, no apunta en la dirección de la armonización, implica más bien una solución por descarte, esto cuando no se somete al conocimiento de las instancias judiciales.

Cabe preguntarse, al igual que hicimos antes, ¿cuál es el grado de vinculación cuando en un mismo instrumento, por cuenta del desarrollo de las competencias autonómicas, se entremezclan normas de contenido territorial con normas de contenido urbanístico? ¿La ponderación aplica para Arts. específicos contenidos en un mismo instrumento jurídico?

Como señala MENEDEZ REXACH (Op.cit.:258), el establecimiento de criterios de prevalencia o vinculación pueden pasar de ser una solución a un problema, como cuando la legislación ambiental a través de los PORN introduce mecanismos ya existentes en normas de Ordenación territorial, creando duplicidad y empeorando el panorama.

Como se ve, no es adecuado el criterio para lograr el cometido de la armonización competencial. Puede servir, como ha sido anotado, caso a caso, pero no es una constante, ni una directriz general; las CCAA cuentan con la discrecionalidad para ubicarlos al interior de sus instrumentos de planificación o no, allanando el camino o manteniendo el *statu quo*. Además queda al albur del aplicador de Ley, decidir en qué momento aplica un tipo de vinculación u otro.

El tercero de los Principios esgrimido como posible criterio de articulación de competencias corresponde a la extrapolación de uno surgido y conocido al interior de los países Federales como *Lealtad Federal*, entendida bajo el contexto de la forma de Estado Autonómico como Principio de *Lealtad Constitucional*. En los Estados Federales constituye una garantía de la superioridad y unidad de la Federación por sobre los Estados que lo componen, exigible además, tanto al Estado como a las demás administraciones territoriales como medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o mejor, el fin de las competencias que posee cada uno. En España el Tribunal Constitucional se ha referido a este como, *“la colaboración que se traduce en mecanismos de cooperación y coordinación”* (Sentencia 95, de 5 de agosto de 1984). Al respecto MONTERO FERNÁNDEZ (Op.cit.:21) ha dicho, *“el primero, considerado como un deber, establecido legalmente, regula las relaciones interadministrativas, por el que se establece una habilitación competencial que vincula a su ejercicio y que por tanto es exigible judicialmente; el segundo, aun cuando no implica necesariamente una relación de superioridad, si parte de cierto poder de dirección del que coordina sobre el coordinado, por lo que exige títulos competenciales expresos, en el cual la administración competente impone a las otras decisiones unilaterales”*.

Una de las teorías que con mayor claridad e importancia ha atendido el Principio, es la aportada por la profesora BIGLINO CAMPOS (2004), quien ha indicado su utilidad en muchos ámbitos del ordenamiento jurídico español, principalmente como intento para hacer frente a los problemas de superposición y descoordinación competencial. Trae a colación lo dicho por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que este Principio, impone la obligación de vinculación a todos los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, establecida en su art. 9.1, y a mantenerse en ejercicio de las propias competencias, que no deben obstaculizar el ejercicio de las ajenas (BIGLINO, Ibid:68).

El primer deber que impone la Lealtad Constitucional consiste, en que ni las CCAA, ni el Estado, pueden ejercitar de manera abusiva sus propias competencias (Sentencias del Tribunal Constitucional 46, de 15 de marzo de 1990 y 64, de 5 de abril de 1990). Se insiste además, que el Principio no es una mera declaración programática, pues se manifiesta a través de actividades concretas: la Coordinación, por medio de la cual una entidad central asume facultades de dirección, que son consecuencia de la posición de supremacía en la que se encuentra el coordinador con respecto al coordinado; y la Cooperación, implícita en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que implantó la Constitución de 1978 (Sentencia del Tribunal Constitucional 18, de 4 de mayo de 1982), y que entronca con la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía (Sentencia del Tribunal Constitucional 214, de 21 de diciembre de 1989), así como los principios de voluntariedad (Sentencia del Tribunal Constitucional Ídem.) y horizontalidad, en este caso, la entidad central actúa en la misma posición que otras organizaciones territoriales (Sentencia del Tribunal Constitucional 194, de 10 de noviembre de 2004).

Como se ve, es este un Principio complejo, con un trabajo interpretativo importante, y que a simple vista ofrece formulas varias para armonizar la diversidad de competencias espaciales. Sin embargo, las dificultades al hablar de la ordenación del espacio físico en la realidad jurídica española provienen de que las técnicas que de éste se derivan, no se hayan recogidas de manera clara en las Leyes reguladoras de la materia.

Por último, BIGLINO CAMPOS (ibid.:2004), llama la atención sobre el hecho de que los problemas de superposición y falta de coordinación entre competencias no forman parte de la patología de la organización territorial, no son enfermedades de un sistema pluralista, sino que pertenecen a su fisiología, es decir, al funcionamiento ordinario de una organización territorial compleja como es la española. La experiencia de otros ordenamientos mucho más antiguos ha enseñado que en todo sistema compuesto existirán siempre

tensiones entre el centro y la periferia. La dinámica de las organizaciones territoriales complejas también enseña que igual que hay problemas, hay técnicas que ayudan a resolverlos, ésta, una de ellas.

Como constante de los demás criterios esbozados, bien como apéndice, como elemento cardinal, o como marco definitorio, aparece otro de los criterios: el Principio de Coordinación. MENEDEZ REXACH (Op.cit.:231) considera que existe coordinación cuando se tiene capacidad de decidir (competencia), sin perjuicio de que la decisión deba tomarse previa ponderación de todos los puntos de vista (con participación) y en definitiva, con todos los intereses en presencia (vinculación), pues la coordinación es eso, ordenar el conjunto; *su contenido acota fundamentalmente, en atención al criterio reseñado (la facultad de decidir), de modo que la función coordinadora se atribuye siempre a alguien que ocupa una posición de superioridad en el sistema institucional, respecto de los órganos o entidades que deben coordinarse.*<sup>293</sup>

De todo lo dicho, es claro que es necesario adoptar una serie de medidas que logren superar la situación de conflicto, que afecta claramente la justicialidad de los bienes jurídicos en juego. Como primera medida, pensamos en la necesidad de que las directrices supraestatales del espacio europeo sean

---

<sup>293</sup> Este criterio aparece en las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional, Sentencia 4, de 2 de febrero de 1981, en la que se abordó el tema de la organización del Estado español, señalando que la principal característica de la organización político-administrativa creada por la Constitución del 78 es la *autonomía*, la cual repele a la *jerarquía*. Por tanto, un Principio como el de Coordinación es necesario como unidad del sistema, a fin de evitar los excesos de la autonomía que puedan poner en peligro la coherencia del conjunto, y en últimas, el cumplimiento de los fines del Estado. Este principio adquiere especial relevancia en el marco de la organización del Estado y en el ejercicio de las competencias asignadas, como relativas al territorio, pues se encuentra reconocido por la Constitución como criterio de organización administrativa. Al respecto MENEDEZ REXACH (Ibíd.) señaló: *se puede decir que la jerarquía preside la organización administrativa interna, es decir, la articulación entre sus órganos, mientras que las relaciones entre las diferentes Entidades Territoriales en el ejercicio de sus propias competencias, se basa en el principio de coordinación... En síntesis... la coordinación presupone la diversidad de las competencias que corresponden, a título propio, a diferentes entidades. Sin embargo, anota también, que, no existe una función coordinadora con sustantividad propia que se pueda situar en paralelo a otras funciones públicas. La coordinación, entendida como conjunto de decisiones que permiten asegurar la unidad de funcionamiento de un sistema institucional, evitando desviaciones o corrigiendo las que se produzcan, se lleva a cabo a través del ejercicio de funciones normativas como ejecutivas... En consecuencia el Principio de Coordinación proclamado en la Constitución persigue la obtención de un resultado que debe venir del correcto ejercicio de las competencias correspondientes a las diferentes Entidades Territoriales...En otras palabras, se coordina dictando una legislación básica, estableciendo procedimientos conjuntos, creando órganos con facultades de composición y de solución de discrepancias, mediante el establecimiento de otros títulos exigibles para la realización de determinadas actuaciones. En último término, se coordina [descoordinando]...*



definitivamente tomadas en cuenta, como parece desprenderse de la expedición de instrumentos por el lado de la política ambiental y territorial, y de la nueva Ley de suelo y su texto refundido, por el lado del Derecho.

En segundo término, bien como resultado de la intervención Comunitaria o por una actividad propia del Estado español, consideramos que los criterios de armonización para la superación de los conflictos competenciales, deben provenir de una norma con rango de Ley Estatal. Como hemos venido sosteniendo, consideramos que debería ser el Estado el encargado de adoptar, teniendo en cuenta los varios ámbitos a través de los cuales podría actuar, las formas de colaboración que pueden darse entre las diferentes Instituciones competentes. Este criterio no es nuevo, por lo que habrá de tener en cuenta las experiencias anteriores. Al respecto se encuentra el Anteproyecto de Ley de 1982 presentado por el entonces MOPU: *Estudio de Anteproyecto de Ley sobre coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas sobre el territorio y el régimen de utilización del suelo*. Según MENEDEZ REXACH (Op.cit.:271), en dicho proyecto se preveían un variado conjunto de criterios de armonización, partiendo del Principio general de coordinación de las actuaciones con incidencia territorial, pasando por los de información y colaboración mutuas sobre las iniciativas y proyectos, hasta instancias de consulta recíproca entre las Administraciones con el fin de que todas pudieran tener en cuenta las previsiones y decisiones derivadas de las competencias respectivas.

En tercer lugar, encontramos que la concreta técnica o herramienta para alcanzar este objetivo debe tener carácter preventivo y homogeneizador, y por ende, consideramos que es posible a través de la planificación, la cual deberá articular las soluciones para las diversas sinergias presentes en la complejidad del espacio urbano con carácter transectorial e integrador. Nos parece que de aplicarse tal como está concebido, el TRLS/08 permitiría a partir del principio de sostenibilidad, servir de criterio articulador para alcanzar el cometido.

Como cuarto punto, pensamos que ante la existencia de una preeminente realidad urbana en España, y ante la posibilidad de no encontrar criterios armonizadores, es necesario tomar seriamente en consideración la participación de otros Entes Territoriales constitucional y legalmente reconocidos para adelantar el proceso de regulación y control espacio-ambiental urbano. Claro, es impensable regresar hacia la planificación del medio físico centrada en lo urbano estrictamente, las nuevas realidades en relación con este fenómeno han rebasado con creces dicha limitación. Sin embargo, tampoco es posible ampliar de manera desmedida la radicación de competencias, pues podría chocar con las existentes al nivel de las CCAA. Por tal motivo, creemos necesaria la dotación de competencias concretas a las Áreas Metropolitanas, para que asuman la labor de organización territorial y ambiental de su espacio físico, en el cual quede, como ya se dijo, no sólo incluido su específico ámbito urbano, sino también sus relaciones periféricas. El Art. 141.3 constitucional establece que se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes a las Provincias, lo cual ha recibido receptividad por parte de la Ley de Bases del Régimen Local en su Art. 1.3, el cual señala como Entidades locales Territoriales, a las Áreas Metropolitanas. Cabría explorarse esta posibilidad.

### **3.3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN ESPAÑA**

#### **3.3.1. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL APLICADOS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN ESPAÑA**

Entramos ahora en el análisis de los estrictos instrumentos de política ambiental establecidos por el Estado español para la protección del medio ambiente urbano. Al igual que hicimos con el capítulo dedicado al espacio supraestatal Comunitario, revisaremos los instrumentos provenientes de la política ambiental, para más adelante pasar al análisis detallado de los instrumentos jurídicos. Cabe destacar como comentario general, que estos

instrumentos tienen el valor de superar en su gran mayoría, el carácter reactivo y coyuntural con el cual se ha caracterizado tradicionalmente a la Política Ambiental española (SUBIRATS, 1999:84-85). En estos documentos se observa un salto cualitativo en integración y superación de enfoques sectoriales.<sup>294</sup> Miremos a continuación sus aspectos más destacados.

### 3.3.1.1. La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible - EEDS

El primero de los instrumentos de la política ambiental española dirigidos a la protección del medio ambiente urbano es la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible-EEDS*. Hemos querido comenzar por ésta, teniendo en cuenta el contenido general, aglutinador y sistematizante que la caracteriza. La EEDS tiene origen en los documentos de similar naturaleza expedidos desde el ámbito Comunitario, en particular, la *Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible*,<sup>295</sup> la cual tiene como objetivo armonizar las políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental a fin de servir de impulsora ante la opinión pública y los decisores políticos e influir en los comportamientos y actitudes bajo criterios de sostenibilidad de la sociedad europea presente y de las generaciones futuras. De conformidad con lo señalado, es dable afirmar que la EEDS viene a ser la aportación y armonización del Estado español al cumplimiento de lo establecido por la Estrategia europea al respecto, y se constituye, en el documento programático y ejecutivo para la construcción de la sostenibilidad en España, teniendo en cuenta las directrices comunitarias.

En nuestra opinión el documento proporciona una mirada transectorial de la sostenibilidad y propone la integración de las políticas que indiquen sobre esta.

---

<sup>294</sup> Coincidiendo con SUBIRATS, AGUILAR (1999a:250), ha señalado que la Política Ambiental española ha tenido generalmente un carácter regulativo, pues ha impuesto, a través de la producción legislativa y normativa límites y prohibiciones (Comando y Control) predomina, operando algunas veces con medidas de carácter auto regulativo y voluntario, así como con mecanismos económicos y fiscales. Tratándose de la protección del medio ambiente urbano, de cara a la adopción de una política de desarrollo urbano sostenible, los mecanismos de comando y control (sostenibilidad fuerte) deben estar en un plano de equilibrio con los voluntarios (sostenibilidad débil), haciendo que estos se conviertan en un comando y control *voluntario*.

<sup>295</sup> Comunicación de la Comisión Com. (2001)264 final, de 15 de mayo de 2001 sobre: *desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*.

No obstante su entidad e importancia, durante su elaboración y al ser publicada, recibió y ha recibido numerosas críticas por parte de entidades, organizaciones y expertos independientes. El Consejo Económico y Social de España-CES, se abstuvo de emitir concepto aprobatorio a través de su dictamen de 24 de octubre de 2007, por considerar que dada la amplitud y heterogeneidad de las materias en ella contenidas, no era posible formar una opinión, y por tanto concluir sobre el documento (CES, 2007: 9).

Dentro de las críticas más significativas planteadas por el CES (con la cual concordamos), está que uno de sus principales objetivos, el de *garantizar la prosperidad económica*, no fue desarrollado. Que la EEDS no incluyese la dimensión económica del desarrollo, constituye un error grave en lo esencial. Por mucho que se esté en contra, nadie duda hoy de la necesidad de contar con una visión económica del desarrollo, aún aquellos que dentro del modelo de sostenibilidad defienden la primacía ambiental por encima de las demás dimensiones, reconocen que para proteger el medio ambiente se necesita desarrollo económico, no para aprovechar los excedentes, sino para jalonar inversiones. La Estrategia se quedó sin un capítulo que desarrollase en acciones concretas esta importante visión de la sostenibilidad.

Al margen de los aspectos negativos, a nuestro juicio plantea numerosas consideraciones de importancia para promover las dinámicas de sostenibilidad al interior del modelo de desarrollo español. La Estrategia esboza como objetivos principales tres: *i.)* Garantizar la prosperidad económica; *ii.)* Asegurar la protección del medio ambiente y evitar la degradación del capital natural; y, *iii.)* Fomentar una mayor cohesión social teniendo en cuenta las tendencias demográficas, así como contribuir solidariamente al desarrollo de los países menos favorecidos en aras de la sostenibilidad global (los tres pilares del desarrollo).

Como es común en este tipo de documentos, la Estrategia parte de un breve diagnóstico sobre la sostenibilidad en sus tres dimensiones, expresando los

retos principales de España en cada uno. En concordancia con lo señalado antes, el primer de ellos, el desarrollo económico aparece como uno de los pilares, pero a la hora de desarrollar las dimensiones no aparece, siendo sustituida por un epígrafe denominado: *dimensión global frente a los retos de la sostenibilidad*.

En el ámbito de la *sostenibilidad ambiental*, la Estrategia cuenta con tres secciones interrelacionadas: *i.)* Aspectos relacionados con la producción y el consumo; *ii.)* Lucha contra el cambio climático y conservación y gestión de los recursos naturales, y *iii.)* Dinámicas de ocupación del territorio. Más adelante se analizará este ámbito en concreto.

En cuanto a la *sostenibilidad social* recoge los objetivos relativos al empleo, cohesión social y pobreza por un lado, y a la salud pública y dependencia, por otro. En cuanto al primero de los ámbitos, se plantean como objetivos la necesidad de promover el acceso a empleos de calidad e integrar a los colectivos en riesgo de exclusión, así como, hacer un esfuerzo económico para mitigar la pobreza. Respecto a la salud pública y la dependencia, la EEDS plantea como objetivo, fomentar una sociedad sana prestando especial atención a las personas en situación de dependencia.

Por último, en cuanto a relación con la *sostenibilidad global*, planteó como objetivos, aumentar la ayuda oficial al desarrollo, promover la eficacia, la coherencia y la calidad de la política de cooperación, así como, integrar el objetivo medioambiental en la Política Española de Cooperación, más y mejor cooperación con terceros Estados.

Entraremos ahora a analizar el concreto ámbito medioambiental de la Estrategia, y extraer de allí las consideraciones atinentes a la protección del medio ambiente urbano.

El primero de los temas en los cuales enfoca su atención es el relacionado con el *modelo de producción y consumo*. Al respecto la EEDS plantea varias consideraciones: desde fomentar la eficiencia en el uso de los recursos, pasando por una mayor ordenación en la movilidad, hasta promover el turismo sostenible.

Inicia determinando la necesidad de fomentar la eficiencia en el uso de los recursos, y para ello señala que hay en curso actuaciones en este sentido en España, como la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012. Desde una aproximación sectorial, establece medidas como la mejora de las tecnológicas de los equipos y los procesos industriales; transición hacia modos de transporte y promoción de técnicas más eficientes desde el punto de vista energético; y aprobación de normas sobre estándares mínimos de eficiencia energética en las nuevas edificaciones. Se recogen también medidas de fomento a la cogeneración de la energía. Asimismo, contempla medidas formativas y de sensibilización al consumo responsable, y dinámicas de fomento, entre las que destacan las modificaciones en la estructura tarifaria para tener en cuenta los costes externos medioambientales y la extensión entre los pequeños consumidores de contadores *inteligentes*, que permitirán reducir el consumo cuando el precio de la electricidad sea elevado.

En relación con los recursos hídricos contempla medidas para fomentar el uso eficiente y racional del agua. Desde la perspectiva de la demanda se aboga por una política de precios que incentive dicho uso. En ese sentido, recuerda las actuaciones que se vienen llevando a cabo en virtud del Plan de Choque de Modernización de Regadíos y del Programa ALBERCA y asimismo, en las consideraciones sobre el uso racional del agua consagrada en la nueva Ley 8/2007, de 8 de mayo, de Suelo, y en el Código Técnico de la Edificación (Cabría agregar modificada por el texto refundido de la Ley del Suelo).<sup>296</sup>

---

<sup>296</sup> Nos referimos al Real Decreto Legislativo 2/2008, el cual señala en relación con el uso eficiente de los recursos naturales que, “*las políticas de regulación, ordenación, ocupación, transformación y usos del suelo deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación...*”

En relación con los recursos forestales, señala la puesta en marcha de manera decidida del Plan Forestal Español, en el que se contempla de manera principal, la gestión sostenible de los montes españoles, conservando la biodiversidad y estimulando la producción forestal como alternativa económica.

La movilidad sostenible es otro de los subtemas. Al respecto señala que para lograr una movilidad de estas características, es necesario, además de medidas generales para reforzar la seguridad del transporte, reducir las emisiones de contaminantes, mitigar el impacto del ruido y/o propiciar proyectos de I+D+i al respecto. En relación con éstas medidas, la EEDS distingue entre las dirigidas al transporte urbano y las dirigidas al interurbano. Las primeras se concretan en la elaboración de Planes de Movilidad Sostenible como elemento básico del Plan Sectorial de Transporte Urbano y Metropolitano. Asimismo, enuncia medidas como la planificación de las infraestructuras de acuerdo a las exigencias de una movilidad sostenible o la integración tarifaria y funcional de los servicios de transporte o el apoyo del transporte colectivo. En cuanto al transporte interurbano, la EEDS insiste en la necesidad de establecer medidas favorecedoras de transportes eficientes, y señala al ferroviario, la puesta en marcha de las *autopistas del mar* y/o la mejora de flotas de transporte por carretera para evitar trayectos en vacío.

El turismo sostenible es el último de los subtemas del primer componente. Señala que las actuaciones deben ir orientadas a destinos turísticos maduros y de nueva creación. Para los primeros contempla la necesidad de recuperar su posición a través de Planes de Reversión y Recualificación Integral, instrumentados a través de iniciativas como el Fondo de Modernización de Destinos Turísticos Maduros. En cuanto a los destinos turísticos de nueva creación señala, que deben ser definidos tomando en consideración los límites de carga ambiental, global y local, asegurando en todo momento su sostenibilidad. Asimismo, la EEDS subraya la necesidad de realizar campañas de sensibilización y formación y utilizar sistemas de certificación de la calidad

para los servicios y destinos turísticos incorporando criterios de sostenibilidad (instrumentos de sostenibilidad débil).

El segundo componente medioambiental de la Estrategia es el relacionado con las actuaciones dirigidas hacia la *Lucha contra el Cambio Climático*, organizadas a través de una serie de intervenciones repartidas entre los sectores que afectan significativamente a la evolución de los GEI. En cuanto al objetivo energía limpia, se centra en la necesidad de aumentar el peso de las energías renovables en el total energético,<sup>297</sup> se propone la puesta en marcha de medidas dirigidas a la mejora en el conocimiento de la demanda energética, el incremento de participación de las energías renovables y el desarrollo de programas de I+D+i en tecnología de energías alternativas, para lo que se prevé establecer un nuevo eje estratégico dentro del Plan Nacional de I+D+i dedicado exclusivamente a la energía y al cambio climático.

Se presentan acciones para afectar a los sectores difusos energéticos (transporte y residencial), se propone aumentar la eficiencia energética de los vehículos, así como impulsar el uso de biocombustibles; aplicar el Código Técnico de la Edificación, y fomentar la dotación de un equipamiento más eficiente en el sector residencial. En cuanto a los sectores difusos no energéticos (agricultura y residuos) se contemplan medidas que tratan de optimizar el uso de abonos orgánicos, reducir la utilización de los químicos y estimular la aplicación de buenas prácticas agrícolas, además de medidas para la reducción de la generación de residuos, fomentando al tiempo un aumento de las tasas de reciclaje y valoración. Con relación a los sumideros se señala la necesidad de incrementar la capacidad tanto forestal como agrícola para la absorción de carbono atmosférico.

Respecto a la necesidad de reducir las emisiones a través de un empleo eficaz de los instrumentos de mercado, se propone alcanzar la plena aplicación

---

<sup>297</sup> En consonancia con las medidas adoptadas por el espacio europeo, de aumentar a un 20% el total de las energías renovables a 2020.



del Plan Nacional de Asignación-PNA 2008-2012,<sup>298</sup> al tiempo que seguirán vigentes la utilización de mecanismos flexibles (Comercio de Derechos de Emisión y Mecanismo de Desarrollo Limpio) en los casos que no alcancen la reducción de emisiones establecida por dicho Plan Nacional. Pero claro, se recuerda que la prioridad está en la reducción.

Enseguida plantea la necesidad de integrar la adaptación al cambio climático a la planificación de los sectores económicos, y en ese sentido, las medidas se orientan a identificar las vulnerabilidades y oportunidades de los sectores y sistemas afectados, entre otras cosas, promoviendo la participación de los agentes implicados. Nosotros agregaríamos, que también existe la necesidad de ingresar el tema de la adaptabilidad a la planificación territorial y urbana como un componente de la gestión del riesgo, pues muy pocos Municipios tienen conciencia de esta situación.<sup>299</sup>

Por su parte, el tercer gran objetivo de sostenibilidad medioambiental de la EEDS tiene que ver con la *conservación y gestión de los recursos naturales y la ocupación del territorio*. En este sentido las actuaciones se centran fundamentalmente en los recursos naturales con problemas de sobreexplotación.

En relación con los recursos hídricos, propone sustituir los enfoques tradicionales de oferta con estrategias orientadas a la gestión de la demanda, y de conservación y restauración ambiental de los ríos. Gran parte de las acciones están orientadas a la depuración de aguas residuales, la regeneración y reutilización de aguas, y a la mejora y modernización de los sistemas de abastecimiento y riego. Además, se impulsa la mejora de la gestión de los riesgos frente a sequías e inundaciones y la restauración hidrológico-forestal

---

<sup>298</sup> Al respecto, debemos traer a colación la información de GARCÍA ALVAREZ (2009:276) comentando la jurisprudencia del Tribunal Supremo que anula diversas asignaciones de derechos de emisión en el ordenamiento jurídico español, en su gran mayoría por vicios de forma, en particular por la falta o incorrecta motivación en la asignación de los derechos. Pero también comenta interesantes fallos por vicios sustanciales, como no tener en cuenta que las instalaciones con tecnologías eficientes tienen un margen menor de reducción, o las empresas de cogeneración que deberían someterse a una asignación nominativa de derechos, en vez de individualizada.

<sup>299</sup> Al respecto la Estrategia española para la sostenibilidad urbana y local-EESUL (2009) sí que contempla la incorporación a la ordenación física de las ciudades.

para reducir la irregularidad del régimen hidrológico superficial. Asimismo, la EEDS persigue detener la pérdida de biodiversidad y patrimonio natural mediante la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a la conservación, restauración y gestión compatibles con un uso sostenible de los recursos naturales, concretamente, orientadas a la protección de los hábitats y especies más representativos, así como a la preservación y restauración de la biodiversidad y servicios de los ecosistemas más allá de los espacios protegidos.

Por último, en cuanto a los usos *del suelo y ocupación del territorio*, las actuaciones se dirigen a reequilibrar el territorio de las zonas rurales y de las ciudades, en el primer caso mediante la estabilización de los espacios de baja densidad de población y el impulso de la sociedad de la información; y en el segundo, reformulando los modelos residenciales difusos y planteando proyectos integrales de ciudad, impulsando la integración de la ordenación del territorio en las políticas sectoriales, e incorporando mayor racionalidad y sostenibilidad en los desarrollos urbanísticos.

Como se ve, España llevó a cabo su tarea de trasladar las impresiones de la Estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible. Hay cosas significativas en este documento, algunas de ellas han adquirido desde lo legal, aplicaciones prácticas, como puede ser la nueva Ley 8/2007, de suelo, y el texto refundido de 2008. Sin duda esta estrategia contiene sugerencias concretas y significativas aplicables a la realidad ambiental urbana, y sobre aspectos relacionados con un modelo de urbanismo sostenible. Sin embargo hasta el momento, las propuestas apenas inician; todavía no existen documentos diagnósticos de lo realizado, oficiales o particulares que permitan medir el grado de aplicación.

### 3.3.1.2. La Estrategia española para el Medio Ambiente Urbano-EEMAU

De la misma manera que ocurrió con la Estrategia para el desarrollo sostenible, y siguiendo los avances realizados desde el espacio supraestatal Comunitario en relación con la consolidación del Desarrollo Urbano Sostenible y la Protección del Medio Ambiente Urbano, el Ministerio de Medio Ambiente español junto a la Red de Redes para el Desarrollo Local Sostenible de España, publicaron a finales de 2006 la denominada: *Estrategia Temática del Medio Ambiente Urbano-EEMAU*. Documento que sigue de manera íntegra el parámetro Comunitario, dividiendo en siete los temas que atañen a la sostenibilidad de las aglomeraciones urbanas, haciendo énfasis principal en la protección del medio ambiente.

La Estrategia Española se enmarca dentro de la acción de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, en la que se reconoce que el desarrollo local es un elemento fundamental para conseguir la sostenibilidad, y que por virtud de lo anterior, se hacía necesario adoptar una Estrategia española en la que se recogiesen los problemas medioambientales de las zonas urbanas y la necesidad de abordarlos de manera integrada, incidiendo sobre las causas que los generan, sus relaciones e interdependencias. Se señala además, que tradicionalmente las ciudades en España siguieron a lo largo de su historia un modelo de ciudad compacta, eficiente y cohesionada socialmente, pero que de un tiempo hasta hoy, y por diversas razones, se ha subvertido dicha dirección, acogiendo uno nuevo en el que ésta se dispersa, se separa funcionalmente de sus usos, se hace ineficiente y segrega a la población en el territorio con base en su capacidad económica. De allí que la EEMAU plantee como sus objetivos fundamentales, establecer directrices que permitan conducir a los pueblos y ciudades de España hacia escenarios de sostenibilidad, hacia su visión tradicional de ciudad compacta.

En nuestra opinión la EEMAU, al igual que la EEDS, supera la sectorialidad en sus análisis e intenta la pretendida integración entre las políticas con

incidencia en la sostenibilidad urbana. En general promueve el modelo de ciudad compacta, eficiente y cohesionada socialmente, y pretende modificar la actual dinámica de competencia entre territorios basada en el consumo de recursos, por otra fundamentada en la información y el conocimiento, mejorando la calidad urbana de pueblos y ciudades y la calidad de vida de su ciudadanía.

Después de una extensa introducción, la EEMAU se centra en el examen de cada uno de los ámbitos en los cuales debería incidir de forma transectorial para alcanzar la sostenibilidad urbana:

El primero de ellos es el relacionado con *El Urbanismo*. En ese sentido indica que la globalización de los transportes y las comunicaciones a lo largo del siglo XX y en la actualidad, disolvieron las barreras espaciales y mentales que separaban los núcleos urbanos de sus entornos circundantes, arrabales, industriales, agrícolas, ganaderos, rurales y naturales. Ese hecho fue generando diversos tipos de modelos urbanos, desde los más densos, clásicos y mediterráneos, hasta los más difusos, especulativos y oportunistas. En España coexisten en la actualidad todo tipo de modelos, desde las grandes ciudades que acogen al 60% de la población en un 20% del territorio, hasta los barrios y urbanizaciones de reciente planta, que acogen al 40% de la ciudadanía, extendiéndose por casi el 60% del territorio. Esa situación generó obviamente, toda suerte de problemas que es necesario enfrentar. Atendiendo lo señalado, la EEMAU propone entrar en el análisis de los grandes conflictos que resultan de los actuales patrones de urbanización en España, los cuales son varios y de gran complejidad.

De acuerdo con la EEMAU, el conjunto de los conflictos presentados se traduce en situaciones como: *i.)* Predominio entre los nuevos desarrollos de zonas de baja densidad, con impactos ambientales y sociales; *ii.)* Espacio público residual entre lo construido y las vías de tráfico; *iii.)* Una ciudad simplificada, con espacios monofuncionales que exigen costosos

desplazamientos para todas las actividades; *iv.*) Declive de las zonas consolidadas que incitan, por su pobre calidad ambiental, al éxodo; *v.*) Patrones de urbanización que impiden la accesibilidad y la movilidad urbana basada en itinerarios peatonales, ciclistas y el transporte colectivo y/o público; *vi.*) Localización de grandes equipamientos de todo tipo en zonas exteriores a las ciudades consolidadas, con acceso exclusivamente viario, y, *vii.*) Simplificación de los sistemas rurales y naturales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la EEMAU propone como planteamiento esencial introducir definitivamente la sostenibilidad en el urbanismo e incorporar los nuevos valores sociales de respeto al medio ambiente a las oportunidades de la sociedad del conocimiento y a los propios procesos del urbanismo como campo de conocimiento. Para ello señala imprescindible crear ciudad y no urbanización, ordenando la expansión urbana, haciendo inclusión social, controlando de forma efectiva el proceso urbanizador y sus impactos, aumentando la calidad urbana, en especial la red de espacios y equipamientos públicos, y vinculando la urbanización y los equipamientos al fomento del desplazamiento en medios alternativos: pie, bicicleta y transportes públicos eficientes.

Como en todo proceso de planeación estratégica, después de presentar los objetivos generales se plantean las directrices a través de las cuales dichos objetivos serán alcanzados: Las primeras están vinculadas a la estructura urbana, ordenar la remodelación y expansión urbana.<sup>300</sup> Las segundas tienen que ver con ordenar los nuevos crecimientos contiguos a las zonas consolidadas de cara a garantizar un mantenimiento adecuado a futuro de las áreas construidas.<sup>301</sup> El tercer conjunto está vinculado a la eficiencia de los

---

<sup>300</sup> Y para cumplir con lo anterior se señala como necesario, desincentivar la utilización masiva de tipologías de vivienda aislada; favorecer los modelos más compactos de crecimiento o reorganización urbana; y limitar el desarrollo de actividades monofuncionales de alta densidad, por su efecto de succión sobre la vida urbana, máxime cuando no están vinculados a infraestructuras de transporte público.

<sup>301</sup> Para alcanzar ordenar esos nuevos crecimientos se hace necesario, entre otras cosas: reutilizar los tejidos interiores obsoletos o fuera de uso, recuperar las zonas vulnerables y barrios en crisis fomentando la integración social y la mezcla de usos y rentas en todas las zonas urbanas. Al respecto el estudio español sobre Áreas Desfavorecidas, señala que las zonas urbanas así caracterizadas alojan en las ciudades mayores de 100.000 habitantes a más del 15% de la población. Otra acción tiene que ver con Incorporar la Evaluación Ambiental Estratégica en los procesos de

recursos y el metabolismo urbano.<sup>302</sup> Este podría ser considerado el ámbito más ambiental dentro del urbanismo sostenible, pues plantea conseguir que tanto en operaciones de nuevo trazado como en los proyectos urbanos consolidados, las estructuras urbanas generadas sean ahorradoras de suelo, agua, energía y materiales, mediante el análisis de su funcionamiento integrado en el entorno. Asimismo, pretende establecer en la planificación y proyección urbanística un nivel mínimo pero creciente de manera gradual, tanto de energías renovables y un determinado grado de autosuficiencia energética que combine la generación y las medidas de ahorro y eficiencia, y de autosuficiencia hídrica.<sup>303</sup> El cuarto grupo de directrices van dirigidas a la complejidad y mezcla de usos, y la sociedad del conocimiento, estableciendo un mínimo de mezcla de usos en los nuevos desarrollos o en operaciones de creación de centralidad en las áreas existentes; la activación de una red de espacios públicos a partir de los existentes y de la mejora de la calidad en todos los barrios de cada ciudad, así como el acceso universal a las Tecnologías de la Información y Comunicación, y a la prevención de la brecha digital.

En cuanto a las directrices vinculadas a la estabilidad social, la Estrategia se propone diseñar una ciudad de cortas distancias, en la que los servicios básicos sean accesibles espacial y económicamente a toda la ciudadanía, incluyendo población vulnerable por cualquier tipo de circunstancia, y en el que se dé mezcla de rentas, cultura y etnias en todas las zonas urbanas, así como incorporar la perspectiva de género. Por último, en cuanto al grupo de directrices, aparecen las relacionadas directamente con los instrumentos urbanísticos. En términos generales, éste apartado recoge la preocupación en

---

planificación urbana, lo cual ha quedado meridianamente claro con la expedición de la Ley 8/2007 y el texto refundido de 2008. Por último está, la necesidad de concebir el espacio público como eje vertebrador de la ciudad. Todo ello se puede resumir en la última de las estrategias: integrar en el urbanismo un modelo de ordenación del territorio con criterios de sostenibilidad.

<sup>302</sup> Haciendo alusión de manera clara a una visión organicista del hecho urbano. Para poder incidir en sus incorrecciones, es necesario saber cuál es el metabolismo de la ciudad, cómo se comporta y de qué manera gestionarlo, en este caso, de manera sostenible.

<sup>303</sup> En consonancia con lo anterior, las otras dos acciones tienen que ver con establecer en los planes y proyectos urbanísticos los tipos de materiales a utilizar, procedencia y toxicidad así como el porcentaje mínimo de materiales reciclados y reutilizados; así como vincular los usos urbanos a su accesibilidad a pie o en bicicleta, o al menos a su integración en la red intermodal local de transporte.

el sentido de que el urbanismo debe reajustar su capacidad de control de los procesos de gestión del espacio construido, y para ello propone algunas acciones.<sup>304</sup>

El segundo de los grandes temas de la Estrategia es el relacionado con *La Movilidad*. Según ésta, constituye uno, sino el mayor sector de conflictividad al interior de los entornos urbanos, que a su vez se extrapolan de manera alarmante a la situación global.<sup>305</sup> Teniendo en cuenta los problemas relacionados con la movilidad, la EEDS propone como objetivos para enfrentarlos: reducir la dependencia respecto del automóvil; incrementar las oportunidades de los medios de transporte alternativos; reducir los impactos de los desplazamientos motorizados; evitar la expansión de los espacios dependientes del automóvil; reconstruir la proximidad como valor urbano; y recuperar el espacio público como lugar de convivencia fundamental.

A partir de los objetivos relacionados con la movilidad, las directrices diseñadas buscan afrontar el reto de la movilidad sostenible desde sus múltiples frentes, es por ello que hace hincapié en que las propuestas que se

---

<sup>304</sup> En primer lugar, buscar el equilibrio de los objetivos económicos del interés privado con los objetivos ambientales y sociales de interés general. En segundo, la planificación debe combinar escalas: desde la planificación territorial, que es pertinente para la protección de los espacios naturales y/o el desarrollo económico, hasta la escala de las aglomeraciones urbanas que permite abordar los problemas a escala local. De allí nuestra propuesta, de incluir otras realidades diferentes a las existentes para que asuman competencias en relación con el manejo de las nuevas realidades urbanas. Por otro lado señala que la planificación urbanística, como principal instrumento de la ordenación de la ciudad, debe necesariamente integrar objetivos ambientales y sociales de forma explícita, y para ello es imprescindible incorporar a la totalidad de los agentes sociales a los procesos de toma de decisiones, articulando mecanismos de participación respaldados por una estructura normativa consistente. Por último, se debe favorecer la investigación y el desarrollo en el ámbito del urbanismo, haciendo hincapié en el desarrollo de instrumentos para la evaluación empírica del espacio urbano a todas las escalas.

<sup>305</sup> La EEMAU retoma los problemas relacionados con la movilidad, y entre otros, resalta: *i.*) Las altas demandas de energía y materiales de la movilidad urbana: la energía consumida directamente por el sector del transporte en España representa más de un 40% del total; *ii.*) La contribución de la movilidad urbana a los GEI: El incremento de éstos en España multiplica por tres las cifras admitidas por el Protocolo de Kyoto; *iii.*) Las enfermedades y víctimas causadas por la mala calidad del aire producida por el tráfico: Según estudios europeos, la contaminación atmosférica causa en Europa 350.000 muertes prematuras al año. De ellas, 16.000 corresponden a España. En España a causa de la contaminación del aire fallecen 3 veces más personas que por los accidentes de tráfico y casi 11 veces más que en accidente laborales; *iv.*) El deterioro de la salud de la población urbana debido al ruido y los procesos de sedentarización generados por el modelo de movilidad: Gran parte de la población urbana está expuesta a ruidos superiores a los saludables establecidos por la OMS, se estima que el 74% de la población urbana española está afectada por el ruido del tráfico y que el 23% está sometida a niveles no saludables; *v.*) La ocupación del espacio urbano por infraestructuras para la circulación y aparcamiento de vehículos: La demanda de espacio por parte del automóvil privado ha generado una ocupación creciente del espacio público, el espacio urbano ocupado por la movilidad representa en los nuevos desarrollos urbanos porcentajes superiores al 50%; *vi.*) El esfuerzo económico dedicado a la movilidad urbana: Desde el punto de vista del coste económico, en el año 2003 el 12.1% del gasto de los hogares españoles se dirigía al transporte, del cual más del 90% correspondía a la compra y utilización del automóvil privado.

plantean no son independientes entre sí y que en la mayoría de las veces resultan complementarias las unas de las otras. Deja en claro que la aplicación parcial del de las mismas supondría un debilitamiento de la acción transformadora que proponen. Así por ejemplo, las políticas de estímulo a medios de transportes alternativos o sostenibles son una condición necesaria, pero no suficiente, para reorientar el modelo de movilidad urbana hacia la sostenibilidad. Por tanto, se requiere de una combinación de medidas, de estímulo con disuasivas; lo mismo señala para el campo de la innovación tecnológica.<sup>306</sup>

Por su parte, el tercero de los grandes temas transectoriales de la EEMAU es el de la *Edificación o Construcción Sostenible*. Al respecto se señala que los objetivos en este caso, dependen de numerosos factores que exceden el estricto campo de la edificación, por tanto, a partir de un trabajo mancomunado se tomó en consideración aquellos comunes al conjunto de la estrategia.<sup>307</sup> En cuanto a las directrices en éste ámbito, señala la necesidad de articularlas a los órdenes normativos de planeamiento y de la gestión, de forma que su implementación resulte coordinada y se asegure la consecución de los objetivos propuestos.<sup>308</sup> La EMAU hace distinción entre grupos de directrices referidas a diversos objetivos particulares: así por ejemplo, en el ámbito de la promoción de la complejidad urbana y la consecución de la estabilidad social, propone la rehabilitación física y social con la generación de modelos de edificación que favorezcan la mezcla de usos complementarios y medidas de

---

<sup>306</sup> Otras acciones propuestas en la movilidad son: Concebir redes viarias de sostenibilidad que faciliten el control del uso del automóvil en lugar de su estímulo indiscriminado; Diseñar políticas de aparcamiento sostenibles; Establecer un espacio público multifuncional, que equilibre la preponderancia actual del uso para el transporte y, en particular, para el automóvil. Por último, se hace necesario dar una nueva dirección de la innovación tecnológica, que apueste especialmente por la reducción de la potencia, la velocidad y el peso de los vehículos urbanos. La Estrategia señala que es necesario incidir en investigar por combustibles con mejor calidad, vehículos que emitan menos emisiones, más seguros, menos ruidosos y con menor consumo energético.

<sup>307</sup> Garantizar el derecho a un alojamiento digno y adecuado para todos; Garantizar el acceso de todos a los servicios esenciales; Promover un uso eficiente del patrimonio inmobiliario construido, Disminuir la necesidad de nuevas edificaciones; Ajustar la cantidad y disposición de edificación a las posibilidades del medio; Ajustar al mínimo los recursos para mantener las actividades alojadas; Disminuir al mínimo el impacto de los recursos precisos para edificación; Contribuir a la integración del espacio urbano en el medio natural; Generar espacios urbanos basados en un espacio público de calidad; Disponer de edificaciones capaces de integrar actividades complementarias; Ofrecer viviendas adecuadas a los diferentes y cambiantes modos de vida; Transformar la edificación en el primer nodo de conexión a la red de la sociedad de la información

<sup>308</sup> Si bien se ha avanzado en los aspectos generales, todavía no hay una puesta visible, explícita, en los Códigos Técnicos de la edificación por hacer exigibles las medidas de construcción sostenible.



exclusión del vehículo privado e inclusión de transporte alternativo en la edificación. Ya en relación con medidas tendentes a incrementar la eficiencia en el uso de los recursos y el mantenimiento de la biodiversidad, plantea establecer criterios de relación de la edificación con la matriz biofísica en el planeamiento, disminuyendo la demanda de recursos mediante limitaciones locales, debidamente justificadas, de energía, agua y materiales para mantener la habitabilidad en los edificios, la potenciación del uso de materiales reutilizados, reciclados y renovables, definiendo políticas de gestión de residuos y de inclusión de reciclado en los materiales de construcción.

El cuarto de los temas transectoriales de la EEMAU es el de la *Gestión Urbana*. De la misma manera como se explicitó en el ámbito comunitario,<sup>309</sup> lo anterior hace referencia a la manera cómo interactúan las diferentes fuerzas al interior las relaciones interterritoriales, redefiniendo tanto los espacios sobre los que cada esfera ejerce las capacidades de gobierno, como la propia forma en que se adoptan dichas capacidades. En ese sentido, se impone la necesidad de abordar una mayor descentralización del Estado, pero también desarrollar nuevas formas de gestión de los problemas con base en una mayor corresponsabilidad y capacidad de superar los desequilibrios. La fragmentación y heterogeneidad del ámbito local en España, presenta desventajas que podrían paliarse por la vía de la supramunicipalidad. En este apartado se dan a su vez varios objetivos, dentro de los que destaca, como ya se dijo, la necesidad de avanzar hacia un esquema fuerte de cooperación que lleva a las diversas administraciones a articular sus esfuerzos dentro de la diversidad y fragmentación existente, contando con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información al fin de alcanzar una gestión urbana integrada y sistémica. Y se recalca también la importancia del intercambio de información y buenas prácticas a partir de masificación en la implantación de las Agendas 21 Locales.<sup>310 311</sup>

---

<sup>309</sup> Recordemos que éste es uno de los temas transectoriales de la importante Comunicación de la comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones de 11 de Febrero de 2004. Com. (2004) 60. Final. “*Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*”

<sup>310</sup> Otros importantes objetivos que se plantean son: incorporar capital social, transversalidad, participación y colaboración en red, donde lo importante es el contenido de las políticas y no tanto la asignación de

Como último de los temas transversales de la EMAU aparece la relación entre entornos urbanos y rurales, los cuales se perciben principalmente como consecuencia de la demanda urbana de ocupación de zonas rurales. Los problemas en la relación campo-ciudad son variados, de índole ambiental, social y económica, sin que como consecuencia de ello se hayan creado instrumentos conceptuales, institucionales y organizativos para paliarlos. De tal suerte que la EEMAU, llama la atención sobre la necesidad de abordarlos y encararlos a partir de varios objetivos y acciones concretas.<sup>312</sup>

Luego de agotar los temas transectoriales, la EEMAU se ocupa de aspectos varios, en primer lugar, sobre las acciones para el establecimiento de los indicadores que serán aplicados a la realidad urbana a fin de determinar sus avances en relación con el desarrollo.<sup>313</sup> Por otro lado en relación con la

---

responsabilidades; Establecer estrategias de acción y mecanismos de seguimiento y evolución de los cambios en el sistema urbano; y Aplicar el modelo de Agenda 21 y su plan de acción para la sostenibilidad en los pequeños Municipios.

<sup>311</sup> Por su parte las directrices planteadas para el objetivo relacionado con la gestión urbana hacen hincapié en dar a la gestión urbana una dimensión estratégica bajo criterios de sostenibilidad y cohesión social. Se señala necesario alentar la participación ofreciendo información relevante para la ciudadanía. También es necesario desarrollar instrumentos de planificación urbana para la consecución de una estructura ambiental y de sostenibilidad, abordando la planificación urbana desde una visión estratégica compartida, definiendo políticas locales integradas con Agendas 21 de carácter estratégico; e incorporando a los planes comunitarios de barrio y de pequeños Municipios que refuercen la cohesión social o la eficiencia ambiental; Favorecer el desarrollo de ciudades compactas que permitan la reducción del impacto ambiental de las ciudades y estimular la creación de ciudades complejas entendiendo por ello, ciudades con mayor mixtidad de usos y funciones. Promover el desarrollo de instrumentos de gestión urbana en el plano social, económico y ambiental, operativizando los objetivos ambientales mediante un sistema de gestión ambiental que identifique los impactos ambientales producidos directamente por la organización; establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de la política urbana y ambiental; Fomentar la colaboración en red como agente multiplicador de la estrategia ambiental, como las redes de Agendas Locales 21, la red URBAL que acoge diversas ciudades europeas y latinoamericanas, la red de Ciudades por el Clima, la Red de Redes de medio ambiente urbano para buscar la participación del ciudadano y creando mecanismos específicos para su implicación.

<sup>312</sup> En relación con este tema, los objetivos que propone la EEMAU son los siguientes: Plantear relaciones entre el mundo rural y urbano en términos de complementariedad y de colaboración, lo cual significa, un balance equilibrado entre intereses urbanos y rurales, confianza y entendimiento entre lo rural y urbano, cooperación territorial entre todos los actores involucrados y coordinación y redistribución de los recursos financieros relativos al desarrollo de funciones rurales y urbanas dentro de cada región; Aplicar la planificación como instrumento para contener la dispersión y proteger el paisaje y los valores ambientales de las zonas rurales; Establecer cauces para incorporar la planificación integrada al desarrollo de las zonas rurales, donde las zonas urbanas contribuyen de forma intensiva como un tributo a la huella ecológica que genera.

Como directrices para alcanzar los objetivos propone: Establecer un marco conceptual de relaciones entre territorios basado en criterios de equidad y cohesión; Diseñar mecanismos e instrumentos de construcción institucional articulados en torno al concepto de gobernanza multinivel, de participación, compromiso y sostenibilidad. En este sentido se han de aprovechar y reorientar los procesos de Agendas Locales 21 en búsqueda de soluciones compartidas a distintas escalas: comarcal, regional y provincial; buscar soluciones compartidas en ámbitos territoriales distintos en una suerte de modelo policéntrico; Introducir criterios de sostenibilidad (en términos de capacidad de autorregulación, residencia, diversidad, longevidad, etc.) en las relaciones campo-ciudad; y, Realizar control, seguimiento, monitoreo y evaluación de las restricciones y logros obtenidos para garantizar una gestión efectiva.

<sup>313</sup> En cuanto a los indicadores, y teniendo en cuenta que no se ha llegado a una homogeneización razonable del sistema de indicadores urbanos, existiendo un cierto convencimiento de que hay algo que falla en el sistema, que genera incertidumbre y desazón, la Estrategia propone que sea el Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con

financiación de la puesta en marcha de las estrategias esbozadas, así como el cauce para acercar la información e involucrar, no sólo a los directamente interesados, sino también a la ciudadanía en la consecución de los objetivos propuestos. Por último la Estrategia señala que el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano constituye el marco conceptual y programático de la EEMAU.

Dicho lo anterior, el Libro Verde nace con la voluntad de ser el documento de referencia de las políticas medioambientales españolas relacionadas con el proceso de cambio de los sistemas urbanos. Con la aprobación de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano se asume también el contenido del Libro Verde de Medio Ambiente Urbano puesto que se complementan, y asimismo, permiten que los objetivos en ellos incluidos sean alcanzables.

### **3.3.1.3. El Libro Verde sobre el medio ambiente urbano de España**

Como señalamos al abordar la Estrategia sobre Medio Ambiente Urbano, el Libro Verde que a continuación se analiza constituye el documento programático de la Estrategia. Ella misma señala en sus partes finales que puede ser considerada como un resumen del Libro. El libro verde cuenta con un primer tomo expedido en marzo de 2007 y un segundo tomo expedido en 2009 pero como documento borrador el cual abordar los problemas de sostenibilidad ambiental urbana por ámbitos de actuación: agua, residuos, aire, Teniendo en cuenta lo anterior, haremos referencia al contenido del primer libro aprobado.

Lo primero que hay que señalar es que teniendo en cuenta que estos instrumentos siguen la dinámica Comunitaria, el Libro verde tiene exactamente la misma distribución temática de la Estrategia, pero realizando un análisis mucho mayor sobre los conflictos, causas y tendencias, así como en relación con los objetivos, directrices y acciones diseñadas. A pesar de lo anterior, hay

---

la Red de Redes de Medio Ambiente Urbano, el encargado de complementar el sistema de indicadores actual con un nuevo panel de indicadores que se acomode al modelo de ciudad propuesto en la Estrategia de Medio Ambiente Urbano y el Libro Verde de Medio Ambiente para su seguimiento.

una pequeña diferencia denominativa en uno de los temas abordados en los documentos. Los temas base en su mayoría no variaron: urbanismo, movilidad, edificación y gestión urbana (siguiendo la formulación comunitaria) sin embargo, el tema dedicado a la sostenibilidad en la relación espacio urbano-rural, aparece en el Libro Verde bajo el título de Biodiversidad, presentando una similitud mayor al documento europeo de 1990 (Libro Verde Medio Ambiente Urbano) que desde entonces lo contemplaba bajo dicha denominación.

Dicho lo anterior, nos parece que dado el completo análisis realizado en relación con la EEMAU, no queda más que intentar extraer del Libro verde la idea central o la propuesta concreta de implementación en relación con cada uno de los temas tratados. Bajo la denominación de: *“Un modelo de ordenación del territorio y la concepción de un nuevo urbanismo para resolver las disfunciones y conflictos actuales del proceso urbanizador y abordar los retos de la sociedad actual”*, el Libro verde propone en el ámbito de la urbanización sostenible un nuevo modelo de ciudad que tiene como características fundamentales las siguientes:

La principal idea-fuerza que subyace en el documento es la de la necesidad de alcanzar la ciudad sostenible, la cual se logra a partir de la planificación del espacio urbano y su radio de influencia, para mantener un equilibrio de fuerzas entre las relaciones económicas, sociales y ecológicas presentes en la complejidad urbana.

El libro señala que el urbanismo actual tiene su concreción proyectual en un plano de dos dimensiones a cota cero, y por tanto, viene limitado por el propio instrumento proyectual. El nuevo urbanismo denominado *“urbanismo de tres niveles”* es el urbanismo que proyecta no dos, sino tres planos con el mismo detalle y a la misma escala que los urbanistas actuales proyectan el plano urbanístico en superficie. Se proyecta un plano en altura y un plano del subsuelo, aparte del plano en superficie, lo que permite que el conjunto de

variables que atienden a los retos actuales puedan ser plasmadas de un modo o de otro.

Aparte de la concreción formal del urbanismo de los tres niveles, el nuevo urbanismo se centra en la resolución de las variables ligadas a los nuevos retos de la ciudad: En primer lugar, reforzar el carácter polinuclear del modelo de concepción urbana, para lo cual se requiere crear nuevas centralidades en las tramas de baja densidad mediante la introducción de actividades y la redensificación de áreas determinadas. En segundo lugar, la centralidad implica potenciar la mixticidad de usos y funciones, a la par que se pone el acento en el mantenimiento de las ciudades centrales, en su renovación y la transformación de los tejidos urbanos existentes en coherencia con el criterio de minimizar la urbanización de nuevo suelo. En tercer y último lugar, el modelo aboga por que los suelos urbanizables no programados pasen a la categoría de no urbanizable en la mayoría de los casos, y los urbanizables no ejecutados revisados, permitiendo su desarrollo, si encajan en las áreas de nueva centralidad, o trasladarlos con sistemas de compensación, en aquellos casos que estén fuera de límite.<sup>314</sup> Asimismo, la implementación de nuevos usos en el territorio debe ir acompañada, como condición indispensable, de la infraestructura de movilidad en transporte público, a ser posible en transporte de infraestructura fija. La estructuración y compactación de los núcleos urbanos es recomendable que se desarrolle en un radio de dos kilómetros alrededor de las estaciones. Los dos kilómetros son la distancia ideal para acceder en medios alternativos de movilidad: bicicleta, o en su caso, a pie.

En el nuevo urbanismo se integran además, los flujos metabólicos minimizando su consumo y su impacto tanto en la edificación como en el espacio público. El objetivo principal para el agua y la energía es conseguir la autosuficiencia, o al menos, acercarse a ella; y en el caso de los flujos de materiales, potenciar la jerarquía en la gestión de residuos denominada de las 3 erres (reducir, reutilizar, reciclar), ya sea en el desarrollo de la edificación, el

---

<sup>314</sup> Nomenclaturas en relación con la clasificación del suelo que cambiaron con la expedición de la Ley 8/2007 de suelo y el Texto Refundido R.D. 2/2008. Aún no se ha llevado a cabo la adaptación de estas denominaciones.

urbanismo o las infraestructuras, como en el posterior funcionamiento del área urbana o también en la construcción de ésta, cuando haya acabado su vida útil. Nosotros diríamos que es más completo hablar de las 5 erres (reducir, reutilizar, reciclar, reconvertir y rechazar).

Por su parte, en el ámbito de la movilidad el Libro Verde establece que los nuevos desarrollos urbanos deben estar vinculados para su implantación y como condición indispensable, a una red de transporte colectivo que garantice que la mayor parte de los desplazamientos se puedan realizar con este tipo de transporte o con transporte alternativo (a pie o en bicicleta). Para el conjunto urbano es estratégico que el nuevo modelo de movilidad cuente con una red básica de vías para el transporte motorizado que abrace al sistema urbano en su totalidad, dibujando polígonos de aproximadamente 400 metros de lado. Cada polígono de vías básicas y su interior define una *supermanzana*, puesto que abarcará, normalmente, un conjunto de manzanas urbanas.<sup>315</sup>

En cuanto al tema de limitar el número de vehículos circulando, el Libro Verde propone reducir la oferta de viario, combinando medidas sobre aparcamientos y distribución urbana. Dependiendo de las características del sistema urbano y de la oferta de viario y aparcamiento, el número de vehículos circulando se verá reducido en mayor o menor medida, pero en cualquier caso será un proceso dinámico y estará en función de los esfuerzos de inversión en transporte público, en el rediseño del espacio público, en la construcción de aparcamientos ligados a las supermanzanas, entre otros aspectos.<sup>316</sup>

---

<sup>315</sup> Con un Plan de movilidad basado en supermanzanas se proyecta una red extensa, segura y continua de bicicletas para el conjunto del sistema urbano, roto sólo por tramos con pendiente que son salvados con medios mecánicos o transporte colectivo. Dentro de las supermanzanas, las vías básicas se destinan principalmente a los vehículos motorizados, actuando de colectores por donde circulan el vehículo de paso y el transporte colectivo de superficie, además de aceras para el peatón, si el ancho de la vía es suficiente. El libro señala deseable incluir carril para bicicletas. Las supermanzanas serían "áreas 10" (10 Km./h), con esa velocidad se puede diseñar la vía pública con sección en plataforma única, accesible para todo el mundo, incluidas las personas con movilidad reducida. Por su parte, el plan de aparcamientos se estructura liberando del espacio público el aparcamiento en superficie, creando una red de aparcamientos vinculados a las vías básicas de la supermanzana, de modo que cualquier ciudadano pueda dejar su vehículo en la periferia y desplazarse a pie al centro de la misma. Cada aparcamiento subterráneo cuenta, además, con plazas para motocicletas y bicicletas.

<sup>316</sup> Otros dos temas aborda el Libro Verde en relación con la movilidad sostenible. El primero de ellos, la congestión donde la propuesta es aumentar, aunque de modo limitado y modulado, las restricciones, lo que hace presumir que un nuevo porcentaje de ciudadanos dejará de desplazarse en su vehículo. Por su parte, la incorporación de medidas tarifarias en el aparcamiento reduciría, a su vez, el número de vehículos en circulación. El segundo de los temas tiene

El Libro Verde también dedica unas líneas a la edificación sostenible, y en este sentido plantea una nueva concepción al respecto en la que se establezcan las condiciones precisas para aceptar un espacio capaz de acoger actividades humanas. Las tres principales características de esa *nueva habitabilidad*, se resumen en: *i)* La habitación como nuevo sujeto de la habitabilidad, en sustitución de la vivienda como conjunto; *ii.)* La extensión del concepto de habitabilidad a la accesibilidad a los servicios propios de la vida ciudadana; y *iii.)* La consideración de los recursos implicados en obtenerla.

Según las características anteriores, la construcción de una nueva definición de habitabilidad desde una unidad inferior al conjunto de la vivienda (la habitación) y desde un ámbito de exigencias mayor que las estrictas condiciones físicas del espacio (acceso a los servicios y el uso de recursos), debe permitir romper las restricciones y abrir nuevas posibilidades que favorezcan la implantación de la sostenibilidad a la edificación urbana. En ese sentido, la nueva habitabilidad urbana no depende sólo de las características geométricas de los espacios domésticos, de su número u organización, o de sus componentes en el estricto ámbito de la edificación, sino también de otros aspectos que deben ser considerados.<sup>317</sup>

---

que ver con que toda la red viaria, permita a los ciudadanos acceder al conjunto del sistema urbano. La intención es conseguir que la velocidad comercial del bus, tranvía, etc. aumente a la vez que lo hace la regularidad y se aumenta la frecuencia de paso. El Libro recomienda que el rediseño de las redes de transporte público en superficie, se aleje de las estructuras radiales y se aproxime a estructuras ortogonales.

<sup>317</sup> Esas tres importantes características son: Uno, la organización de la privacidad de los diferentes espacios habitables, establecida desde la habitación hasta el espacio público: i.) Accesibilidad, entendida como el control del acceso, como establecimiento de las limitaciones al paso de las personas, expresada como las transiciones hasta la habitación desde el espacio público; ii.) Comunicación, considerada como la capacidad de control de las vistas desde el exterior, control acústico en ambos sentidos, disposición y control de medios mecánicos y electrónicos de comunicación desde el espacio habitable hacia el exterior, y iii.) Independencia, de gestión de los recursos precisos para mantener la habitabilidad, definida mediante los instrumentos que permiten el control de las variables ambientales del espacio (temperatura, iluminación, ventilación, etc.). En segundo lugar, la accesibilidad a los servicios esenciales: cada espacio habitable lo es, en tanto está dotado de unos servicios que le dan la calidad de tal. Servicios precisos para definir un nivel de habitabilidad que debe exceder el simple enunciado del confort ambiental para acoger las exigencias de la vida urbana, y que hoy es inseparable del mismo concepto de ciudadanía: i.) Intimidad, es decir, el establecimiento de las relaciones posibles entre los usuarios que comparten el servicio; ii.) Tiempo de acceso, función de la distancia pero también de la movilidad disponible, y iii.) Calidad de servicio ofrecido, entendido como el nivel de necesidad socialmente aceptado que satisface y las condiciones particulares en que lo hace. Por último, los recursos empleados en obtener la habitabilidad y su relación con el medio físico inmediato, en función de la capacidad de oferta de recursos del medio: los recursos hídricos, energéticos y de materiales usados por la edificación para producir y mantener las condiciones de habitabilidad, deben ser limitados en función de los recursos locales disponibles, asegurando el máximo aprovechamiento de esos recursos y la reducción al mínimo de su demanda, para delimitar la capacidad de soporte del medio. Antes de importar recursos exteriores, debe ser resarcido con las ventajas de la habitabilidad que la urbe genera.

En términos generales, los mecanismos que deben aplicarse para definir y aplicar el nuevo modelo de habitabilidad que se propone, pasan por reconsiderar los objetivos del planeamiento urbano y el aprovechamiento del ordenamiento normativo. La definición de esas características debe articularse de una forma coherente en todos los niveles que regulan la actividad de los agentes que intervienen en los procesos de definición de la estructura urbana, y deben estar expresados desde los documentos de planeamiento estratégico: Agendas 21 Locales, Planes Urbanísticos, hasta la estricta normativa de edificación y las Ordenanzas Municipales.

El cuarto de los grandes temas del Libro Verde es el de la Biodiversidad. Al respecto también se plantean unos objetivos y estrategias que arrojan como resultado una *gestión sostenible de la Biodiversidad en el ámbito urbano*. El Libro Verde señala que el manejo de la Biodiversidad en el ámbito urbano es complejo de manejar, pues comprende aspectos muy diversos de escala espacio-temporal variable, y por tanto, propone algunas acciones estratégicas concretas.<sup>318</sup> En general las claves de esas estrategias concretas son: conocimiento, planificación, conservación y uso sostenible.

El último de los grandes temas que aborda el Libro Verde, es el de la gestión urbana sostenible, a través de un apartado denominado: “*la gestión de la complejidad*”. Tal como señalamos al comenzar este trabajo trayendo a colación las palabras de SIGNORELLI (1999), las ciudades son quizás, la obra

---

<sup>318</sup> Las acciones en el ámbito de la Biodiversidad pasan por: *i.) Preservar* la superficie y continuidad interna de los grandes parques urbanos, así como mantener sus conexiones con la red de corredores y las zonas naturales periféricas y crear zonas interiores más protegidas y menos transitables para el público, que sirvan de refugio de especies; *ii.) Priorizar* en los parques y jardines los tratamientos biológicos para la lucha contra plagas, el uso de compostaje, las especies autóctonas y la economía de agua de riego, naturalizando los espacios ajardinados; las áreas erosionadas deben ser objeto de restauración mediante plantaciones, bajo criterios de eficacia en la revegetación y de mejora de la biodiversidad en su composición en especies y en la producción de recursos y refugio para la fauna. *iii.) Conocimiento*: las ciudades debe disponer de estudios sobre catálogos y procesos que afectan a la biodiversidad y de emplear indicadores que permitan controlar su evolución. En algunas ciudades se deberían desarrollar jardines especializados y zoológicos, actividades en beneficio de la conservación de la biodiversidad global, mediante la cría de especies en riesgo de extinción, con vistas a su reintroducción en sus hábitats naturales. *iv. Conservar*: la conservación de la naturaleza en una trama urbana o muy cerca de ella requiere la implicación de la población humana. Por eso es deseable la participación de los residentes al desarrollar planes de gestión como pueden ser las talas y podas y las sustituciones de especies, tanto en parques, jardines y zonas forestales como en el arbolado viario *v.) Establecer* Planes de Acción sobre la Biodiversidad a un plazo definido, que incluyan el tratamiento de áreas y la protección de las especies en situaciones delicadas.



más importante que haya sido realizada por el ser humano. Sin embargo, y coincidiendo con CAMAGNI (1998), son en su esencia complejas. Por tanto la gestión de la complejidad busca la integración y el abordaje transectorial, y debe luchar contra la complejidad natural de la ciudad. Incluso, hay quienes se preguntan si es posible la sostenibilidad en las ciudades; ya hemos respondido a ello señalando que es un imposible teórico, pero que es la única forma de avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de vida como resultado de la implantación de un nuevo modelo de desarrollo.

Al respecto, el Libro Verde ofrece un corolario de acciones estratégicas aplicadas al ámbito español para hacer posible que la gestión urbana pueda lograr su cometido. Estas acciones se resumen en: *i.)* Plantear con rotundidad que el modelo de ciudad española debe ser el modelo de *ciudad mediterránea*, el cual debe ser abordado con enfoques igualmente complejos, como son los enfoques (eco) sistémicos; *ii.)* Que el modelo ecosistémico por su parte, es reflejo de la transdisciplinariedad y marco en el que pueden interactuar los especialistas con sus disciplinas específicas. Ahí radica la conveniencia de avanzar en el desarrollo de procesos de formación reglada (en todos los niveles) y no reglada para comprender, desde cualquier posición, el enfoque sistémico e integral de la realidad. *iii.)* La definición de un modelo urbano permite, también, establecer un panel de indicadores para su seguimiento. La no definición del modelo reduce las posibilidades de establecer indicadores sintéticos, y con ello, buena parte de su rol estratégico y prospectivo; *iv.)* En todo lo anterior, es necesario adaptar la organización actual de los poderes públicos al doble reto de la *intergubernamentalidad y la transversalidad*; *v.)* El modelo de gestión de la complejidad recomienda avanzar desde la lógica del proyecto concreto, en el marco de un modelo urbano intencional y un Plan estratégico de acción (la Agenda 21 Local); y, *vi.)* Es ineludible cambiar con profundidad el marco educativo y formativo. La formación actual no incide, en ninguna de sus etapas educativas, en el aprendizaje de la complejidad. Por lo que se plantea enseñar a partir de lógicas en circuito, no lineales, permitiendo

contextualizar soluciones cercanas al tratamiento integral de los problemas y al sentido común.

#### **3.3.1.4. Estrategia española para Sostenibilidad Urbana y Local-EESUL,**

Por último, debemos destacar dentro de los documentos de política para el impulso de la sostenibilidad urbana en España a la *Estrategia española para Sostenibilidad Urbana y Local-EESUL*, expedida por el MARM en diciembre de 2009 como resultado de la evaluación de la aplicabilidad de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente y la Estrategia de Medio Ambiente Urbano de España. Al igual que las anteriores, la EESUL sigue el mismo esquema de la Estrategias europeas pero incorporando dos temas que no habían sido abordados de forma principal, y que este documento se encarga de ampliar, estos son: la relación campo-ciudad y el cambio climático.

El objetivo general de la EESUL es proponer un conjunto de directrices y medidas comunes tendientes a modificar las pautas de insostenibilidad de las ciudades españolas y convertir a la Estrategia en instrumento ejecutivo en el que a partir de un diagnóstico general y por ámbitos de actuación, se diagnostica la situación de insostenibilidad y se presentan propuestas de actuación para cada uno de dichos ámbitos temáticos mencionados.

La EESUL se encuentra dividida en 6 apartado en los cuales se proponen temas que superan ampliamente la visión sectorial, y por ende, aplicables con pertinencia a la ciudad:

El primero como es costumbre, plantea los retos que tiene por delante la sostenibilidad local, de donde se destaca que al igual que la dinámica mundial, España ha asistido a un profundo proceso de urbanización y por ello, la economía se ve jalonada de manera principal por las ciudades. Sin embargo, dicho panorama ha concordado con incrementos en el consumo de recursos, muy por encima del aumento de los niveles reales de desarrollo real y de la

capacidad de carga del sistema que los acoge. Lo anterior ha impactado fuertemente a los componentes básicos de la calidad de vida urbana (congestión, contaminación del aire, de las aguas, ruido, etc.) añadiendo determinados efectos colaterales tanto en la escala local como en la global, como el cambio climático. Además se establece el objetivo general, ya esbozado.

El segundo presenta una semblanza de la evolución de la ciudad española y la situación de insostenibilidad que les aqueja, de donde se destaca que España es un país de urbanización tardía y metropolitanización reciente, con un modelo de distribución de la población que refleja varios desequilibrios, que pueden expresarse mediante el contraste entre el dinamismo de las grandes áreas urbanas y el progresivo despoblamiento y la crisis del mundo rural; lo que en términos geográficos se traduce en el dinamismo del litoral y de la región urbana central que gravita en torno a Madrid, frente al declive del interior peninsular. Se acomete también un extenso análisis diagnóstico por los ámbitos temáticos de mayor relieve para la realidad urbana del Estado español, los ámbitos señalados son: ámbito territorial y urbano; ámbito de la movilidad; calentamiento global; la gestión urbana y la edificación.

La parte tercera aborda los marcos de referencia en relación con la sostenibilidad urbana en Europa y en España, de donde destaca los instrumentos expedidos hasta la fecha, los cuales han sido analizados en los acápites anteriores.

La parte cuarta establece en concreto lo relacionado con los principios y los objetivos para la sostenibilidad urbana y local. En ese sentido, la EESUL señala como principios generales los siguientes: *i.)* Ecoeficiencia y optimización de los recursos; *ii.)* Equidad; *iii.)* Solidaridad inter e intraterritorial y social presente y futura; *iv.)* Precaución frente a los cambios irreversibles; *v.)* Integración de los requerimientos de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural, la biodiversidad y el paisaje en las políticas urbanas; y, *vi.)*

Garantía de información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas. En este punto existe una alusión importante y significativa, pues reconoce a la vigente Ley del suelo, Decreto-Ley 2/2008, como la norma jurídica que implanto la sostenibilidad a la ordenación territorial y urbana con carácter general. En ese sentido señala que los diagnósticos establecidos en la EEESUL, ayudarán también a la labor de las autoridades competentes en la aplicación de la norma. Luego de los principios generales, la misma parte cuarta la EESUL establece los objetivos específicos para cada uno de los ámbitos de actuación definidos.

En el ámbito del *desarrollo territorial y urbano*, se pretende superar la dinámica de crecimiento ilimitado y controlar la expansión urbana característica de los últimos años, minimizando el consumo de suelo, protegiendo los espacios y recursos naturales más valiosos desde el punto de vista medioambiental; retomar los modelos de ciudad compacta; impulsar la puesta en valor y mejora del patrimonio edificado y de los tejidos urbanos consolidados frente al consumo de suelo rural y la construcción de obra nueva; incorporar el metabolismo urbano al planeamiento urbanístico; y, promover una mayor integración espacial y cohesión social.

En el *ámbito de movilidad*, se plantea una integración de las políticas de movilidad en las que se tengan en consideración la planificación y gestión territorial con la gestión del transporte; alcanzar niveles de accesibilidad adecuados y homogéneo a todo el territorio; potenciar el desarrollo económico y mejora de la competitividad basados en una movilidad sostenible; mejorar la calidad del aire a través de una reducción de las emisiones; mejorar la seguridad vial y en todos los modos de transporte; fomentar la mejora de la salud de los ciudadanos y del medio ambiente a través de acciones contra la sedentarización, mejora de la calidad del aire y reducción de los niveles de ruido; racionalizar la demanda del transporte motorizado a través de incentivos

adecuados, sensibilización y la internalización progresiva de los costes internos y externos asociados a movilidad.<sup>319</sup>

En el *ámbito de la gestión urbana*, se busca impulsar una nueva gobernanza basada en la cooperación y la coordinación interadministrativa vertical y horizontal, una mayor apertura y aproximación de la gestión a la ciudadanía que favorezca su participación directa en el impulso de un cambio cultural hacia la sostenibilidad.

En el *ámbito de la edificación* se pretende mantener coherencia con los objetivos propuestos para el modelo urbano, en particular, la minimización del consumo de suelo, el fomento de la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio edificado, y la apuesta por la ciudad compacta, diversa y compleja. Desde el punto de vista metabólico se pretende: ajustar al mínimo los recursos para mantener la edificación y el impacto y las emisiones que estas actividades generan; reducir el consumo de agua, energía y materiales en el ciclo de vida completo de los edificios, y se aspira también a la definición y puesta en práctica de un nuevo concepto de habitabilidad.

Y en lo que más énfasis hace la EEESUL es en la *prevención y la adaptación al cambio climático*. Al respecto propone: reducir emisiones en los sectores difusos<sup>320</sup> y adaptar las ciudades al cambio climático. Y señala que la clave en alcanzar las metas de Kyoto y el Tratado que lo sustituya pasa por el cumplimiento de los compromisos de los entornos locales por sus metas de reducción.

El apartado quinto desarrolla las directrices generales y medidas concretas por ámbitos de actuación. El sexto y último apartado, presenta las

---

<sup>319</sup> Como dice la misma Estrategia, los objetivos esbozados cubren las cinco áreas básicas definidas por la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*: territorio, planificación del transporte y sus infraestructuras; cambio climático y reducción de la dependencia energética; calidad del aire y ruido; seguridad y salud; y gestión de la demanda.

<sup>320</sup> Por sectores difusos entiende aquellos sectores no regulados por el régimen de comercio de derechos de emisión: transporte; residencia, comercial e institucional, gestión de residuos, agricultura y gases fluorados.

herramientas de la Estrategia. Debido a la extensión de estas directrices y herramientas destacaremos en una gran clasificación las más importantes:

En relación con el *modelo territorial y urbano*, como se mencionó antes lo más destacable es impulsar una ciudad sostenible, es decir, una ciudad densa, compacta, que privilegie la recuperación de los tejidos urbanos consolidados (revitalización recualificación, renovación etc.), que incremente el capital natural de las ciudades mediante una calificación y un uso racional del suelo, que utilice de manera adecuada los instrumentos de planificación localizando y configurando las estructuras necesarias con los usos adecuados, que incorpore la esencial relación urbano-regional y la proximidad en las redes de movilidad, así como definir criterios para el uso racional de los recursos naturales.

En el ámbito de la movilidad se planteó establecer de forma general pautas para alcanzar una movilidad sostenible a partir de la eficiencia energética y ambiental de los vehículos; la plena integración de la movilidad sostenible en la planificación territorial y urbana; planificación también para la movilidad sostenible en el espacio público; impulsar las redes de transportes sostenibles, establecer criterios para la elaboración de Planes de movilidad sostenible; impulsar modos de transporte no motorizados; impulsar sistemas inteligentes de transporte; controlar la aportación del transporte en el cambio climático.

Por su parte las directrices en el *ámbito de la gestión urbana* pasan por el fortalecimiento de la cooperación interadministrativa y la superación de la fragmentación y la falta de comunicación entre los decisores y con los ciudadanos. Asimismo es necesario el establecimiento de criterios de coordinación y fomentar a todo nivel la participación del público en la toma de decisiones, así como implementar las nuevas tecnologías de la información. Destaca en este apartado la necesidad de implementar Agendas 21 Locales, así como el intercambio permanente de experiencias y buenas prácticas

En el *ámbito de la edificación*, las directrices pasan por estrechar la relación entre planeamiento sostenible, eficiente y la edificación; minimizar el consumo del suelo; establecer directrices para el ciclo de vida de materiales; priorizar el uso de recurso y minimizar su uso inadecuado; incrementar la eficiencia energética; impulsar la investigación y el desarrollo de nuevos productos y formas de edificar sostenibles.

Por último, en el ámbito del cambio climático se estableció la reducción de la demanda energética; ser eficientes energéticamente; establecer modelos de movilidad ahorradores de energía; reducir el consumo energético de las edificaciones; incrementar el uso de las energías renovables sustituyendo aquellas que producen GEI; y establecer diferentes pautas para la adaptación de las ciudades al cambio climático a partir de los eventos consecuentes.

Ya en el ámbito de las herramientas, contenidas en el apartado sexto, la EESUL señala algunas de las que han sido explicadas en estas líneas: las Agendas Locales 21, La Redes de Ciudades Sostenibles, el Sistema de Información del Ministerio de Vivienda (SUI), los portales de conocimiento: Ecourbano, el portal de la Red Europea de Conocimiento Urbano-EUKN; los programas de formación que se vienen implementando; los planes y programas de investigación; y los grupos de apoyo y seguimiento interinstitucionales sobre lo establecido en los instrumentos de política.

### **3.3.1.5. La Red de Ciudades Sostenibles de España y las Agendas 21 Locales y su implementación en España**

No agotaremos los antecedentes de estas iniciativas ya que fueron relatados en el capítulo II al hacer referencia a la campaña de ciudades sostenibles de Aalborg y las agendas 21. En estas líneas simplemente describir de manera breve el proceso de aplicación a la ciudad española.

Teniendo en cuenta que según la Carta de Aalborg, la autonomía e iniciativa para ser parte de la Red de Municipios Sostenibles, corresponde a los mismos Municipios, en España estos comenzaron a suscribir los compromisos de la Carta en sus respectivos territorios. Los primeros en hacerlo fueron los Municipios vascos y catalanes, seguidos de navarros y andaluces. Cada una de estas Comunidades crearon sus propias redes de Municipios sostenibles, a los que le siguieron las Comunidades de Valencia, Cantabria, Castilla-La Mancha, y otra serie de Municipios y Regiones en particular.<sup>321</sup>

Teniendo en cuenta la proliferación de Redes de Municipios Sostenibles en España, el 10 de junio de 2005 se llevó a cabo en Sevilla la reunión del Grupo de Medio Ambiente Urbano y Fondos Comunitarios de la Red de Autoridades Ambientales. Las Redes de Municipios propusieron al Ministerio de Medio Ambiente y concretamente a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, la creación de una estructura de coordinación entre las diferentes Redes de municipios existentes con la finalidad de intercambiar experiencias y elaborar metodologías de trabajo en el marco de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano.

En virtud de lo anterior, el 15 de diciembre de 2005 el Ministerio de Medio Ambiente constituyó a petición de las existentes, la denominada Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. Los primeros resultados del trabajo bajo la unificación de las Redes ha sido precisamente, la recolección y sistematización de la información para la publicación de la Estrategia sobre Medio Ambiente Urbano. Además de fructífero, el trabajo de las Redes ha permitido generar directrices, bases, estrategias para la implantación de la sostenibilidad en los Municipios españoles. El trabajo en Red ha permitido también la aprobación

---

<sup>321</sup> Algunas de estas redes y sus denominaciones son: Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha; Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad; Red de ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad de Barcelona; Red Provincial de Ciudades Sostenibles (Huelva); Red Balear de Sostenibilidad (Islas Baleares); Programa de Sostenibilidad ambiental Ciudad 21; Red de Municipios sostenibles de la provincia de Jaén; Red de Municipios Valencianos hacia la sostenibilidad; Red de Agendas 21 locales Cordobesas; Red de Entidades Locales del Altoaragón por la sostenibilidad - Rete 21 de la Diputación Provincial de Huesca; Consejo de iniciativas locales por el medio ambiente de la Comarca de Girona; Red Vasca de Municipios hacia la sostenibilidad - UDALSAREA 21 (Observadores); entre otras.



del Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad y el Sistema de Indicadores y Condicionantes para ciudades grandes y medianas. La aprobación tuvo lugar el 25 de noviembre de 2010 en la Reunión del Grupo de Trabajo celebrada en el Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) en Madrid.

La Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible cuenta con una administración mixta, compuesta por una parte política y una parte técnica, así como un grupo permanente en el cual participan representantes de todas las Redes con dimensión autonómica y trayectoria en el trabajo con la Agenda Local 21, así como el MMA quien desarrolla las tareas de Secretaría. De todas formas si en la Comunidad Autónoma no existe Red, podrá participar un representante de la Red provincial existente en dicha Comunidad. En la actualidad a 2.706 municipios y una población total de 26.059.727 habitantes (MARM, 2010). Lo anterior quiere decir que agrupa más del 30% del total de los Municipios de España y más del 50% de la población total.<sup>322</sup>

Por su parte, el proceso de implementación de las Agendas Locales 21 en España ha sido destacable ya que se ha partido, en la mayoría de las veces, de una total ausencia de políticas de sostenibilidad a nivel municipal. Su implementación ha sido impulsada bajo la coordinación de la Federación Española de Municipios y Provincia-FEMP, la cual tiene a su cargo un programa de ciudades sostenibles y saludables, entre sus múltiples objetivos figura el de favorecer la adhesión y el cumplimiento de la Agenda Hábitat y la Carta de Aalborg al interior de los Municipios españoles. Para ello la FEMP

---

<sup>322</sup> La Red está formada por 15 redes autonómicas y provinciales, más la FEMP y el Ministerio de Medio Ambiente. Hacen parte de la red de redes de ciudades y pueblos sostenibles las siguientes: Red de ciudades y pueblos sostenibles de Castilla - La Mancha; Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad; Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat (Cataluña); Red Provincial de Ciudades Sostenibles (Huelva); Xarxa Balear de Sostenibilitat (Islas Baleares); Programa de sostenibilidad ambiental Ciudad 21 (Andalucía); Red de municipios sostenibles de la provincia de Jaén; Xàrcia de municipis valencians cap a la sostenibilitat (Valencia); Red de Agendas 21 locales cordobesas; Red de entidades locales del Altoaragón por la sostenibilidad – Rete 21 Diputació Provincial de Huesca); CILMA – Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient de les comarques de Girona; Red Vasca de municipios hacia la sostenibilidad – UDALSAREA 21. En calidad de observadores aparecen: Red Local de Sostenibilidad de Cantabria; Red de Municipios sostenibles de la región de Murcia (en proceso de constitución); Alicante Natura Red Provincial de Agenda 21; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Ministerio de medio ambiente (Secretaría).

presta asistencia técnica en el desarrollo de la Agenda 21 Local en colaboración con la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles. La FEMP se sitúa como coordinador de las iniciativas locales, crea grupos de trabajo técnico, constituyen la red de ciudades sostenibles y redacta documentos y propuestas que sirven de apoyo a entidades locales que desean entrar en el proceso de una Agenda 21 Local.

En todo esto el apoyo prestado por las Diputaciones y los Gobiernos Autónomos ha jugado un papel primordial a la hora de promover la implantación de la Agenda. La mayoría de las Comunidades conceden ayudas a los Ayuntamientos con este fin y, en muchos casos, también se da apoyo técnico, metodológico o se organizan encuentros. Algunos de estos Gobiernos Regionales han elaborado sus propios planes de Desarrollo Sostenible o Agendas 21 como el País Vasco, Navarra, Andalucía o Cataluña. Pero también existen Comunidades cuyos Gobiernos Autonómicos no están realizando acciones de ningún tipo relativas a la Agenda 21, como es el caso de Aragón, aunque Provincias como Huesca, y Municipios como Zaragoza, están avanzando en la implantación de la Agenda Local 21.

Sin embargo, a pesar de la falta de apoyo real por parte del Gobierno Central, ya que no destina recursos presupuestarios a este fin, y de algunos Gobiernos Regionales, los avances producidos en España en relación con la implantación de la Agenda 21 Local son significativos. Según ECHABARRÍA Y AGUADO (2003:70), existen dos tipos de Comunidades en relación con los programas y la financiación destinada a la implantación de la Agenda Local 21 en España. Se distinguen, por un lado, las regiones que están desarrollando un gran número de actuaciones a favor del Desarrollo Sostenible, como es el caso de Cataluña, Islas Baleares, Comunidad Autónoma del País Vasco, Navarra, Andalucía y Castilla León. Por otro, hay un grupo de regiones menos avanzadas en relación con estos procesos, pero que también están realizando acciones relevantes en esta área, como Madrid, Asturias, La Rioja, Galicia y

Murcia. Teniendo en cuenta dicha separación, llevaron a cabo el análisis de las diversas actividades de promoción de la Agenda por CCAA:

En las CCAA analizadas, los Programas de Agenda 21 Local son competencia de los Departamentos de Medio Ambiente, a excepción de Cataluña, donde estas actividades se coordinan desde la Presidencia. Además, pueden existir otros Departamentos, como la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas en Madrid, o Entidades, como es el caso de la Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental de Madrid-FIDA, la Fundación Desarrollo y Naturaleza y el programa que lleva el mismo nombre DEYNA en la Comunidad de Castilla y León, o la Sociedad pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco -IHOBE, que colaboren en tareas específicas. Asimismo, las asociaciones de Municipios, tanto las redes creadas exclusivamente para el Desarrollo Sostenible (la Xarxa en Cataluña o RECSA en Andalucía) como las Federaciones de Municipios o Provincias, también desempeñan un papel primordial, sobre todo a la hora de poner en contacto a los diferentes Ayuntamientos y favorecer, de este modo, la transferencia de información entre ellos.

El hecho de que sea el Departamento de Medio Ambiente quien se encargue de la Agenda, puede dar lugar a que no exista suficiente transversalidad en la implementación del Desarrollo Sostenible y que, por tanto, se reduzca a un mero Plan de Acción Ambiental. Al mismo tiempo, estos Departamentos suelen ejercer un papel secundario en la actividad gubernamental, ya que disponen de escaso presupuesto en comparación con otros. Sirva de contraejemplo el caso de Cataluña, que es la más adelantada en estos temas y única Comunidad en la que, a pesar de que la Consejería de Medio Ambiente está fuertemente involucrada, es la Secretaría Técnica de la Agenda 21 perteneciente al Departamento de Presidencia quien coordina y ha publicado la Agenda 21 de Cataluña: *“el compromiso de un país por el desarrollo sostenible global”*.

Otro aspecto común en las Comunidades analizadas es que en todas ellas se está trabajando en la formación en materia medioambiental, bien mediante cursos o jornadas, o bien mediante elaboración de guías metodológicas. En algunas Comunidades se está favoreciendo la implantación de la Agenda en grupo, como es el caso del País Vasco y la Rioja, aunque diseñándola de forma individualizada para cada Municipio. También se suele subvencionar a los Ayuntamientos, sobre todo para la realización de diagnósticos o auditorías ambientales. Para poder acceder a estas ayudas siempre se plantea como requisito indispensable la firma de la Carta de Aalborg o de un *Compromiso por la Sostenibilidad* propio de la Comunidad Autónoma en cuestión. Se observa que las Islas Canarias y Baleares son las Comunidades que poseen un mayor porcentaje de Municipios adheridos a la Carta de Aalborg, debido probablemente a la gran concienciación sobre las consecuencias de los modelos de desarrollo implantados hasta la fecha, más visibles en las islas, ya que son ecosistemas cerrados y reducidos y que se han venido dedicando a una actividad turística en muchos casos insostenible. Cataluña es la siguiente Comunidad Autónoma en cuanto a porcentaje de Municipios adheridos individualmente, consecuencia directa de las políticas de Desarrollo Sostenible que se están promoviendo en los distintos niveles de gobierno dentro de dicha Comunidad. Por el contrario, en la Rioja todavía no existe ningún Municipio que haya firmado esta Carta, a pesar de que desde el Gobierno Autónomo se haya iniciado una experiencia piloto de implantación de Agendas 21 en siete Municipios. Esto nos demuestra que en esta Comunidad todavía están en fases muy iniciales del proceso.

El hecho de firmar la Carta de Aalborg no implica llevar a cabo la Agenda Local 21, y viceversa, se puede estar desarrollando la Agenda y no haberse adherido a la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. Esta adhesión se realiza a iniciativa del Ayuntamiento, y la Comunidad Autónoma no influye para nada, sin embargo, la Comunidad Foral de Navarra ha firmado la Carta de Aalborg a título propio, así como 13 Diputaciones españolas, siendo Andalucía la Comunidad en la que más Diputaciones, 6 en concreto, la han

firmado. También la implementación de la Agenda Local 21 en grupo puede aportar importantes ventajas, y prueba de ello es el gran número de mancomunidades que están iniciando el programa, o incluso en Cataluña y en las Islas Baleares, en ocasiones, las adhesiones a la Carta de Aalborg se realizan por Consejos.

### **3.3.1.6. Otros Instrumentos de la Política Ambiental española.**

Por su parte, y en estrecha relación con las otras acciones emprendidas, el Ministerio del Medio Ambiente junto a la Red de Redes de Municipios, Pueblos y Ciudades sostenibles, crearon el portal denominado *Ecourbano*, cuyo objetivo principal es divulgar los proyectos, iniciativas e instrumentos dirigidos hacia alcanzar la sostenibilidad urbana en España. En este portal se recogen proyectos a partir de experiencias prácticas en materia de sostenibilidad urbana, las soluciones técnicas, normativas, económicas, organizativas y formativas que cada uno a partir de su experiencia de ejecución. El portal busca coadyuvar la cooperación y la colaboración entre las ciudades difundiendo el *Know How* de cómo enfrentar y resolver los problemas de sostenibilidad encarados por los diferentes pueblos y municipios.

De la misma manera es importante resaltar, la creación en el año 2009 del Grupo de Trabajo de Indicadores de Sostenibilidad Urbana y Local, cuyo objetivo es la definición de un sistema de indicadores para implementar los objetivos, estrategias y acciones establecidas en los documentos de política.

Por su parte, es notorio el aumento en las campañas de concientización para alcanzar que los ciudadanos modifiquen su estilo de vida hacia patrones de comportamiento racionales que impongan un cambio cultural orientado a crear usos, actitudes y costumbres ambientalmente sostenibles a medida que se incrementa el poder adquisitivo. Al respecto hay algunos inconvenientes que serán anotados adelante.

### 3.3.2. ANALISIS DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN ESPAÑA

#### 3.3.2.1. Normas de alcance general

De acuerdo con ESTEVE PARDO (2006:17), las actividades contaminantes con efecto o impacto ambiental estuvieron durante largo tiempo al margen de la intervención administrativa en España. Dado el predominio de una sociedad fuertemente ruralizada y la entrada tardía de la industrialización, se suponía que las actividades contaminantes alcanzaban un efecto muy localizado y que los conflictos poco trascendían de ser problemas típicamente vecinales. Sin embargo, desde finales del primer cuarto del siglo XX se reconoce un proceso creciente de industrialización y de crecimiento y aglomeración urbana, que merecieron un enfoque diferente al hasta entonces adoptado. Entre las primeras reacciones para hacer frente a dicha situación, estuvo la de seguir los pasos del Estado Francés, el que a mediados de la segunda década del siglo pasado expidió un instrumento normativo al que denominó *Régimen de Actividades Clasificadas*, una norma que enumeraba actividades e instalaciones en las que se advertía una posible incidencia sobre el medio ambiente, y por ende sobre la salud y la vida misma de la población, y que teniendo en cuenta el tipo de alteración, se clasificaban en diversos grupos sobre los cuales procedía un tipo de intervención.

La recepción de este instrumento se dio en el Estado español a través del Decreto 2414, de 30 de noviembre de 1961, el cual fue denominado: *Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas-RAMINP*, mejor conocido como *Reglamento de Actividades Clasificadas*, desarrollado a nivel estatal por una Orden de Instrucción sobre normas complementarias para su aplicación de 15 de marzo de 1963, modificada luego por otra Orden de 25 de octubre de 1965. Este Reglamento es considerado como uno de los antecedentes más importantes de las modernas técnicas de intervención de la administración española (agregaremos que también a nivel mundial) sobre actividades que pueden afectar el medio ambiente, en una

época en la que la gravedad de la actividad antrópica sobre el equilibrio planetario, era aún mera especulación científica.

En lo que respecta a la protección del medio ambiente urbano, fue quizás, creemos que sin tener conciencia o mínima noción de la importancia que ello reviste en la actualidad, uno de los más importantes instrumentos normativos a nivel mundial creados para su defensa. Sin embargo como veremos, desarticulado hasta su casi desaparición por varios aspectos, entre los más importantes como anota LOZANO CUTANDA (Op.cit.: 341), el desarrollo del moderno Derecho ambiental y la visión globalizante que ha asumido la defensa del medio ambiente mundial y la nueva dinámica de repartición del poder en el sistema político-administrativo español. Hoy día el RAMINP ha sido expresamente derogado por la Ley 34, de 15 de noviembre de 2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. De acuerdo con GARCÍA ALVAREZ (2008:159), el RAMINP desaparece también en parte, como resultado de hacerle frente al fortalecimiento que la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo le dio sobre su aplicabilidad,<sup>323</sup> incluso en aquellas Comunidades que contaban con normativa ambiental propia. De esta manera, y de conformidad con la disposición derogatoria única de la Ley 34/07, se pasa de una norma considerada básica por el Tribunal Supremo a una norma meramente supletoria y de aplicación sólo en las CCAA con problemas de compatibilidad con la Doctrina del Tribunal Constitucional.

El RAMINP encontró aplicación directa en el ámbito local y por ende fueron los Ayuntamientos sus ejecutores, dando a la protección ambiental urbana una importancia significativa y partiendo del principio de que los problemas se solucionan de mejor manera desde el espacio próximo a donde tienen lugar y pueden afectar. La relación del Reglamento con la situación ambiental de los entornos urbanos era tan clara, que la misma norma en su Art. 4 daba la

---

<sup>323</sup> Según GARCÍA ALVAREZ (2008:158), reiterada es la Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la aplicabilidad amplia del RAMINP a pesar de su carácter preconstitucional. En Sentencia de 1y 9 de abril, así como de 5 y 27 de junio de 2007, el Tribunal llamo la atención sobre la consideración del RAMINP como norma materialmente básica en materia de medio ambiente, incluso en las CCAA que contaban con normativa ambiental de desarrollo.

posibilidad a los Ayuntamientos para que a través de Ordenanzas pudieran ingresar actividades inicialmente no contempladas en los catálogos anexos al Decreto, lo cual sólo ocurrió en los grandes Municipios, los que dada la complejidad de las situaciones allí presentes, vieron la utilidad de la disposición.

La materialización en el cumplimiento del Reglamento era la concesión de la denominada *Licencia de Actividades Clasificadas*, aunque en la denominación francesa original se asemejaba a la de la Autorización, ya que correspondía a la autoridad municipal otorgante presuponer el reconocimiento de un derecho del solicitante a desarrollar la actividad, y por ende, la actividad de la Administración se circunscribía a verificar si la propuesta se ajustaba a las exigencias de la normativa. En el caso español, la Licencia no era sólo una cuestión de verificación, sino de armonizar los posibles impactos que la actividad pudiera ocasionar en el ámbito municipal. De allí entonces, que con su otorgamiento se imponían al solicitante un conjunto de obligaciones y condiciones para el desarrollo de su actividad; la Licencia no se resolvía de ordinario a través de una decisión simple, sino que originaba un título que delimitaba, configuraba y modulaba la actividad, no sólo en el momento de su inicio, sino a partir de evaluaciones y controles.

Según ESTEVE PARDO (Op.cit.: 19), a pesar de que el RAMINP constituía una norma de rango inferior tuvo relevancia mayor. El Reglamento arrojó un balance positivo, pues supuso la generalizada implicación de los Ayuntamientos en la tutela del medio ambiente, mediante la intervención y el control de las actividades que podrían afectarle de forma significativa. Sin embargo, como se anotó, el tiempo hizo evidente sus limitaciones y sus soluciones hasta su desaparición.<sup>324</sup> De cualquier manera, el RAMINP prestó

---

<sup>324</sup> Entre las causas que el autor comenta se cuentan las siguientes: en primer lugar, el desfase entre las intervenciones singulares de la Licencia y el crecimiento urbano, las cuales no se insertaron en un programa coherente y racional de asignación de usos en el espacio municipal. El otorgamiento de las Licencias no fue coordinado adecuadamente con el desarrollo urbano. En segundo lugar, el crecimiento urbano redujo distancias que en su momento se consideraron como las adecuadas para la presencia de una determinada instalación. Las distancias de 4 o 5 kilómetros del casco urbano son hoy en la gran mayoría de los casos inexistentes. Era evidente la existencia de polígonos industriales dentro del ámbito urbano que en su momento se estimaba gozaban de una ubicación que haría inocuo su actividad. El



su utilidad, fue un instrumento novedoso, y por tanto la consideración de una revisión, actualización y nueva puesta en marcha no es del todo descabellada. Por lo menos, no muchos problemas competenciales suscitarían, de acuerdo a la autonomía confiada a los Entes locales, lo cual constituye en sí mismo un avance.

El segundo de los instrumentos generales al que es necesario hacer referencia es a la Evaluación de impacto ambiental-EIA. Tuvimos oportunidad de referirnos a ésta herramienta en el análisis de los instrumentos jurídicos Comunitarios del capítulo II, como una, sino la más importante de las técnicas establecidas por la Política y el Derecho ambiental para luchar de manera global por la protección del medio ambiente. De acuerdo con JAQUENOD DE SZOGON (2004:77), la Evaluación de Impacto ambiental se ubica dentro de las acciones ambientales propiamente dichas, cuyo contenido preventivo fue declarado por vez primera en la Conferencia de Nairobi de 1982 (Estocolmo+10) reunión realizada para evaluar los compromisos adquiridos en la Cumbre de Estocolmo de 1972.

La recepción de este instrumento en el ordenamiento español se dio precisamente, como consecuencia de la transposición de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, a través del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, cuyos preceptos tenían el carácter de legislación básica estatal, siendo objeto de desarrollo posterior por parte del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.

A pesar de lo anterior, con posterioridad a la promulgación de este par de Decretos, la Comisión europea, más exactamente el día 14 de diciembre de 1999, interpuso una demanda ante el TJCE contra España por la incorrecta

---

tercer y último problema anotado, recalado como el más importante (a nuestro juicio también lo es), se encuentra en que el Reglamento de actividades clasificadas no era un instrumento de naturaleza preventiva como lo exigen los principios de protección ambiental, su funcionamiento no era el de prohibir el funcionamiento poco amistoso con el ambiente de las instalaciones, sino ubicarlas de tal manera que dicha actividad no causara daños a los habitantes de los ayuntamientos. Tampoco propone metas de reducción o mejora de los procesos industriales. Al final, como sabemos hoy, la contaminación migra, y los efectos contaminantes de los “bien” ubicados polígonos industriales se dejaban sentir en los Municipios.

transposición al no incluir algunas de las actividades reseñadas en el anexo II de la Directiva. La reclamación no prosperó, de hecho la omisión española junto a omisiones de otros Estados miembros por falta de claridad en el instrumento, fueron en parte la causa para que la Comisión terminara expidiendo la reforma de 1997. Sin embargo, aquella no sería la única reclamación. Más adelante la Comisión presentaría otra reclamación por retraso en la transposición de la Directiva modificatoria de 1997. Esta circunstancia, sumada a la primera, obligó al Gobierno a dictar un conjunto de disposiciones para acabar con las inconsistencias. El primero de ellos fue el Real Decreto 9, de 6 de octubre de 2000, convalidado por una Resolución del Congreso de los Diputados de día 19 del mismo mes y año, la cual serviría de base para la expedición de la Ley 6, de 8 de mayo de 2001, la que fue durante largo tiempo la normativa vigente y aplicable.

Sin embargo, recientemente ha sido expedido el Real Decreto Legislativo 1, de enero 11 de 2008, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. Antes de ello, la legislación al respecto se hallaba mucho más desarrollada que la legislación básica en el nivel de las CCAA, quienes en ejercicio de sus competencias, adicionaron medidas de protección.

El Texto Refundido ha sido expedido como consecuencia del cumplimiento de la disposición final séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, la cual autorizó al Gobierno para que en el plazo máximo de un año contado a partir de su entrada en vigor, elaborase y aprobase un texto refundido en el que regularizase, aclarase y armonizase las disposiciones legales vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental.

Ahora bien, la autorización de la Ley de calidad del aire se produjo tras la verificación, según los considerandos del Real Decreto Legislativo, de que la normativa sobre evaluación de impacto ambiental había experimentado

numerosas y sucesivas modificaciones desde la publicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio: una primera en el anexo I operada por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, otra modificación por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, previamente con el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, se traspuso la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, y se subsanaron las deficiencias en la transposición de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, que habían sido denunciadas por la Comisión Europea. En 2003, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social modificó el Real Decreto Legislativo 1302/1986 en cuatro de sus preceptos. Finalmente, en el año 2006 se realizaron dos modificaciones trascendentales del citado Real Decreto Legislativo.

En el mismo sentido, la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente introdujo importantes cambios para dar cumplimiento a las exigencias comunitarias previstas en las Directivas antes citadas, así como para clarificar y racionalizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, permitió la adecuación de la normativa básica de Evaluación de Impacto Ambiental a la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.

Según su exposición de motivos, el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental no ha incorporado a su cuerpo disposiciones sobre evaluación ambiental de planes o de programas, contenidas en la Ley 9/2006, y se limita a refundir las normas vigentes en materia de evaluación de impacto de

proyectos. En cuanto a su estructura, consta de tres capítulos con 23 Arts. y una parte final integrada por cinco disposiciones adicionales, dos finales y tres anexos.

El capítulo primero se ocupa de las disposiciones generales, identificando en el Art. 1, artículo inédito, como objeto de la norma, de una parte, el establecimiento del régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, y de otra, la garantía de la integración de los aspectos ambientales en tales proyectos mediante la incorporación de la Evaluación de Impacto Ambiental en el procedimiento de autorización o aprobación de aquél por el órgano sustantivo que en cada caso resulte competente. Asimismo, se describe el contenido de la Evaluación de Impacto Ambiental y se confirma el carácter participativo que deben poseer los procedimientos administrativos por medio de los cuales se realiza tal evaluación.

En el primer capítulo se recogen las definiciones necesarias para la mejor comprensión y aplicación de la Ley. Señala que se reproducen las definiciones existentes incorporadas con la modificación operada por la Ley 27/2006, y se añaden otras nuevas que, sin constituir innovaciones normativas, agilizan la aproximación a la norma facilitando su manejo y su puesta en práctica.<sup>325</sup> También se regula en un mismo Art. el ámbito de aplicación de la Ley, cuestión que se encontraba antes dispersa en la norma.<sup>326</sup>

---

<sup>325</sup> Las definiciones más importantes de la norma son: 1. Evaluación de impacto ambiental: el conjunto de estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto puede causar sobre el medio ambiente. 2. Órgano sustantivo: aquel órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local competente para autorizar o para aprobar los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental. 3. Órgano ambiental: aquel órgano de la Administración pública estatal o autonómica competente para evaluar el impacto ambiental de los proyectos. 4. Promotor: cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que se proponga realizar un proyecto de los comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. 5. Público: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.

<sup>326</sup> El Art. 3 del Texto Refundido establece lo relacionado con el ámbito de aplicación de la siguiente forma: *El* numeral 1 señala que los proyectos, públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad que estén comprendidos en el anexo I deben ser sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental. Por su parte el numeral 2, señala que sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, los siguientes proyectos: a) Los proyectos públicos o privados consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II; y, b) Los proyectos públicos o privados no incluidos en el anexo I que pueda afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000. En el caso de que se decida someter a evaluación, la decisión, que debe ser motivada y pública, se ajustará a los criterios establecidos en el anexo III.

Por su parte, el capítulo II contiene el régimen jurídico de la evaluación ambiental propiamente dicha. El capítulo se divide en dos secciones: la primera se ocupa de la Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos del anexo I (aquellos proyectos que deben someterse ineludiblemente a evaluación de impacto), y la sección 2 regula la Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos relacionados en el anexo II, y la de aquellos que, no estando incluidos en el anexo I, pueden afectar directa o indirectamente a los espacios que forman parte de la Red Natura 2000.<sup>327</sup> Por su parte, el capítulo III regula los aspectos relacionados con el control del cumplimiento de las declaraciones de impacto ambiental.<sup>328</sup> Se abre este capítulo con la regulación del seguimiento y la vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental. La tipificación de infracciones y sanciones es acometida por los Arts. 20 y 21. El capítulo III se cierra con la regulación de la suspensión de la ejecución de proyecto o actividad por omisión o defectos en la Evaluación de Impacto Ambiental y con la reparación e indemnización de daños.

Las disposiciones adicionales regulan en primer lugar los proyectos excluidos del trámite de Evaluación de Impacto Ambiental.<sup>329</sup> En la disposición adicional segunda se regula la exclusión de proyectos del trámite de Evaluación de Impacto Ambiental por motivos excepcionales y se incluye de manera expresa la obligación de comunicar a la Comisión Europea la información a la que se refiere dicha disposición, tal y como se exigía en la Directiva comunitaria 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003. Por su parte la disposición adicional tercera ha sido objeto de modificación para armonizar su contenido con lo dispuesto en los propios

---

Por último, se señala que la normativa de las Comunidades Autónomas podrá establecer, bien mediante el análisis caso a caso, bien mediante la fijación de umbrales, y de acuerdo con los criterios del anexo III, que los proyectos referidos en el apartado 2 se sometan a evaluación de impacto ambiental.

<sup>327</sup> Señala la exposición de motivos que de esta forma el texto refundido aborda, en primer lugar, el régimen común de la Evaluación de Impacto Ambiental y, a continuación, la especialidad que constituye el análisis previo sobre la necesidad de someter o no determinados proyectos a evaluación, considerando que dicha evaluación.

<sup>328</sup> GARCIA ALVAREZ (2010:277), llama la atención sobre el carácter discrecional de una estimación de impacto ambiental denegatoria, pues ha de basar su decisión en los informes técnicos que arroje la evaluación.

<sup>329</sup> Al respecto señala GARCÍA ALVAREZ (Ibíd.:277), que en materia de evaluación de impacto ambiental, la jurisprudencia del Tribunal Supremo español al parecer se ha consolidado, y a pesar de ser el grueso de las sentencias que sobre medio ambiente se le confieren, parece mantener el cauce de sus decisiones tomadas. El relación con el establecimiento de proyectos que no deben ser evaluados, al parecer hay una posición sentada de que aquellas modificaciones de escasa entidad (pensamos nosotros que en la evaluación del impacto) no se someten a EIA.

anexos de la Ley. De esta manera, regulariza el régimen jurídico aplicable a los proyectos estatales que deban someterse o puedan someterse a Evaluación de Impacto Ambiental por exigirlo así la normativa de cualquier Comunidad Autónoma afectada por el proyecto en cuestión. Se reconoce la posibilidad de que la legislación autonómica exija que los proyectos estatales se sometan a Evaluación de Impacto Ambiental, al tiempo que se garantiza que tal evaluación, de llevarse a cabo, se realizará en los términos regulados en esta Ley.

Se mantiene la disposición adicional cuarta respecto de los proyectos estatales que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000. Se ha de destacar, por último, la inclusión de una nueva disposición adicional, la quinta, que ha trasladado a la parte final del texto la previsión contenida en el antiguo Art. 8. En cuanto a las disposiciones finales, la antigua disposición final primera ha sido suprimida por haber perdido su vigencia. La disposición final primera atribuye carácter básico a la norma, conforme al Art. 149.1.23.a de la Constitución. Asimismo, recoge los preceptos que carecen de carácter básico. Finalmente, la disposición final segunda contiene la habilitación para el desarrollo reglamentario de la Ley.

De todo lo dicho tenemos que, siendo la Evaluación de Impacto Ambiental, una técnica o conjunto de estudios y sistemas técnicos, con carácter transversal, horizontal y transectorial, su aplicación para la protección del medio ambiente urbano es evidente. No distingue el entorno en el cual la obra, actividad o instalación se ubica y realiza su actividad, sino que mira la naturaleza y potencialidad de los impactos que éstas podrían producir afectando el ambiente, la salud y la vida de los seres humanos, con la finalidad de prevenirlos o minimizarlos. Significa, en relación con el RAMINP, la corrección del principal de sus errores: regular la actividad por su ubicación y nunca con un carácter preventivo.

Dos son los principales efectos prácticos en relación con la sostenibilidad urbana. La primera en relación con la inclusión de la EIA en el planeamiento territorial y urbano, al cual nos referiremos adelante; la segunda tiene que ver con el cúmulo de actividades que deben obligatoriamente someterse a Evaluación. Tenemos que hay cantidad de ellas que se realizan de manera principal en ámbitos urbanos o que pueden llegar afectarlos, y por tanto la redacción de su denominación, así lo hace explícito.<sup>330</sup>

Después de la Evaluación de impacto ambiental, otra de las técnicas transversales puestas en marcha en el ámbito español para prevenir las alteraciones ambientales como consecuencia de la actividad antrópica, es la denominada *Autorización Ambiental Integrada*. Al igual que el Régimen de Evaluación de impacto Ambiental, la Autorización Ambiental Integrada tuvo origen en el ámbito Comunitario, y llegó al ordenamiento jurídico español como consecuencia de la transposición, tardía, de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre. De hecho, esta situación le valió una sanción por parte del TJCE.

La Ley de transposición de la citada Directiva es la 16, de 1 de julio de 2002 (el plazo vencía en 1999), la cual, según su considerando posee carácter básico, y “...constituye una inequívoca vocación preventiva y de protección del medio ambiente en su conjunto, con la finalidad de evitar, o, al menos, reducir, la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo”. Según el Art. primero de

---

<sup>330</sup> Explotaciones visibles desde autopistas, autovías, carreteras nacionales y comarcales o núcleos urbanos superiores a 1.000 habitantes o situadas a distancias inferiores a 2 kilómetros de tales núcleos; Minados que se encuentren a menos de 1 kilómetro (medido en plano) de distancia de núcleos urbanos, que puedan inducir riesgos por subsidencia; Construcción de autopistas y autovías, vías rápidas y carreteras convencionales de nuevo trazado. (Tan comunes en las nuevas áreas metropolitanas y las ciudades difusas); Actuaciones que modifiquen el trazado de autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales preexistentes en una longitud continuada de más de 10 kilómetros; Construcción de aeropuertos con pistas de despegue y aterrizaje de una longitud de, al menos, 2.100 metros. (En las nuevas metrópolis, megalópolis o ciudades globales el ensanche de las comunicaciones a través de la maximización de las conexiones aéreas es un factor común determinante); Puertos comerciales, pesqueros o deportivos. (Sobre todo en ciudades de playa, nuevos complejos residenciales cerca al mar); Instalaciones de incineración de residuos peligrosos, así como las de eliminación de dichos residuos mediante depósito en vertedero, depósito de seguridad o tratamiento químico. (Claramente una actividad posible en un ámbito urbano); Instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento químico (En el caso de las ciudades que escojan modalidades de este tipo para realizar la eliminación de sus residuos); Vertederos de residuos no peligrosos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas, excluidos los vertederos de residuos inertes.

la Ley, el objetivo de la Autorización Ambiental Integrada es, “evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto”.

Al igual que ocurrió en su momento con la Evaluación de Impacto Ambiental, la Autorización Ambiental Integrada no toma en consideración la ubicación de las posibles instalaciones contaminantes, sino la actividad como tal, incluidas como es costumbre, en anexos de la Ley. De tal suerte, que el Art. dos de la Ley señala expresamente que ella, “...será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo I, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos”.

A través del sistema integrado lo que se busca es, por parte del peticionario, acceder a una autorización ambiental única denominada *Autorización Ambiental Integrada*, y por parte de la administración, controlar de forma global todos los posibles impactos que de dicha actividad se pudieran ocasionar al aire, el suelo o la atmósfera. Lo anterior, comulga con la filosofía proteccionista de la Unión que considera como objetivo de su política general la sostenibilidad, y en particular en lo ambiental, la prevención y la obtención de un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto.

Para LOZANO CUTANDA (Op.cit.: 353), la Autorización Ambiental Integrada potencia al máximo el Principio de Prevención, ya que la Ley exige para el otorgamiento de las autorizaciones de la introducción de tecnologías previstas para este fin desde el diseño mismo de las instalaciones, para lo cual utiliza la consideración de establecer los valores de emisión e inmisión de acuerdo con la *mejor tecnología disponible-BAT (Best Available Technology)*, es decir,



aplicables en condiciones económica y técnicamente viables, y que hagan posible el cumplimiento del objetivo planteado.

Cabe recordar por su importancia, que al hablar de Autorización Ambiental Integrada, se unifican en una sola autorización diversas decisiones provenientes de autoridades que tienen competencia para pronunciarse, en algunos casos, con mandato imperativo, en otros casos como facultad simplemente consultiva, pero en todo los casos, deberán presentar sus consideraciones al interior del procedimiento. Todo ello, como bien señala la exposición de motivos de la Ley, para *“evitar que el tratamiento por separado del control de las emisiones a la atmósfera, al aire o al suelo, pueda potenciar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente, en lugar de proteger el medio ambiente en su conjunto”*.

La Directiva deja libertad a los Estados miembros para designar las autoridades competentes para otorgar la referida Autorización Ambiental Integrada, lo cual se presta en los Estados compuestos como el español, a no pocas dificultades. Sin embargo, la solución dada por la Ley 16 a esta situación, estuvo en establecer que el órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada fuese el designado por la CCAA en la que se ubique la instalación objeto de autorización. Mientras no se produzca dicha designación específica, se entenderá competente el órgano de dicha Administración en cuya cabeza recaigan las competencias ambientales.

Cabe preguntarse ahora, ¿Qué pasa con los instrumentos de intervención administrativa anteriores: Licencia de Actividades clasificadas, Evaluación de impacto ambiental? Partiendo de la consideración de que la Autorización Ambiental Integrada supone la unificación de todas esas decisiones, pues ellas se integran en el procedimiento, dando como resultado el único instrumento integrado. Por ello resulta de enorme importancia el Art. 6 de la Ley, en el sentido de que las Administraciones públicas deberán ajustar sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. En

particular, deberán prestarse la debida asistencia para asegurar la eficacia y coherencia de sus actuaciones, especialmente en la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el procedimiento de otorgamiento de la Autorización establecido en la Ley, determina expresamente la inclusión de todas las autorizaciones sectoriales, incluso las de naturaleza transversal, en el procedimiento único:

El Art. 12 de la Ley 16/2002 señala desde un primer momento, que la solicitud para la obtención de la Autorización Ambiental Integrada contendrá entre otros aspectos, al menos, la documentación requerida para la obtención de la correspondiente Licencia Municipal de Actividades Clasificadas o en las disposiciones autonómicas que resulten de aplicación. Ahora bien, el Art. 29 de la misma, establece lo relativo a la coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas. En ese sentido, establece que el procedimiento para el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada *sustituye* al procedimiento para el otorgamiento de la Licencia Municipal de Actividades Clasificadas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. (Subrayas fuera de texto). Es por ello, que la Autorización Ambiental Integrada tiene *carácter vinculante* para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales que se recogen en el contenido de la Autorización Ambiental Integrada. Estas prescripciones carecen de valor para generar antinomias, ya que el RAMINP ha sido expresamente derogado.

En el mismo sentido, el Art. 12 establece que la solicitud se acompañará del Informe urbanístico del Ayuntamiento donde se ubique la instalación, acreditando la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. El Art. 15 complementa lo señalado, indicando que previa solicitud del interesado, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, deberá emitir

informe urbanístico en máximo treinta días. En caso de no hacerlo, dicho informe se suplirá con una copia de la solicitud del mismo. En todo caso, si el informe urbanístico regulado fuera negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la CCAA con anterioridad al otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará Resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones.

Asimismo, el Art. 18 establece otro informe del Ayuntamiento donde se pretenda o ubique la instalación, sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia. De no emitirse el informe en el plazo señalado se proseguirán las actuaciones. Sin embargo, el informe emitido fuera de plazo pero recibido antes de dictar Resolución, será valorado por el órgano competente de la CCAA.

El Art. 19 establece lo relacionado con el informe del Organismo de Cuenca, para los supuestos en los que la actividad sometida a Autorización Ambiental Integrada precise de autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias. En este caso, el Organismo de Cuenca deberá emitir un informe sobre la admisibilidad del vertido, y en su caso, determinar las características del mismo y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas. Este informe tiene carácter preceptivo y vinculante y deberá emitirse en el plazo máximo de seis meses desde la recepción del expediente. En caso de no emitirse, el órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada requerirá al Organismo de Cuenca emitir con carácter urgente el citado informe en el plazo máximo de un mes. Transcurrido el plazo previsto desde el requerimiento al Organismo de Cuenca sin que éste hubiese emitido el informe, se podrán proseguir las actuaciones. No obstante, el informe recibido fuera del plazo señalado y antes del otorgamiento de la Autorización, deberá ser tenido en consideración por el órgano competente de la CCAA. Si transcurridos todos los plazos señalados en el apartado sin que el Organismo de Cuenca hubiese

emitido el informe requerido, se podrá otorgar la Autorización, contemplando en la misma las características del vertido y las medidas correctoras legislación sectorial aplicable. Ahora, si el informe vinculante del Organismo de Cuenca considera que es inadmisibles el vertido y, consecuentemente, impidiere el otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada, el órgano competente para otorgar la Autorización Ambiental Integrada dictará resolución motivada denegando la autorización.

En relación con el procedimiento de coordinación con la Evaluación de Impacto Ambiental, el Art. 28 de la Ley 16/2002 establece, que cuando corresponda al órgano ambiental de la Administración General del Estado la formulación de la Declaración de Impacto Ambiental, no podrá otorgarse la Autorización Ambiental Integrada ni, en su caso, las autorizaciones sustantivas de las industrias señaladas, sin que previamente se haya dictado dicha declaración.

Por último, indicar que al igual que ocurrió con la normativa vigente sobre Evaluación de Impacto ambiental, la Autorización Ambiental Integrada establece un marco represivo para hacer cumplir el contenido de la norma. Gradúa las infracciones en muy graves, graves y leves, e impone sanciones de multa hasta de 2 millones de euros; clausura definitiva, total o parcial, de las instalaciones por período no inferior a dos años ni superior a cinco; Inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un período no inferior a un año ni superior a dos; revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo no inferior a un año ni superior a cinco; hasta un importante reproche social al estilo más Anglosajón, de publicar, a través de los medios que se considere oportunos, las sanciones impuestas, una vez que éstas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.

Es notorio, que la elaboración de esta compleja pero completa herramienta de protección transversal y transectorial, no deja duda de su utilidad para la protección del medio ambiente urbano. Los informes urbanísticos, y los informes relativos a todo el cúmulo de normas de resorte local que pueden afectar la colocación de la instalación, dan a entender que ello es así.

Ahora bien, recientemente ha sido expedido el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002. Según sus considerandos, el Real Decreto tiene dos finalidades: en primer lugar como es obvio, aprobar el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de acuerdo con la facultad otorgada al Gobierno en la disposición final séptima de la misma Ley y como consecuencia de la habilitación del Art. 7.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, modificar el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, estableciendo nuevos valores de emisión globales para determinados sectores de actividad, que se basan en los valores de emisión asociados a la utilización de Mejores Técnicas Disponibles, reflejados en los respectivos documentos europeos BREF.<sup>331</sup> La segunda finalidad es modificar el Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, para lograr una mejor adaptación a la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil.

En el recién aprobado Reglamento se incluyen medidas de carácter técnico que facilitan tanto la tramitación de los expedientes administrativos de autorización de nuevas instalaciones como de adaptación de las ya existentes. Así por ejemplo, en lo que respecta a las nuevas instalaciones, el Reglamento establece disposiciones comunes, entre las que destaca la posibilidad de que

---

<sup>331</sup> Los documentos BREF son los documentos europeos contentivos de las Mejores Tecnologías Disponibles por sectores, cuyo inventario ha sido puesto en marcha con posterioridad a la expedición de la Directiva Comunitaria sobre IPPC. En España estos documentos son conocidos como MTD'S, y en la actualidad han sido aprobadas 24 Guías MTD'S por parte del Ministerio de Ambiente y del Medio rural y marino. A nivel Comunitario son más de 60 los documentos BREF existentes, por lo que se espera que España introduzca paulatinamente el contenido de dichos documentos.

las CCAA establezcan medidas para agilizar y simplificar los mecanismos de comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Autorización Ambiental Integrada a las instalaciones que apliquen sistemas de gestión medioambiental, como los derivados del sistema regulado en el Reglamento (CE) n.º 761/2001, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditorías ambientales- EMAS.

De otra parte, el Reglamento establece medidas de carácter procedimental referidas a las actuaciones que corresponde desarrollar a la Administración General del Estado en relación con los vertidos a las aguas continentales de cuencas gestionadas por ésta; o las correspondientes al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de las instalaciones sometidas a autorizaciones sustantivas de competencia estatal. En cuanto a las disposiciones adicionales, la primera desarrolla el Art. 7.3 de la Ley 16/2002 crea un procedimiento simplificado de solicitud de Autorización Ambiental Integrada que incluirá al menos, datos contenidos en el anexo II. La segunda adapta a la normativa sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación, las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo.

Después de la Prevención y el Control Integrados de la contaminación, es forzoso referirnos a un novedoso mecanismo técnico-jurídico que ha supuesto un cambio cualitativo en la manera de evaluar la incidencia de las actividades humanas sobre el ambiente. Hasta su irrupción en el panorama de protección medioambiental, la evaluación de los impactos humanos recaía sobre actividades, instalaciones y proyectos, sin embargo, con la introducción de la denominada *Evaluación Ambiental Estratégica* se configura un modelo más

completo de evaluación, que considera los impactos desde su origen, esto es, desde la planificación.

Según FERNANDEZ VALVERDE (2006: 280), la EAE supone un proceso formalizado, sistemático y global de evaluación de los efectos medioambientales de una política, plan o programa y sus diversas alternativas, tiene por finalidad incorporar o integrar las consideraciones medioambientales al proceso de toma de decisión, incluido el marco normativo, previa adopción de un proyecto específico y determinado. En este sentido QUINTANA LÓPEZ (2002) afirma que, a través de la EAE se busca evaluar las consideraciones ambientales en momentos previos a la decisión sobre la ejecución del proyecto, esto es, cuando se planea el modelo, bien sea territorial o sectorial.

En consonancia con lo dicho por la Doctrina, el Art. 1 de la Directiva señala que el objeto de la EAE es, *“conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente”*. Por su parte, el Art. 3 señala el ámbito de aplicación, el cual establece un conjunto de situaciones a fin de determinar la necesidad de someter los planes y programas a Evaluación.<sup>332</sup> En el tránsito de la Evaluación de Impacto Ambiental a la Evaluación Ambiental Estratégica, se han ido tomando decisiones sobre qué tipo de proyectos

---

<sup>332</sup> El primero de los supuestos es el del sometimiento obligatorio. En este caso, todos los planes y programas que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo (Subrayas fuera de texto) y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE (Relativa a la Evaluación de impacto ambiental), o aquellos que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los Arts. 6 o 7 de la Directiva 92/ 43/CEE. (Relativa a la conservación de Hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres/ En lo relacionado con las zonas declaradas como parte de la Red Natura 2000 y las ZEPAS). Por su parte, el segundo de los escenarios es, que además los planes y programas mencionados antes que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas, requerirán de evaluación medioambiental, si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

La tercera y última posibilidad, está en relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el primero de los contextos, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, en dicho caso, los Estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos. (Y por tanto ser sometidos a evaluación)

deberán ser evaluados por este último instrumento. De tal suerte, que el Reglamento 1260, de 21 de junio de 1999, regulador de los Fondos Estructurales, ya contenía la obligación de someter a evaluación previa los planes regionales que serían financiados con dineros Comunitarios.

Por su parte, el numeral 8 de este Art. 3, señala el tipo de planes y programas sobre los cuales no será de aplicación la Directiva: aquellos que tienen como único objetivo servir los intereses de defensa nacional y casos de emergencia civil, y los de tipo financiero o presupuestario.

En el ámbito español, la Directiva fue transpuesta a través de la Ley 9 de 28 de abril de 2006, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. El texto de la Ley se encuentra dividido en tres títulos: el primero aborda la regulación de las previsiones generales de la norma, define su objeto e incorpora las definiciones necesarias para su comprensión y correcta aplicación. En el Art. 3 se explicita lo atinente a su ámbito de aplicación. En ese sentido se establece que serán objeto de evaluación ambiental estratégica, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan con ciertos requisitos.<sup>333</sup> El numeral 2 de este mismo Art. señala los planes y programas que se entiende, tienen efectos significativos sobre el medio ambiente.<sup>334</sup> La tercera de las posibilidades viene establecida por el numeral 3 del mismo Art., en el sentido de que serán sometidos a EAE cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en

---

<sup>333</sup> Que se elaboren o aprueben por una Administración pública; y que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria, por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma.

<sup>334</sup> Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo, y, Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.



el medio ambiente.<sup>335</sup> Por último, el numeral 4, se encarga de establecer los planes y programas sobre los que no se aplica la Ley.<sup>336</sup>

El procedimiento de determinación de los planes y programas que inicialmente no están obligados a ser evaluados, pero que pueden conllevar efectos significativos al medio ambiente se encuentra descrito en el Art. 4. Éste señala, que corresponde al órgano ambiental competente determinar si un plan o programa, o su modificación, debe ser objeto de EAE. Para ello, consultará previamente, al menos a las Administraciones públicas afectadas, las cuales según el Art. 9, son todas aquellas que tienen competencias específicas en: biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, tierra, agua, aire, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, paisaje, la ordenación del territorio y el urbanismo. De igual manera, la consulta se podrá ampliar a otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas a la protección del medio ambiente.

La determinación de los planes y programas que deberán ser sometidos a Evaluación, podrá realizarse caso por caso, especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. En cualquiera de los supuestos, se tendrá en cuenta el anexo II de la Ley, el cual establece los criterios para determinar la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente.<sup>337</sup>

El título I se cierra con la identificación de las Administraciones competentes. En ese sentido el Art. 5 establece, que corresponde realizar las actuaciones previstas a la Administración pública competente para la elaboración y aprobación del plan o programa, ya sea con carácter definitivo, ya sea como

---

<sup>335</sup> Planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial; Las modificaciones menores de planes y programas, y Los planes y programas distintos a los ya señalados.

<sup>336</sup> Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia, y los de tipo financiero o presupuestario.

<sup>337</sup> Las características de los planes y programas, considerando en particular: La medida en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades con respecto a la ubicación, la naturaleza, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos; La medida en que el plan o programa influye en otros planes o programas, incluidos los que estén jerarquizados; los Problemas ambientales significativos relacionados con el plan o programa.

Las características de los efectos y del área probablemente afectada, considerando en particular: La probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los efectos; El carácter acumulativo de los efectos; El carácter transfronterizo de los efectos.

requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las CCAA.

Ahora bien, en el caso de planes y programas cuya elaboración o aprobación corresponda a las entidades locales, las actuaciones previstas en esta Ley corresponderán a la Administración que determine la legislación autonómica, que bien podrían ser las mismas autoridades Locales.

En todo caso, termina señalando el Art., las Administraciones públicas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. A tal efecto, las consultas que deba realizar una Administración pública garantizarán la debida ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados y, en particular, la de aquéllos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones públicas. Así que, en aquellos planes y programas promovidos por la Administración General del Estado, se ponderarán los intereses públicos de las CCAA que se vean afectadas por las previsiones de dichos planes y programas.

Por su parte, el título II contiene las previsiones que, con carácter básico, integran el régimen jurídico de la EAE. De esta manera, se regula el sustrato material del procedimiento y se identifican aquellos elementos que constituyen su contenido y que necesariamente deberán integrarse en el proceso de elaboración y aprobación de los planes o programas. Se describe así el contenido básico y alcance del denominado *Informe de Sostenibilidad Ambiental*, instrumento a través del cual se identifican, describen y evalúan los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como las alternativas razonables, incluida entre otras la alternativa cero, que podría suponer la no realización de dicho plan o programa.

El título III regula la evaluación ambiental de los planes y programas promovidos por la Administración General del Estado y sus organismos

públicos. Siguiendo la estructura del título II, atribuye al Ministerio de Medio Ambiente la condición de órgano ambiental respecto de los planes y programas estatales y determina los plazos concretos que deberán observar los órganos estatales durante la planificación estratégica.

La Ley incluye también cinco disposiciones adicionales referidas, entre otras cuestiones, a la cofinanciación de la Comunidad Europea y la relación de la evaluación ambiental de planes y programas con la evaluación de impacto ambiental de proyectos.

En definitiva, esta Ley pretende integrar los aspectos ambientales en la elaboración y aprobación de planes y programas para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en su triple dimensión económica, social y ambiental, a través de un proceso continuo de evaluación en el que se garantice la transparencia y la participación. La aplicación del instrumento a la protección del medio ambiente urbano es más que notoria, basta advertir dentro del cúmulo de actividades que deben ser evaluadas de manera obligatoria, aquellas referidas a los ámbitos de la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, las telecomunicaciones, y de manera concreta, la ordenación del territorio urbano. Las primeras, como hemos hecho notorio en líneas anteriores, con impactos significativos al ambiente global, pero generadas primordialmente al interior de los entornos urbanos.

Por último, en el recorrido por la normativa ambiental transectorial en España, es necesario referirse a los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en el medio ambiente. El párrafo dos del Art. 9 de la Constitución Española constituye el fundamento u origen de la participación y sus técnicas en el ordenamiento jurídico Español. Dicho Art. reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y la obligación de los poderes públicos de garantizar dicha participación. Según la doctrina, *“este artículo incorpora armonía en su redacción y confiere al principio*

*el privilegio de cierre a modo de recapitulación alternativa, confiriendo a los poderes públicos, in genere, el compromiso en clave de mandato imperativo para remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio pleno de este derecho” SANCHEZ BLANCO (1989: 117).*

Al establecer de manera general que, *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y [facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social]”*, está fijando la obligatoriedad que le cabe a los poderes para apartar las dificultades que permitan asegurar por una parte, la libertad y la igualdad de hecho y facilitando la participación de todos, dando la idea de un Estado actuante no frente a la concepción tradicional sobre el reconocimiento de derechos con predominante talante individual, sino frente a la existencia de realidades posibles en lo colectivo.

En lo relacionado con la vinculación del principio de participación en la protección del medio ambiente, es necesario señalar, que el Art. 45.1 de la constitución española al determinar que *“todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”*, establece implícitamente la obligación de participar en su gestión y también en la defensa de su integridad. El medio ambiente es un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos, y cuya conservación es obligación que comparten con los poderes públicos, de allí entonces, el deber de participar.

La participación como principio y herramienta ha progresado también de manera vertiginosa en el Derecho medioambiental internacional, y como consecuencia, en el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Unión Europea. Se destaca como parámetro importante el Convenio celebrado en la ciudad danesa de Aarhus, el 25 de junio de 1998, conocido como

Convenio de Aarhus. Éste toma en consideración el principio de participación en materia ambiental, incluido en las más importantes Declaraciones mundiales sobre protección del medio ambiente, bajo la premisa de que para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

España ratificó Aarhus en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005. La propia Unión Europea, al igual que todos los Estados miembros, también firmaron el Convenio, a pesar que la Unión condicionó su ratificación a la adecuación previa del Derecho comunitario a las estipulaciones contenidas en aquél, lo que efectivamente se produjo. Como consecuencia de lo anterior, y a fin de armonizar las disposiciones del Convenio de Aarhus a la normativa española, el 18 de julio de 2006 el Estado español expidió la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El objeto de ésta Ley es definir un marco jurídico que responda a la vez a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio, y por ende, adelante la transposición de la Directivas comunitarias al ordenamiento interno español.

La Ley 27/2006 se encuentra estructurada en cuatro Títulos: El primero se ocupa de las disposiciones generales, identificando como objeto de la norma el reconocimiento de los derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia, derechos que, a fin de facilitar su ejercicio, aparecen catalogados de forma sistemática con independencia de que su regulación concreta se recoja en esta Ley o en la normativa sectorial. Se recogen igualmente en este primer Título, las definiciones necesarias para la mejor comprensión y aplicación de la Ley.<sup>338</sup>

---

<sup>338</sup> Destaca a estos efectos, la distinción legal entre los conceptos de «público» en general, referido al conjunto de los ciudadanos y de sus asociaciones y agrupaciones, y el de «persona interesada», que refuerza el mismo concepto ya recogido en la legislación administrativa con la atribución de esta condición, en todo caso, a aquellas personas

El Título II contiene la regulación específica del derecho de acceso a la información ambiental, en su doble faceta de suministro activo y pasivo de información. En la primera, se obliga a las Administraciones Públicas a informar a los ciudadanos sobre los derechos que les reconoce la Ley y a ayudarles en la búsqueda de la información, al tiempo que se impone la obligación de elaborar listas de las autoridades públicas que poseen información ambiental, que deberán ser públicamente accesibles con el fin de que los ciudadanos puedan localizar la información que precisan con la mayor facilidad. Se amplía considerablemente el tipo de información objeto de difusión, identificando unos mínimos de obligado cumplimiento en función de su importancia y urgencia. Además, para evitar y prevenir daños en caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente, deberá difundirse la información que permita adoptar las medidas necesarias para paliar o prevenir el daño.

En la segunda, la Ley pretende superar algunas de las dificultades detectadas en prácticas anteriores, de forma que la obligación de suministrar la información no derive del ejercicio de una competencia sustantiva sino del hecho de que la información solicitada obre en poder de la autoridad a la que se ha dirigido la solicitud, o de otro sujeto en su nombre. Se reduce el plazo de contestación a un mes y sólo podrá ampliarse cuando el volumen y la complejidad de la información lo justifiquen. También la regulación de las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental supone un avance notable, puesto que la denegación no opera automáticamente, sino que la autoridad pública deberá ponderar en cada caso los intereses públicos y justificar la negativa a suministrar la información solicitada. Y, en todo caso, los motivos de excepción deberán interpretarse de manera restrictiva.

El Título III regula el derecho de participación pública en los asuntos de carácter ambiental relacionados con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general. La

---

jurídicas sin ánimo de lucro que se dedican a la protección y defensa del medio ambiente y que acrediten el cumplimiento de unos requisitos mínimos, dirigidos a perfilar una actuación rigurosa en este ámbito.

regulación de las demás modalidades de participación previstas en el Convenio y la legislación comunitaria (procedimientos administrativos que deben tramitarse para: concesión de autorizaciones ambientales integradas; evaluar el impacto ambiental de ciertos proyectos; evaluación ambiental estratégica de determinados planes y programas, elaborar y aprobar planes y programas previstos en la legislación de aguas) se difiere a la legislación sectorial correspondiente.

Al ser un ámbito de competencia compartida con las CCAA, la Ley no regula procedimiento alguno, sino que se limita a establecer el deber general de promover la participación real y efectiva del público. En ese sentido, serán las Administraciones públicas las que, al establecer y tramitar los correspondientes procedimientos, velarán por el cumplimiento de una serie de garantías reconocidas tanto por la legislación comunitaria como por el Convenio de Aarhus, que la Ley enuncia como principios informadores de la actuación pública en esta materia.<sup>339</sup>

En ambos casos, corresponderá a cada Administración determinar qué miembros del público tienen la condición de persona interesada y pueden, por consiguiente, participar en tales procedimientos. La Ley establece que en todo caso, tienen tal condición las Personas Jurídicas Sin Ánimo de Lucro que se dediquen a la protección del medio ambiente y cumplan con los requisitos previstos en el art. 23.

En cuanto a los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, el Art. 18 incorpora una lista abierta en la que se enumeran las materias en cuya regulación deberán observarse los principios y garantías que en relación a la participación establece la Ley. Se excluyen, las normas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil, las que

---

<sup>339</sup> Hacer públicamente accesible la información relevante sobre el plan, programa o disposición normativa; Informar del derecho a participar y de la forma en la que lo pueden hacer; reconocer el derecho a formular observaciones y comentarios en aquellas fases iniciales del procedimiento en las que estén aún abiertas todas las opciones de la decisión que haya de adoptarse; y Justificar la decisión finalmente adoptada y la forma en la que se ha desarrollado el trámite de participación.

persiguen exclusivamente la aprobación de planes y programas y las que supongan modificaciones no sustanciales de normas ya existentes.

El Título IV, último de la Ley, se ocupa del acceso a la justicia y a la tutela administrativa, con el objeto de asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial y administrativa, la efectividad de los derechos de información y participación. Así, el Art. 20 reconoce el derecho a recurrir en vía administrativa o contencioso-administrativa cualquier acto u omisión imputable a una autoridad pública que suponga una vulneración de estos derechos. Estos recursos se rigen por el régimen general, no obstante, el Art. 21 regula un tipo de reclamación específica para las vulneraciones cometidas por sujetos privados sometidos por la Ley a los deberes de suministrar información medioambiental.

Asimismo, la Ley incorpora la previsión del Art. 9.3 del Convenio de Aarhus e introduce una especie de acción popular cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados. Se consagra definitivamente, de esta manera, una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales.

Por último dentro de las normas con alcance general en España, es necesario referirse, al igual que lo hicimos en el capítulo anterior, a la utilización de los instrumentos de sostenibilidad débil. En este caso, hablaremos de la Ecoetiqueta y su aplicación en España, así como de la implementación de los Sistemas de Gestión Medioambiental, como el EMAS europeo y la ISO internacional.



De acuerdo con BAÑEGUIL y CHAMORRO (2003:13-14), en España coexisten tres sistemas de Etiquetado Ecológico. El primero de ellos es el etiquetado europeo, al cual nos referimos en el capítulo II; el segundo es el creado y administrado desde 1993 por la Asociación Española de Normalización y Certificación-AENOR; y los otros, son etiquetados concretos a nivel de las CCAA, como el denominado *Distintivo de Garantía de Calidad Ambiental*, administrado por el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña, únicamente aplicable a los fabricantes de productos con instalaciones industriales en dicha Comunidad Autónoma.

A pesar de los varios modelos de ecoetiqueta, según los citados autores éstas no han sido recibidas con mucha aceptación por parte del empresariado español, especialmente, si se compara con la implantación alcanzada en otros países.<sup>340</sup> A julio de 2002, existían poco más de 140 empresas que poseían una ecoetiqueta en alguno de los tres programas aplicables, con aproximadamente 950 modelos de productos distribuidos en 26 sectores.

De acuerdo con la encuesta Novotec (2002) citada por los autores, la anterior circunstancia se debe a que en España existe una predisposición negativa de la mayoría de los sectores afectados y un bajo nivel de concienciación medioambiental de los empresarios. Al publicar información recogida en el estudio *Taylor Nelson Sofres* (2002), sobre la opinión de los representantes de seis organismos competentes de la *Flor Europea*, se señala de manera general, que la falta de interés de la industria es la principal causa de su nula o baja implantación (BAÑEGUIL & CHAMORRO, 2003:16-17).

Además de la razón principal, esgrimen otras que explican la dinámica existente. Según estos lo anterior ocurre ya que: i.) se considera que la

---

<sup>340</sup> Como se señaló la ecoetiqueta europea data de 1992, la creada por AENOR es de 1993, y la ejecutada por la CCAA Catalana es de 1994. Si se compara con otros países que implementaron sus etiquetados ecológicos para esas mismas fechas se notará que lo alcanzado en España es mínimo. Así por ejemplo, Japón creó su etiqueta en 1989 y a 2002 tenía 5176 productos en 1795 empresas cobijados por su etiqueta. Canadá, creó su etiqueta en 1988 y a 2002 tenía 7000 productos en 230 empresas cobijados por su etiqueta. Ya en Europa, Suecia con 1238 o Alemania con 3395 productos eco etiquetados en 360 y 761 empresas. Por su parte, a 2002, había más productos eco etiquetados en Cataluña (865 en 61 empresas) que en España (72 en 60 empresas).

ecoetiqueta no es el instrumento más adecuado para promover la mejora medioambiental;<sup>341</sup> ii.) Hay rechazo a los criterios ecológicos exigidos por la ecoetiqueta, por considerarlos no adecuados a la realidad de los sectores; iii.) Se considera que la existencia de una sola ecoetiqueta de carácter obligatorio es suficiente para diferenciar ecológicamente sus productos, no varias;<sup>342</sup> iv.) El coste asociado a la ecoetiqueta;<sup>343</sup> y, v.) El bajo reconocimiento de la ecoetiqueta por el mercado.<sup>344</sup>

Ahora bien, por el lado de los sistemas de gestión medioambiental, coexisten también varios de ellos en España. El principal es el sistema EMAS europeo, pero también se lleva a cabo implantación de modelos bajo el esquema de la International Organization for Standardization-ISO, que promueve la certificación ISO 14.000, así como otros de entidades consultoras particulares y Gobiernos autonómicos, como es el caso del sistema Ekoskan, promovido por la Sociedad Pública de Medio Ambiente del País Vasco-IHOBE.

De acuerdo con HERAS SAIZARBITORIA, ARANA LANDÍN & MOLINA AZORÍN (2008:49), a diferencia del ecoetiquetado, los estándares de sistema de gestión verificables han cosechado un notable éxito en los últimos años.

De acuerdo con los autores, mientras que para finales del año 1999 se habían emitido a nivel mundial 14.106 certificados ISO, para finales de 2006 eran ya 129.199, de las que 56.593 correspondían a certificados conforme a la versión 2004 de la norma. Cerca del 40% de los certificados se emitieron en el ámbito de la Unión Europea, mientras que el peso de Estados Unidos por el

---

<sup>341</sup> Existen preferencias por los convenios de producción más limpia, o como el caso de la Asociación de Empresas de Detergentes y de Productos de Limpieza, Mantenimiento y Afines-ADELMA, la que considera más adecuado promover el Código de Buenas Prácticas Medioambientales desarrollado voluntariamente por este tipo de industrias.

<sup>342</sup> Es el caso de la European Lighting Companies Federation, la cual considera inadecuada la existencia de la ecoetiqueta para bombillas porque la etiqueta energética que obligatoriamente exige la Unión Europea es el mejor modo de proveer de información significativa a los consumidores.

<sup>343</sup> En el interesante estudio presentado por BAÑEGUIL y CHAMORRO (2003), la mayoría de las asociaciones sectoriales encuestadas alegan que la obtención de la ecoetiqueta requiere inversiones y gastos que hacen incrementar considerablemente el coste del producto.

<sup>344</sup> Las campañas de promoción de las etiquetas ecológicas realizadas hasta ahora en España han sido escasas, limitadas geográficamente y con poco presupuesto. Según datos del estudio de la Fundación Entorno (2002), sólo el 27% de los españoles reconocen la etiqueta de AENOR-Medio Ambiente al enseñársela y sólo un 10% conocen su significado. El nivel de reconocimiento de la Flor europea y del Distintivo catalán es aún menor, un 14 y un 4%, respectivamente BAÑEGUIL y CHAMORRO (2003:16-17).

contrario, se limitaba a un 4,5%, y Japón al 21% HERAS SAIZARBITORIA, ARANA LANDÍN & MOLINA AZORÍN (Ibíd.:52).

Por su parte, y en el ámbito de la Unión Europea (UE-27) de acuerdo con datos de 2005, España era el país líder en cuanto a número de certificados ISO 14001, con 8.620 certificados, por delante de Italia (con 7.080); Reino Unido (6.055), y países con gran tradición de implantación de sistemas ambientales: Alemania (4.440) y Suecia (3.682). España era a finales de 2005 la tercera potencia mundial en número de certificados ISO 14001 tras Japón y China (HERAS SAIZARBITORIA, ARANA LANDÍN & MOLINA AZORÍN, ibídem).

En cuanto al sistema EMAS, el número de organizaciones adheridas creció con fuerza a finales de los años noventa, pero se redujo drásticamente a partir de 2001 con la entrada en vigor de EMAS II. Desde 2004 el número de organizaciones adheridas se ha recuperado, aunque en ningún momento se ha vuelto a alcanzar el pico máximo de 2001.

En España la adhesión al reglamento EMAS sigue creciendo con fuerza. Según datos de julio de 2007, el Estado español se afianza en la segunda posición en organizaciones adheridas al reglamento, precedida tan sólo por Alemania, y siendo partícipe de cerca del 22% de las adhesiones al reglamento de la UE-27 (HERAS SAIZARBITORIA, ARANA LANDÍN & MOLINA AZORÍN, ibíd.:55).

En cuanto a la intensidad de la aplicación de la norma ISO por CCAA con datos de finales de 2005, las Comunidad de La Rioja (con 2,96), Asturias (1,79), Cantabria (1,77), Baleares (1,51) y Castilla La Mancha (1,20), son las cinco de mejor comportamiento. Por el contrario, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (con una intensidad de 0,12 y 0,00), Canarias (0,39), Madrid (0,82), la Comunidad Valenciana (0,85) y Andalucía (0,89), son las de más bajo comportamiento (HERAS SAIZARBITORIA, ARANA LANDÍN & MOLINA AZORÍN, ibíd.:57).

Por su parte la intensidad en la implementación del EMAS muestra que las organizaciones con sede en la Comunidad de Madrid (27%) y Cataluña (23%), suponen cerca de la mitad del total de las adhesiones estatales al Reglamento. A continuación se sitúan las comunidades autónomas de Andalucía, País Vasco, Baleares y Canarias, todas ellas con una participación en el total de organizaciones adheridas cercana al 5% (HERAS SAIZARBITORIA, ARANA LANDÍN & MOLINA AZORÍN, *ibíd.*:60-61).

### **3.3.2.2. Revisión de la normativa ambiental sectorial y su aplicación al ámbito urbano en España**

#### **3.3.2.2.1. Aguas continentales**

MENENDEZ REXACH (2006: 188) y GALLEGO ANABITARTE (2006:56) coinciden que como consecuencia del tratamiento europeo al régimen jurídico de las aguas continentales, tras la inclusión de España en la Unión Europea fue notorio el cambio en el enfoque que venía dándose en la protección del recurso hídrico en el país. Ocurrió inicialmente con la modificación de la Ley de aguas de 1985 por conducto de la Ley 46 de 1999, la cual supuso un esfuerzo por articular mecanismos jurídicos idóneos a fin de garantizar el buen estado ecológico de los recursos que hacen parte del dominio público hidráulico, entre ellos, el caudal ecológico y el canon de vertido. Esta misma Ley ordenó la elaboración de un Texto Refundido sobre la materia, lo cual ocurrió con el Real Decreto Legislativo 1, de 20 de julio de 2001.

Asimismo en el ordenamiento jurídico de las aguas en España se encuentra la Ley 10, de 5 de julio de 2001, sobre el Plan Hidrológico Nacional, que incorporó al ordenamiento jurídico español los objetivos de la Política Comunitaria de aguas establecidos a través de la Directiva 2000/60/CE, principalmente en el tema de regadíos a través de los denominados trasvases. Esta Ley recibió fuertes críticas por lo que fue modificado por una Ley posterior tendiente a establecer los aspectos organizativos y de gestión, la cual sacó a

relucir nuevamente la siempre difícil delimitación competencial tratándose del medio ambiente y ordenación de los espacios.<sup>345 346</sup>

Posteriormente en el año 2004, el recién posesionado gobierno socialista expidió el Real Decreto-Ley 2, de 18 de junio, a través del cual se modificó de manera radical la Ley del Plan Hidrológico Nacional, y se sentaron las bases de una nueva la Política del Agua, principalmente a través del Programa A.G.U.A. (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua). Este programa materializó la reorientación de la política del agua, mediante la explicación y difusión de las actuaciones concretas diseñadas para garantizar la disponibilidad y la calidad del agua en cada territorio. Según el Ministerio del medio ambiente MMMA (2007), los ejes del mencionado programa giran en torno a la actitud de los ciudadanos en torno a cómo participar de forma activa en la gestión del agua, así como en exigir a los poderes públicos que eviten todo abuso y degradación. La primera parte del Programa establece un primer escenario proyectivo de 2004 a 2008, en el que se pretende llevar a cabo diversas actuaciones estratégicas.<sup>347</sup> Así las cosas, el panorama en relación con el recurso agua tiene en gran parte del Texto Refundido de 2001, la Ley 16 de 2002 y el Real Decreto legislativo de 2004, un conjunto de normas que intentan encauzar su ordenación.

A su vez la Ley 10 fue modificada por la 11/2005, de 22 de junio, para corregir ciertos problemas económicos y ambientales suscitados como consecuencia de los trasvases implementados en especial el de Tajo-Segura y

---

<sup>345</sup> Las referencias recaen sobre la Ley 62, de 30 de diciembre de 2003, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden fiscal, la cual afectó un significativo número de Arts. del Texto refundido de 2001 y los sacó del ordenamiento jurídico.

<sup>346</sup> Según el Profesor GALLEGO ANABITARTE (2006:58) la Ley 10 tuvo muchos problemas debido a su mala redacción, la cual dejó por fuera temas de importancia como toma, distribución o bombeo del agua en los trasvases.

<sup>347</sup> Reforma las Confederaciones Hidrográficas, incorporando a las Comunidades Autónomas al proceso de toma de decisiones y de control público del uso del agua y de su calidad y fomentando la participación de todos los ciudadanos en la gestión del agua; Crear un Banco Público del Agua, que permitirá reasignar los derechos históricos al agua con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad; Establecer tarifas del agua acordes con los costes reales de obtención y de tratamiento del agua, moduladas en función del beneficio económico generado por la utilización del agua, según lo exige la normativa europea; Acometer actuaciones de mejora de la gestión y del suministro de agua de calidad, acordes con las necesidades existentes y, en particular, dirigidas a: Optimizar las infraestructuras de almacenamiento y distribución existentes (tanto de regadío como de abastecimiento urbano), Depuración y reutilización y Desalación.

el del Ebro <sup>348</sup> y para tratar el tema de la desalación del agua. Por último, el 13 de abril de 2007, se expidió el Real Decreto Ley 4/2007 a través del cual se agregó otra modificación al texto refundido.<sup>349</sup> Como también tuvimos ocasión de atender en estas líneas, en el año 2002 se expidió la Ley 16, por medio de la cual se transpuso al ordenamiento jurídico español la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación. A esta Ley también hay que referirse pues modificó algunos Arts. del Texto Refundido de 2001, en particular en lo relacionado con las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales de cuencas intracomunitarias.

En relación con la regulación del recurso agua y la protección del medio ambiente urbano, el mismo MENENDEZ REXACH (Op.cit.:188), señala que todos los instrumentos señalados, han reforzado las técnicas de coordinación entre las competencias hidráulicas y las de ordenación territorial y urbanística, incorporando a la legislación de aguas algunos mecanismos antes presentes en otras Leyes reguladoras de bienes de dominio público estatal.<sup>350</sup>

Recientemente fue aprobado el Real Decreto 60, de 21 de enero de 2011, el cual tiene como finalidad trasponer todos los aspectos contenidos en la Directiva 2008/105/CE, de 16 diciembre de 2008, e incorporar los requisitos técnicos sobre análisis químicos establecidos en la Directiva 2009/90/CE de la Comisión, de 31 de julio de 2009. De esta manera el Estado español actualiza la legislación sobre calidad ambiental de las sustancias preferentes, seleccionadas por presentar un riesgo significativo para las aguas superficiales

---

<sup>348</sup> Las medidas recogidas en la Ley 11 se centran en la derogación de los preceptos que regulan los trasvases señalados y en la aprobación del desarrollo de aquellos proyectos urgentes y prioritarios. De otra parte, se demanializa las aguas desaladas, se toman medidas de racionalización del recurso, de integración de la protección del agua en otras políticas (energía, transporte, ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, pesca, turismo), la cualificación de los caudales ecológicos por su importancia para la conservación del medio ambiente hídrico, medidas de refuerzo a la policía de aguas en especial para la protección del agua para consumo humano y riegos, etc.

<sup>349</sup> Esta última modificación es resultado de la declaración de nulidad promulgada el día 18 de octubre de 2006 por el Tribunal Supremo en relación con la competencia para utilizar los vertidos indirectos a aguas superficiales hasta entonces atribución de los entes locales la cual debe pasar a los Organismos de Cuenca.

<sup>350</sup> Informe vinculante del MARM sobre los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general; La clasificación y calificación urbanística de los terrenos reservados en los Planes Hidrológicos para la realización de obras hidráulicas de interés general; y, La extinción de la Licencia municipal para obras hidráulicas de interés general, cuya funcionalidad no se agote en un término municipal, e imposibilidad de suspender la ejecución de tales obras.

españolas debido a su especial toxicidad, persistencia y bioacumulación o por la importancia de su presencia en el medio acuático.

### **3.3.2.2. Atmósfera**

Según SUAY RINCON y JIMENEZ JAEN (2006), aunque España cuenta con tradición en la expedición de instrumentos jurídicos para hacer frente a la protección de la atmósfera, desde hace algún tiempo la actuación de los Estados al respecto (como es común al Derecho ambiental) sigue la dinámica que viene impulsada y en algunos casos impuesta desde el ámbito comunitario.<sup>351</sup> Incluso, la recién derogada Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, tuvo que adaptarse durante su vigencia a las exigencias de los instrumentos comunitarios. Sólo por mencionar dos acciones: la Estrategia Comunitaria sobre la calidad del aire y su programa Aire Puro para Europa-CAFE, así como la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire, tuvieron notable influencia en la aplicación de este instrumento. Y fue precisamente, la necesidad de adaptar la normativa nacional a las exigencias Comunitarias sobre la materia, lo que originó el reciente cambio normativo en España, ya que ni la Ley de 1972, ni sus Reglamentos, el Decreto 833/1975, el 3025/74, o el 1973/2002, entre otros, lograron transponer de manera suficiente el contenido de las Directivas comunitarias (PERNAS GARCÍA, 2001 & LOPEZ RAMÓN, 2006).

La anterior circunstancia aparece explícitamente reconocida en los considerandos de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, nueva Ley sobre calidad del aire y protección de la atmósfera: *"Si bien la Ley de 1972, gracias a su carácter innovador ha prestado un importante servicio a la protección del ambiente atmosférico a lo largo de más de treinta años, no es menos cierto*

---

<sup>351</sup> Al respecto son importantes el conjunto de normas que sobre cambio climático han sido promulgadas en el espacio comunitario y transpuestas al orden jurídico español. De allí que por la cantidad de disposiciones proferidas se haga una simple alusión al conjunto de éstas, las cuales de acuerdo con FERNANDO PABLO (2006: 41-49), van desde directivas sobre topes de emisiones y por ende de reducciones, ejecución del mecanismo de desarrollo limpio, comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, entre otras. En: Noticias de la Unión Europea N° 258.

*que, debido a los intensos cambios habidos en el largo periodo de tiempo transcurrido desde su promulgación, hoy en día ha quedado desfasada en importantes aspectos y superada por los acontecimientos”.*

Mirando el contenido de la Ley 34/2007, y relacionando su naturaleza y ámbito de aplicación, podemos advertir que ésta es sin duda una norma hecha pensando en la situación del medio ambiente atmosférico de las complejas aglomeraciones urbanas. Lo anterior también viene puesto de presente con meridiana claridad, en los considerandos de la Ley.<sup>352</sup> En relación con sus objetivos, la Ley plantea como el principal, definir una nueva norma básica teniendo en cuenta las exigencias del vigente ordenamiento jurídico y administrativo, que se inspire en los principios, enfoques y directrices que definen y orientan la política ambiental y de protección de la atmósfera en el ámbito Comunitario, y que dé adecuada cuenta de los planteamientos y requisitos técnicos que conforman el acervo comunitario en materia de protección atmósfera, así como de los convenios internacionales ratificados por España.

Para cumplir con el objetivo planteado, la gestión de la calidad del aire y la protección de la atmósfera se da a partir de los principios de: cautela y acción preventiva; corrección de la contaminación en la fuente misma; y de quien contamina paga; todos muy ligados a los principios de la política ambiental comunitaria. Por su parte, todos y cada uno de estos principios serán materializados en cada actuación, a partir de la corresponsabilidad<sup>353</sup> y

---

<sup>352</sup> El apartado I señala: “No obstante, a pesar de los mencionados logros, la contaminación atmosférica continúa siendo motivo de seria preocupación en España y en el resto de Europa. Todas las evaluaciones efectuadas ponen de manifiesto que, a pesar de las medidas puestas en marcha en el pasado, aún existen niveles de contaminación con efectos adversos muy significativos para la salud humana y el medio ambiente, particularmente en las aglomeraciones urbanas...” De allí que su existencia y aplicación, tome seriamente en cuenta la situación de las aglomeraciones para desplegar sobre éstas sus herramientas y alcanzar los objetivos propuestos.

<sup>353</sup> La Ley le da a la Corresponsabilidad un papel trascendental en la lucha contra la contaminación y refleja su relevancia en tres niveles: el primero, involucrando en la conservación del ambiente atmosférico no sólo a los poderes públicos sino a la sociedad en su conjunto. En este sentido entiende que, si los ciudadanos tienen derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para preservar la pureza del aire dentro de unos límites que no comprometan su salud y la protección del medio ambiente, en la misma medida debe demandar a todos la obligación de preservar y respetar este recurso natural. En segundo lugar, la corresponsabilidad también es reclamada por la Ley en lo concerniente a la actuación de las distintas Administraciones públicas. En ese sentido, si se considera que el aire y la contaminación no conocen fronteras, y se tiene en cuenta la distribución competencial, la Ley enfatiza en la necesaria cooperación y colaboración interadministrativa para asegurar la eficacia y coherencia de sus



promoviendo y procurando la consolidación de un enfoque integral e integrador.<sup>354</sup>

En cuanto a su estructura, la Ley 34/2007 se compone de siete capítulos: El capítulo I contiene las disposiciones generales y define el objeto de la norma, como ya se señaló, la prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar o aminorar los daños que de ella puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza. Delimita su ámbito de aplicación a los contaminantes relacionados en el anexo I de todas las fuentes, ya sean de titularidad pública o privada, excluyendo únicamente aquellas formas de contaminación que se rigen por su normativa específica, así como las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que se regirán por la normativa específica de protección civil. Establece diferentes definiciones para la mejor comprensión de la norma, así como los principios rectores que la inspiran e incluye la distribución competencial entre las distintas administraciones públicas y establece obligaciones específicas para algunas de ellas. En particular, es importante destacar por su contenido aplicable al medio urbano, la obligación para los Municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones, de disponer de instalaciones y redes de evaluación, informar a la población

---

actuaciones. Por último, la Ley busca promover que las Administraciones públicas incorporen las consideraciones relativas a la calidad del aire y la protección de la atmósfera en la planificación, definición, ejecución y desarrollo de las distintas políticas sectoriales y que se esfuercen en procurar un desarrollo sostenible, fomentando las iniciativas que contribuyan a la conservación del ambiente atmosférico y evitando, en la medida de lo posible, actuaciones contrarias a dicho objetivo.

<sup>354</sup> Cuando la norma hace alusión al enfoque integral e integrador quiere decir que la Ley no circunscribe su actuación a una vertiente concreta de la contaminación atmosférica, como lo es la calidad del aire ambiente, sino que abarca los distintos problemas de la misma tales como, la contaminación transfronteriza, el agotamiento de la capa de ozono o el cambio climático. Con ello pretende abordar la pluralidad de causas y efectos de la contaminación atmosférica con una visión global del problema. Por su parte, el enfoque integrador responde a la necesidad de dar respuesta al hecho de que el fenómeno de la contaminación atmosférica, por su naturaleza compleja, requiere para su tratamiento del concurso de múltiples actuaciones y busca su mayor efectividad tratando de aprovechar la sinergia resultante de la conjugación de diversos instrumentos propios de una política atmosférica moderna y coherente con los modelos vigentes en la Unión Europea y los convenios internacionales. La Ley articula una batería de instrumentos que van desde los más específicos para actuar sobre la calidad del aire o para la limitación de emisiones, pasando por los de carácter horizontal de evaluación, información, control e inspección hasta aquellos indispensables para fomentar la protección del ambiente atmosférico o para promover la investigación, el desarrollo y la innovación y la formación y sensibilización pública.

sobre los niveles de contaminación y calidad del aire o elaborar planes y programas para el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire.

Por su parte el capítulo II, aborda disposiciones relativas a la evaluación y gestión de la calidad del aire conforme el modelo vigente en la normativa Comunitaria. En primer lugar, insta al Gobierno para que, con la participación de las CCAA, fije objetivos de calidad del aire y actualice periódicamente la relación de contaminantes del anexo I. Como segundo aspecto, dispone cuándo y cómo las CCAA y las entidades locales deben efectuar evaluaciones de la calidad del aire y establece que las CCAA zonificarán su territorio según los niveles de contaminación identificados en las evaluaciones antedichas. Por último, otra importante novedad en relación con la gestión ambiental urbana, la Ley estipula que la Administración General del Estado deberá integrar las zonas para todo el territorio nacional, y que la información utilizada para la zonificación deberá ser tenida en cuenta por las administraciones públicas en relación con el urbanismo, la ordenación del territorio y la tramitación de procedimientos de autorización de actividades e instalaciones.

El capítulo III contiene los tipos de medidas para la prevención y control de las emisiones, en particular dos: la primera habilita al Gobierno, para que con la participación de las CCAA, señale valores límite de emisión para contaminantes y actividades concretas, asimismo fija obligaciones específicas respecto de la fabricación, comercialización uso y gestión de productos que puedan generar contaminación atmosférica. Al mismo tiempo exhorta al uso de las mejores técnicas disponibles y al empleo de los combustibles menos contaminantes. En segundo lugar, perfecciona un instrumento de prevención ya previsto en la normativa española y europea desde hace décadas, el sometimiento de ciertas actividades a un régimen de intervención administrativa. A diferencia de lo previsto en la Ley de Protección del ambiente atmosférico de 1972, en la que se establecía un catálogo que incluía exclusivamente aquellas actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera sujetas a un régimen de autorización administrativa o notificación,

esta Ley arbitra un esquema con una filosofía más operativa y flexible. De una parte, establece un catálogo de actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera en el que se recogen todas aquellas fuentes cuyas emisiones antropogénicas son estimadas para elaborar el inventario español de emisiones a la atmósfera; de otra, y partiendo de la elaboración del catálogo, especifica cuales de las categorías de actividades que deben someterse a un régimen de intervención administrativa de las CCAA en los términos que éstas determinen.

El capítulo IV aborda lo relacionado con la planificación, en tres niveles: el primero, los planes para mejorar la calidad del aire y cumplir objetivos y obligaciones; el segundo, la participación pública en la elaboración de dichos planes; y tercero, la integración de la protección de la atmósfera en la planificación de las políticas sectoriales.

El capítulo V está dedicado a la promoción de instrumentos de fomento de la protección de la atmósfera. La Ley identifica cuatro importantes instrumentos: los acuerdos voluntarios; los sistemas de gestión y auditorías ambientales; la investigación, desarrollo e innovación; y la formación y sensibilización pública.

El capítulo VI se ocupa de los aspectos relativos al control, inspección, vigilancia y seguimiento para garantizar el cumplimiento de la norma. En ese sentido, atribuye a las CCAA y entidades locales, conforme a sus competencias, la responsabilidad de la adopción de las medidas de inspección necesarias, y a los funcionarios que las realicen, el carácter de agentes de la autoridad. Asimismo, establece el Sistema Español de Información, Vigilancia y Prevención de la Contaminación Atmosférica, como mecanismo para que las Administraciones públicas dispongan de la información precisa para cumplir los objetivos de la Ley. Por último, incluye disposiciones relativas a las estaciones, redes y otros sistemas de evaluación de la calidad del aire que deben disponer las CCAA y a la información obtenida de las mismas.

El último de los capítulos, el VII, está dedicado al régimen sancionador. Un novedoso régimen que pretende ser coherente con el enfoque integral e integrador, los principios que la inspiran y con el hecho particular de que los efectos adversos de la contaminación atmosférica sobre el ambiente atmosférico ni son en gran parte de las ocasiones reparables, ni sus causas son fácilmente identificables y cuantificables.

Teniendo en cuenta lo anterior, el régimen sancionador concede especial relevancia a los aspectos relativos a la prevención tanto en la tipificación de las sanciones, como en la graduación de las mismas. Se incluyó un Art. relativo a las medidas de carácter provisional, en el que se da la posibilidad al órgano autonómico de adoptar este tipo de medidas para impedir la continuidad en la producción del riesgo o del daño; y otra disposición, en la que se habilita la ejecución subsidiaria y a costa del sujeto responsable, de las medidas preventivas y reparadoras que deba adoptar cuando se produzca una amenaza inminente de daño, o se haya producido un daño.

Como se ve es un instrumento bastante completo, que toma fuertemente en consideración la necesidad de mejorar la calidad del medio ambiente atmosférico de los núcleos urbanos y las aglomeraciones. Recientemente en enero de 2011, se han expedido dos Reales Decretos 100 y 102, de 29 de enero para reglamentar el contenido de la Ley. El primero, actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación; el segundo, define y establece objetivos de calidad del aire, de acuerdo con el anexo III de la Ley 34/2007, con respecto a las concentraciones de ciertos contaminantes.<sup>355</sup>

---

<sup>355</sup> a) Definir y establecer objetivos de calidad del aire con respecto a las concentraciones de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno, monóxido de carbono, ozono, arsénico, cadmio, níquel y benzopireno en el aire ambiente; b) Regular la evaluación, el mantenimiento y la mejora de la calidad del aire en relación con los hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) distintos al benzoapireno; c) Establecer métodos y criterios comunes de evaluación de las concentraciones de las sustancias reguladas en el apartado 1, el mercurio y los HAP y de los depósitos de arsénico, cadmio, mercurio, níquel y HAP; d) Determinar la información a la población y a la Comisión Europea sobre las concentraciones y los depósitos de las sustancias mencionadas, el cumplimiento de sus objetivos de calidad del aire, los planes de mejora y demás aspectos regulados en la presente norma; e) Establecer, para amoniaco (NH<sub>3</sub>), de acuerdo con el anexo III de la Ley 34/2007, métodos y criterios de evaluación y establecer la información a facilitar a la población y a intercambiar entre las administraciones.

Por último, en relación con la Ley 37/2007 señalar que su disposición adicional cuarta, incorporó en su texto definiciones y previsiones en relación con la contaminación lumínica. Al respecto incorpora un mandato a las Administraciones Públicas para que en el ámbito de sus competencias, promuevan la prevención y reducción de este tipo de contaminación, con la finalidad de alcanzar un uso eficiente del alumbrado exterior, preservar las condiciones naturales de las horas nocturnas y reducir la intrusión lumínica en zonas distintas a las que se pretende iluminar (GONZALEZ RÍOS, 2008:31-32).<sup>356</sup>

En cuanto a la recepción de la normativa sobre cambio climático reconocer que al respecto, el Estado español va a la estela de lo que se decida en el ámbito europeo. Según GONZALEZ BUSTOS (2009:58), ésta es bastante escasa, las principales normas que se hacen relación al tema en el orden jurídico español son precisamente, las relacionadas con la atmósfera, así como la legislación forestal y la de comercio de emisiones.

De acuerdo con GARCIA ÁLVAREZ (2009:282), la primera de las normas en aparecer al respecto en el ordenamiento jurídico español fue el Real Decreto 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de GEI, posteriormente remplazado por la Ley 1/2005, de 2 de marzo, la cual transpuso del Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre.<sup>357</sup> A su vez la Ley 1/2005 se encuentra reglamentada por el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, modificado por el Real Decreto 1030/2007, de 20 de julio, en el cual acoge la Decisión de la Unión Europea, de 26 de febrero de 2007, como marco de actuación en lo relacionado con la asignación de derechos de emisión para el período 2008-2012.

---

<sup>356</sup> Como resultado de la inclusión de este tipo de contaminación en la Ley 34/07, se expidió el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias.

<sup>357</sup> De acuerdo con GARCIA ALVAREZ (Op.cit: 282) es necesario referirse también al denominado Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión, aprobado en principio a través del Real Decreto 60/2005, de 21 de enero, y en la actualidad por el Real Decreto 1402/2007 de 29 de octubre, a través del cual se hace el reconocimiento y asignación de la cantidad total de derechos que se asignan a las instalaciones afectadas, el procedimiento o metodología de cálculo de la asignación y la reserva de derechos para nuevos entrantes.

Según GONZALEZ BUSTOS (Íbid:58), por su carácter moderno y de enfoque integral la nueva Ley de calidad del medio ambiente atmosférico, hace referencia expresa, no sólo al fenómeno del cambio climático, sino también a otros que lo afectan, como el agotamiento de la capa de ozono, la contaminación transfronteriza a gran escala, y otros. La Ley incorpora en este sentido una batería de instrumentos que como se señaló, van desde el establecimiento de estándares (calidad del aire), límites de emisión, hasta instrumentos horizontales como las obligaciones de evaluación, rendición de informes, seguimiento y control periódicos, hasta la innovación, la eficiencia y la investigación.

#### **3.3.2.2.3. Biodiversidad**

Como se dijo al momento de analizar las normas comunitarias en materia de biodiversidad, verificar la aplicabilidad de éstas a la gestión ambiental de las ciudades tiene cierto grado de dificultad. No hay que olvidar que cuando se habla de biodiversidad, se hace alusión al contenido natural por excelencia de la protección ambiental. Si bien los instrumentos de política ambiental urbana en España (la EEMAU, Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, y la EESUL), así como los del ámbito europeo (Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano y Estrategia Europea de Medio Ambiente Urbano), señalaron a la pérdida de biodiversidad como un problema que afecta la sostenibilidad urbana, y además, establecieron importantes estrategias y acciones para protegerla, al momento de verificar la materialización del contenido de los instrumentos de política pública en normas concretas y aplicables, es notable la insuficiencia.

Al analizar la regulación jurídica sobre la biodiversidad en España, es necesario acercarse a varios asuntos que cuentan con un régimen jurídico particular, los que a la vez, guardan principios comunes y se articulan para hacer de la defensa de la diversidad biológica un complejo integral. Por un lado está la protección de los espacios, los cuales en el ámbito urbano se reglamentan a partir de las disposiciones de ordenación territorial y urbanismo.

Los espacios en la visión naturalista de la biodiversidad, hacen relación a los hábitats que tienen una vocación ambiental importante, y por ello, precisamente, deben ser ordenados, y por supuesto, sustraídos del régimen urbanístico.<sup>358</sup> Al estudiar la biodiversidad, además hay que hacerse cargo de las particularidades relacionadas con la fauna y la flora, las que son objeto de los instrumentos de protección del medio ambiente, cuando se encuentran en estado silvestre.

En cuanto a espacios y especies, la Biodiversidad estuvo normada hasta 2007 por la Ley 4/89, de 27 de marzo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna silvestres. Esta fue la norma básica que delimitó el contenido mínimo de la protección de estos bienes jurídicos. En su momento se expidió con dos intenciones concretas: por un lado, adaptar la regulación de los espacios naturales protegidos al texto constitucional, concretamente en lo relacionado con el reparto de competencias en materia de medio ambiente y ampliar el espacio de protección que brindaba su antecesora, la Ley 15/75, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos; y por otro, adaptar el ordenamiento jurídico español a las exigencias del Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y el medio natural en Europa, y la Directiva 79/409/CEE, de aves silvestres. Pero además influyó decididamente en la redacción de la Ley, el Proyecto de Directiva 92/43/CE sobre hábitats, que por aquella época se debatía, y que a la postre se convirtió en instrumento comunitario (NIETO GARRIDO, 2006: 277). A partir de 2007, ha empezado a regir la Ley 42, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad. Según FERNANDO PABLO (2009: 59), la Ley 42/2007 resulta un interesante punto de comparación del momento y la estructura del Derecho ambiental, pues si bien sigue incorporando obligaciones emanadas de las instituciones comunitarias al Derecho interno español, incorpora la perspectiva del territorio desde la

---

<sup>358</sup> Según la recién expedida Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se entiende por Hábitat, a *las zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales*; la ciudad como hemos sostenido de manera reiterada, es por su parte, el principal espacio artificial construido por los seres humanos.

biodiversidad y reconoce la presencia activa de los sujetos privados en la vigilancia de éste, entre otros.

De acuerdo con su disposición final segunda, ésta tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 149.1.23.a de la Constitución. Si bien la Ley 4/1989 introdujo en España el derecho de conservación de la naturaleza, consolidando el proceso iniciado a principios de los ochenta del siglo pasado a través de la ratificación de convenios multilaterales y más adelante con la recepción del acervo comunitario, la Ley 42/2007 pretende seguir consolidando aún más dicho proceso a través de una superior transposición de la normativa europea.

La Ley tiene como objetivo, establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo. Su preámbulo señala entre otras, que las adaptaciones necesarias se relacionan con el contenido de las normas y recomendaciones internacionales que organismos y regímenes ambientales internacionales han ido estableciendo.<sup>359</sup> En cuanto a sus principios, se centra, desde la perspectiva de la consideración del propio patrimonio natural, en los siguientes: *i.)* El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos; *ii.)* La preservación de la diversidad biológica, genética, de poblaciones y de especies; y, *iii.)* La preservación de la variedad,

---

<sup>359</sup> La norma señala como referentes y actualizaciones de su introducción las siguientes: Convenio sobre la Diversidad Biológica, han ido estableciendo a lo largo de los últimos años, especialmente al denominado: “*Programa de Trabajo mundial para las áreas protegidas*”, primera iniciativa específica a nivel internacional dirigida al conjunto de espacios naturales protegidos de todo el mundo. En el mismo sentido, al “*Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002*”, avalado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y plasmado posteriormente en el “*Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica*”, Decisión VI/26, punto 11, de la Conferencia de las Partes, las cuales se fijaron como misión «*lograr para el año 2010 una reducción significativa del ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica, a nivel mundial, regional y nacional, como contribución a la mitigación de la pobreza y en beneficio de todas las formas de vida en la tierra*» y posteriormente, la Decisión VII/30, a través de la cual se aprobó el marco operativo para alcanzar dicho objetivo. En el plano europeo, se menciona la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2006) 216, aprobada en mayo de 2006, en la cual se abordaron los correspondientes instrumentos para “*Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y, más adelante, respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano*”, objetivos que se incorporaron a la Ley, y que en síntesis, definen unos procesos de planificación, protección, conservación y restauración, dirigidos a conseguir un desarrollo crecientemente sostenible de la sociedad compatible con el mantenimiento y acrecentamiento del patrimonio natural y de la biodiversidad española.



singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.

El mismo preámbulo hace claridad, y la salvedad, de la preservación del paisaje como uno de los principios desde la perspectiva de la consideración del propio patrimonio natural. Y en se sentido señala, que si bien la protección del paisaje se afirma como uno de los principios, no pretende ser el instrumento a través del cual se implanten en España, de manera generalizada, las políticas de protección del paisaje como legislación básica de acuerdo con el Art. 149.1.23.a de la Constitución, políticas cuyo contenido técnico y enfoque general, exigen la puesta en marcha de instrumentos de gestión como los establecidos, como mínimo, por el Convenio Europeo del Paisaje de Florencia, de 20 de octubre del año 2000, y que señala la Ley, serán introducidos en la política ambiental española.<sup>360</sup>

Los objetivos, principios e instrumentos detallados, se articulan a través de seis títulos y las correspondientes disposiciones adicionales, finales y derogatorias:

El primero recoge la regulación de los instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y la biodiversidad, a lo cual FERNANDO PABLO (Ibíd.: 52) denomina *programación y planificación*.<sup>361</sup> En éste se considera la realización de un Inventario sobre el Patrimonio Natural y la biodiversidad, el cual permitirá recoger la información sobre distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, con especial atención a los elementos que precisen medidas específicas de conservación, o hayan sido

---

<sup>360</sup> Desde la perspectiva de la utilización del patrimonio natural, los principios inspiradores de la Ley se centran en: *i.*) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística; *ii.*) La incorporación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres; *iii.*) La contribución a impulsar procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales protegidos; *iv.*) La promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural; y *v.*) La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales. Se añade a la vez como principio básico, el de la garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general dirigidas a la consecución de los objetivos de la Ley.

<sup>361</sup> Para este autor el primer aspecto relevante en relación con los instrumentos de programación y planificación es el del valor vinculante de dichos documentos.

declarados de interés comunitario. En particular, se recogerán catálogos e inventarios definidos en la Ley, y un sistema de indicadores para conocer el estado y evolución del patrimonio natural. El inventario lo elaborará y mantendrá actualizado el Ministerio de Medio Ambiente, con la colaboración de las CCAA y de las instituciones y organizaciones de carácter científico.

El componente dos del Título I hace referencia a la elaboración del principal instrumento de planificación denominado Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la biodiversidad. Al respecto FERNANDO PABLO (Ibíd.: 53) señala que este plan se aprueba ahora por Real Decreto y se desarrolla mediante planes sectoriales también aprobados por Real Decreto lo que le otorga fuerza vinculante a sus disposiciones. La finalidad de este plan es el establecimiento y definición de objetivos, criterios y acciones que promuevan la conservación, uso sostenible, y en su caso, la restauración del patrimonio, recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad. Incorporará un diagnóstico y la evolución del patrimonio natural y de la biodiversidad española, objetivos a alcanzar durante su periodo de vigencia y las acciones a desarrollar por la Administración General del Estado, junto a las estimaciones presupuestarias necesarias para su ejecución. Elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con el resto de Ministerios y, muy particularmente, con los de Agricultura, Pesca y Alimentación y Fomento, contará con la participación de las CCAA, y será aprobado por Consejo de Ministros.

El tercer y último componente del Título I, alude al planeamiento de los recursos naturales, y para ello mantiene como instrumentos básicos del mismo: Planes de Ordenación de los Recursos Naturales-PORN y Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, creados por la Ley 4/1989.<sup>362</sup> Se

---

<sup>362</sup> Los PORN erigidos como instrumento específico de las CCAA para adelantar la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto de territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial. Las disposiciones contenidas en estos Planes son límite de cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, y prevalecen sobre los ya existentes. Las Directrices dictadas por el Gobierno por su lado, establecerán los criterios y normas básicas que deben recoger los planes de las CCAA para la gestión y uso de los recursos naturales.

incorporan ahora a la planificación ambiental los denominados corredores ecológicos, los cuales deberán participar en el establecimiento de la Red Europea y comunitaria de Corredores Biológicos definidos por la Estrategia Paneuropea de Diversidad Ecológica y Paisajística y por la propia Estrategia Territorial Europea.

El Título II recoge la catalogación y conservación de hábitats y espacios del patrimonio natural, centrándose en la Catalogación de hábitats en peligro de desaparición, incluyendo aquellos cuya conservación o restauración exigen medidas específicas de protección y conservación. Los hábitats considerados en el catálogo deben ser incluidos en algún instrumento de gestión o figura de protección de espacios naturales, y tener un Plan o instrumento de gestión para su conservación y restauración. La segunda parte del Título II establece el régimen especial para la protección de los espacios naturales, partiendo de la definición establecida en la Ley 4/1989, y la incorporación específica de las Áreas Marinas Protegidas y la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas, en línea con las directrices de la Unión Europea. La Ley mantiene la figura, definición y regímenes de protección de los Parques y de las Reservas Naturales de la Ley 4/1989, adaptando la definición de los Paisajes Protegidos del Convenio del paisaje del Consejo de Europa. Se señala además, que la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos corresponderá, en todo caso, a las CCAA en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados.

Cumpliendo con uno de sus objetivos principales, el capítulo III del título II está dedicado a las particularidades de la Red Ecológica Europea Natura 2000, compuesta por: *i.)* Lugares de importancia Comunitaria, *ii.)* Zonas Especiales de Conservación, y, *iii.)* Zonas de Especial Protección para las Aves. Según la Ley 42, todos estos espacios tendrán la consideración de espacios protegidos con la denominación específica de *Espacios Protegidos Red Natura 2000*, y con el alcance y las limitaciones que cada CCAA en donde se encuentren les establezca.

De otra parte, y a fin de asegurar la preservación de los valores que han dado lugar a la declaración de tales zonas, la Ley establece un conjunto de medidas cautelares, para asegurarse que cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un espacio de la Red Natura 2000, o sin ser necesario para la misma, pueda afectarlos de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre el lugar. Lo anterior obliga a que las CCAA correspondientes sólo manifiesten su conformidad con el plan, programa o proyecto, tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión. Sin embargo, lo anterior no obsta para que pueda realizarse el plan, programa o proyecto, pese a causar perjuicio a una declarada como protegida, pero ello sólo procederá en la medida en que existen razones imperiosas de interés público, que para cada supuesto concreto, hayan sido declaradas mediante Ley o acuerdo, motivado y público, del Consejo de Ministros o del órgano de Gobierno de la CCAA. Por último, se establece que sólo se podrá proponer la descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, y previo trámite de información pública.

El cuarto IV del Título II se centra en las áreas protegidas por instrumentos internacionales en cumplimiento de lo dispuesto en los Convenios y acuerdos internacionales correspondientes, por ejemplo el de Humedales de Importancia Internacional-RAMSAR, sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, áreas marinas protegidas del Atlántico del nordeste, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), etc., para las que el Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las CCAA, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, directrices de conservación.

El Título III regula lo relacionado con la Conservación de la biodiversidad silvestre, estableciendo la obligación de que las CCAA adopten medidas

necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies cuya situación así lo demande.<sup>363</sup> Destaca la elaboración del Catálogo Español de Especies Amenazadas, el cual incluirá los taxones o poblaciones amenazadas, que se clasificarán en las categorías de: en *peligro de extinción o vulnerables*, según el riesgo efectivo para su supervivencia. El capítulo II del Título III, establece como complemento a las acciones de conservación “*in situ*” para las especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, la obligación de impulsar el desarrollo de programas de cría o propagación fuera de su hábitat natural, e igualmente, y con el objeto de preservar el patrimonio genético y biológico de las especies silvestres y de integrarlo en los programas de conservación. La Ley prevé que las Administraciones Públicas creen una red de bancos de material biológico y genético, y un Inventario Español de Bancos de Material Biológico y Genético de Especies Silvestres.

El capítulo III del Título III, se centra en la creciente problemática, también presente en los entornos urbanos, de las denominadas especies invasoras, creándose para el efecto, el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, en el que se incluirán todas aquellas especies y subespecies exóticas invasoras que constituyan, de hecho, o puedan llegar a constituir, una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agricultura, o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural. Esta sería una medida útil y necesaria de impulsar también en los ecosistemas urbanos, en los cuales podría incluso pensarse en determinar cuáles especies foráneas podrían ser introducidas de manera controlada para mejorar la calidad del ambiente urbano.

---

<sup>363</sup> En ese sentido, se prohíbe la introducción de especies *alóctonas* cuando éstas sean susceptibles de competir con especies autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos. Asimismo dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres. También se prohíbe la posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos. Se señala la creación del Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, con el efecto de que la inclusión de un taxón o población en éste, automáticamente conlleva la evaluación periódica de su estado de conservación y la prohibición de afectar negativamente a su situación.

El capítulo IV del Título III regula la protección de las especies en relación con la caza y con la pesca. Debe garantizarse que éstas se realicen en los espacios, fechas, métodos de captura y especies que determinen las CCAA, que en ningún caso incluirán las especies del Listado de Especies de Interés Especial, o los métodos o especies prohibidas por la Unión Europea. El Inventario Español de Caza y Pesca mantendrá la información de las poblaciones, capturas y evolución genética de las especies cuya caza o pesca estén autorizadas, con especial atención a las especies migratorias.

Por su parte el título IV desarrolla lo relacionado con la promoción del uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad. Su primer capítulo establece medidas en relación con la Reservas de la Biosfera Españolas, que constituyen un subconjunto de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera del Programa MAB (*Man & Biosphere*) de la UNESCO.

El capítulo II del título IV regula el acceso a los recursos genéticos procedentes de taxones silvestres y el reparto de beneficios derivados de su utilización, de acuerdo con lo dispuesto en el Convenio de Diversidad Biológica-CDB, y sus instrumentos de desarrollo y, en su caso, en el Tratado Internacional sobre Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO.

El capítulo III establece las disposiciones relacionadas con el comercio internacional de especies silvestres, adecuando su desarrollo a los principios de la sostenibilidad y de acuerdo con la legislación internacional, en particular, la Convención CITES, el CDB y la normativa comunitaria sobre protección de las especies amenazadas, mediante el control del comercio. Por último, el capítulo IV del título, se centra en los aspectos aplicables del CDB y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual-OMPI, sobre promoción de los conocimientos tradicionales para la conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

El Título V recoge disposiciones dirigidas al fomento del conocimiento, conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad. incorpora la creación del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como instrumento de cofinanciación encaminado a asegurar la cohesión territorial y la consecución de los objetivos de la Ley, en particular, el de la elaboración en el plazo de 3 años, de los planes e instrumentos de gestión contemplados en la misma, así como las medidas encaminadas a apoyar la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de incendios forestales, la custodia del territorio y la protección de espacios naturales y forestales en cuya financiación participe la Administración General del Estado.<sup>364</sup>

Por último, el Título VI recoge las disposiciones generales, tipificación y clasificación de las infracciones y la clasificación y prescripción de las correspondientes sanciones, así como la prevalencia de la responsabilidad penal sobre la administrativa.

Además de estos seis (6) títulos, la Ley cuenta con ocho extensos anexos que incorporan los contenidos en la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, y la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debidamente actualizados.

A pesar del importante contenido ambiental de esta Ley, al revisar su aplicación al medio ambiente urbano, no hay una sola invocación explícita a esta realidad, salvo la importante declaración en el sentido de que en el ámbito de la planificación, los PORN tienen un valor vinculante y jerárquico superior a cualquier instrumento de ordenación del territorio y/o urbanístico. Sería deseable que la Ley de del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España diseñara y pudiera incluir a futuro instrumentos de declaración de zonas naturales en los entornos urbanos, sustraer de la declaración de suelos urbanos aptos para la urbanización y la construcción, zonas que pudiera

---

<sup>364</sup> Se prevén asimismo, ayudas a las asociaciones sin ánimo de lucro de ámbito estatal, para el desarrollo de actuaciones cuyo fin principal tenga por objeto la conservación, restauración y mejora del patrimonio natural y de la biodiversidad; y la competencia a las CCAA para el establecimiento de incentivos a las externalidades positivas de los terrenos que se hallen ubicados en espacios declarados como protegidos.

reservarse con una vocación natural o paisajística, como ocurre con el caso de las Reservas de la Sociedad Civil<sup>365</sup> en la realidad ambiental colombiana.

Pero es que además de la Ley 42, en el ámbito de la Biodiversidad hay que estarse a lo dispuesto a las Leyes 5 y 32 de 2007, la primera sobre la Red de Parques Naturales y la segunda, sobre la protección de los animales.

La Ley 5/2007 tiene por objeto, establecer el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales, cuyos objetivos se declaran de interés general del Estado, en el marco de lo dispuesto en los Arts. 45 y 149.1.23 de la Constitución. Sus elementos básicos son los Parques Nacionales, seleccionados por ser representantes significativos de los ecosistemas característicos de lo más valioso del patrimonio natural español, de allí que su conservación merza atención prioritaria y se declare de interés general del Estado.

El objetivo de que la Red pueda cumplir su cometido, exige que en la iniciativa para la declaración se priorice la inclusión de sistemas naturales todavía no representados. Dicha iniciativa corresponde a las CCAA o al Gobierno previo acuerdo favorable de las Asambleas Legislativas de las CCAA que aporten territorio al Parque Nacional. La declaración de un Parque Nacional para su integración en la Red de Parques Nacionales por su parte, se hará a través de Ley de las Cortes Generales.

Se establece además la necesidad de que exista un seguimiento y evaluación general del grado de cumplimiento de los objetivos de la Red y, en particular, del cumplimiento y alcance de los objetivos perseguidos por los Parques Nacionales. En virtud de lo anterior, obliga al Ministerio del Medio Ambiente a que cada tres años elabore un informe de la situación de la Red de

---

<sup>365</sup> Ley 99 de 1993. Art. 109: De las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Denominase reserva natural de la sociedad civil la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.



Parques Nacionales, el cual se elevará al Senado y se hará público. Como medida extrema incorpora la pérdida de la condición de Parque Nacional de los espacios naturales declarados como tales si se produce una degradación significativa de éste, mantenida en el tiempo, apartándose del cumplimiento de los objetivos establecidos para el mismo en la Red. La pérdida de la condición de Parque Nacional de un territorio se efectuará por Ley de las Cortes Generales, previa audiencia del órgano que determinen las CCAA afectadas, y con informe favorable del Consejo de la Red de Parques Nacionales. (Arts. 9).<sup>366</sup>

Habrá un Plan Director de la Red de Parques Nacionales, en el cual se definirán los objetivos estratégicos de la Red y las directrices básicas para la planificación y la conservación de los Parques Nacionales, así como la programación de las actuaciones que desarrollará para alcanzarlos, tanto en materia de cooperación y colaboración con otras Administraciones organismos, nacionales o internacionales, como en materias comunes de la Red, o en la determinación de los proyectos de interés general que podrán ser objeto de financiación estatal. Será el Ministerio de Medio Ambiente el encargado de formular la revisión y de adaptar a las sentencias del Tribunal Constitucional y a los contenidos de la Ley, al Plan Director de la Red de Parques Nacionales vigente, incluyendo las directrices y criterios comunes para la gestión de valores cuyo significado para asegurar la representatividad de los elementos de los sistemas naturales españoles en el conjunto de la Red, exija su conservación.<sup>367</sup>

---

<sup>366</sup> El Art. 9 establece los requisitos que debe reunir un espacio para que pueda ser declarado como Parque Nacional: a) Será muy representativo en cuanto a tipología de especies y características naturales; b) Contará con una proporción relevante de las especies y comunidades propias del sistema natural que pretenda representar en la Red, o de aquellas más singulares o amenazadas en España, así como capacidad territorial y ecológica para garantizar que estas especies y comunidades, con tamaños de poblaciones ecológicamente significativos, puedan mantener o alcanzar un estado de conservación favorable; c) Tendrá una superficie continua y no fragmentada suficiente como para permitir la evolución natural sin o con escasa intervención humana, de forma que se mantengan sus características físicas y biológicas, y se asegure el funcionamiento de los procesos naturales presentes; d) La superficie del Parque Nacional se caracterizará por la continuidad territorial, entendida como ausencia de fragmentación de su superficie y de elementos de estrangulamiento territorial, salvo excepciones debidamente justificadas; e) Estará ocupado, en una superficie adecuada, por formaciones naturales, sin explotaciones extractivas de carácter agrícola, forestal, hidráulico o minero, ni elementos artificiales que alteren significativamente la estética del paisaje o el funcionamiento de los ecosistemas.

<sup>367</sup> No obstante, la Ley mantiene al Consejo de la Red como órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, con funciones de informar preceptivamente sobre todos los aspectos relevantes en el

Para alcanzar sus fines, la Ley 5/2007 se encuentra organizada en tres títulos, alguno de ellos con varios capítulos. El Título primero recoge las disposiciones sobre su objeto y los deberes de conservación de la Red de Parques Nacionales por los poderes públicos, así como a su obligación de fomentar la colaboración con la sociedad y la participación e información a la misma sobre el logro de los objetivos perseguidos para la Red y para los Parques Nacionales. Igualmente se recogen las definiciones asociadas a Ley, y particularmente, la referida al área de influencia socioeconómica, cuya delimitación precisa se remite a las Leyes declarativas de cada Parque.

El Título segundo se dedica a la regulación de la Red de Parques Nacionales, sus objetivos, funciones asociadas al Ministerio de Medio Ambiente, estructura, composición y objetivos del Consejo de la Red, y la particularización del instrumento fundamental de ésta para alcanzar sus objetivos: el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

El Título tercero se centra en los objetivos a cubrir por los Parques Nacionales en el conjunto de la Red, requisitos para su declaración o modificación, procedimiento de declaración o modificación, los contenidos de la propuesta de declaración y la tramitación a seguir por la misma, así como las medidas preventivas que aseguren el mantenimiento de las condiciones merecedoras de la declaración hasta el final de la aprobación de la Ley correspondiente. Igualmente recoge los aspectos a incluir en la Ley de declaración, los efectos jurídicos de dicha declaración en lo que atañe, fundamentalmente, a la utilidad pública o interés social de las actuaciones que, para la consecución de los objetivos de los Parques Nacionales, deban

---

cumplimiento de los objetivos de la Red y de los Parques, así como sobre su planificación, distribución de recursos, seguimiento y evaluación del funcionamiento de la Red, y propuesta de declaración, modificación o, en su caso, de retirada de un Parque Nacional. En cuanto al Patronato, es el órgano de participación de la sociedad en los Parques Nacionales. Se constituirá un Patronato en cada uno de ellos, en el que estarán representadas la Administración General del Estado, la Administración de la o las CCAA que integren el Parque y las Administraciones Locales, así como aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque, o cuyos fines concuerden con los objetivos de la Ley. Los Patronatos de los Parques Nacionales estarán adscritos, a efectos administrativos, a la CCAA en donde esté situado el Parque Nacional; en el caso de Parques Nacionales situados en varias CCAA, estarán adscritos en la forma que éstas acuerden. En el caso de Parques Nacionales de competencia estatal, estarán adscritos a la Administración General del Estado.

acometer las Administraciones Públicas, al derecho de tanteo y retracto, las actividades prohibidas por no ser compatibles con los objetivos de la Red de Parques Nacionales, y las medidas y plazo precisos para su eliminación, si existieran en el Parque declarado, o, excepcionalmente, si no se pudieran eliminar, las medidas precisas para la corrección de sus efectos.<sup>368</sup>

Por último en el análisis normativo relacionado con la biodiversidad tenemos a la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, la cual responde a una exigencia del ámbito comunitario europeo por adecuar el ordenamiento jurídico de los Estados a las disposiciones comunitarias relacionadas con el bienestar animal. Precisamente, el preámbulo de la Ley comienza señalando todas las normas comunitarias en relación con las distintas actividades relacionadas con la gestión animal, desde la producción, pasando por la protección en transporte,<sup>369</sup> su experimentación<sup>370</sup> y sacrificio.<sup>371</sup> Mediante esta Ley se establece, en acatamiento del mandato comunitario, un conjunto de principios sobre el cuidado de los animales y el cuadro de infracciones y sanciones que dota de eficacia jurídica a las obligaciones establecidas en la normativa aplicable. Se da cumplimiento además al Art. 25 de la Constitución que estipula la reserva de Ley en la regulación de las infracciones y sanciones.

---

<sup>368</sup> Otros temas tratados en el título tercero son los relacionados con la gestión de los Parques Naturales que corresponde de manera íntegra a las CCAA en cuyos territorios estén situados, salvo en el caso de Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional. También las disposiciones referentes a los Planes Rectores de Uso y Gestión, que deben aprobarse para todos y cada uno de los Parques Nacionales; los contenidos básicos de los Patronatos como órgano de participación de la sociedad en los Parques Nacionales; así como la regulación de las ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales que pueden establecer las Administraciones públicas para promover el desarrollo sostenible en sus áreas de influencia y la regulación de la financiación de la gestión de cada Parque Nacional.

<sup>369</sup> La Directiva 91/628/CEE, sobre la protección de los animales durante el transporte, que modifica las Directivas 90/425/CEE y 91/496/CEE; de la Directiva 91/629/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1991, relativa a las normas mínimas para la protección de terneros; de la Directiva 91/630/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1991, relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos; de la Directiva 98/58/CE del Consejo de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas; de la Directiva 1999/74/CE del Consejo de 19 de julio de 1999, por la que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras y de la

<sup>370</sup> En lo que se refiere a animales utilizados para experimentación y otros fines científicos, debe tenerse en cuenta la Directiva 86/609/CEE, del Consejo de 24 de noviembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros respecto a la protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos.

<sup>371</sup> Directiva 93/119/CE del Consejo, de 23 de diciembre de 1993, relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza.

La Ley se estructura en dos títulos, completados con una disposición adicional y seis disposiciones finales: el título preliminar se refiere al objeto de la Ley, el cual es establecer las bases de un régimen de protección animal y de infracciones y sanciones para garantizar el cumplimiento de las normas sobre protección de los animales en la explotación, el transporte, la experimentación y el sacrificio. Se regula así, también, la potestad sancionadora de la Administración General de Estado en lo que respecta a la protección de los animales exportados o importados desde o hacia Estados no miembros de la Unión Europea y a los procedimientos con animales de laboratorio que sean de su competencia.

También regula los aspectos más relevantes sobre la explotación, el transporte de los animales, su sacrificio o su matanza. Se determinan, asimismo, las actividades sujetas a autorización administrativa o notificación previa a la Administración competente. Por último, en ese mismo título se definen aquellos términos, citados en el articulado, que precisan una determinación y concreción de sus caracteres y alcance, y se delimita su ámbito de aplicación, excluyéndose la caza y la pesca, la fauna silvestre, los espectáculos taurinos, las competiciones deportivas regladas y los animales de compañía, excepto lo establecido en la disposición adicional primera, ya que poseen su propia normativa reguladora. Ahora bien, las previsiones contempladas en los títulos anteriores devendrían ineficaces sin la existencia de un régimen de inspecciones y controles, así como de infracciones y sanciones, aspectos estos últimos a los que atiende el título II, dividido en dos capítulos: El capítulo I establece las reglas generales sobre los planes y programa de inspección y control, el régimen del personal inspector y las obligaciones de la inspección, mientras que el capítulo II se destina a las infracciones y sanciones. Con carácter básico se han configurado las infracciones muy graves, graves y leves por incumplimiento de la normativa en la materia. Respecto de las sanciones, habida cuenta de su naturaleza básica se establece su contenido sancionador mínimo y máximo.

#### **3.3.2.2.4. Residuos**

Los residuos son quizás el más complejo de los sectores en lo que intervienen las normas de protección ambiental, teniendo en cuenta la variedad de sus tipos, las fuentes generadoras, las actividades generadoras y sus gestión integral, entre otros aspectos. Los Estados que no cuentan con una legislación unificadora y de carácter general en cuanto a principios, objetivos, planificación, técnicas aplicables, criterios clasificadores mínimos, etc.... suelen ejecutar la política respectiva a partir de un extenso corolario normativo intrincado y a veces contradictorio, como es el caso de la legislación ambiental colombiana. No ocurre lo mismo en el ámbito español, donde se cuenta con una Ley General de Residuos, la Ley 10, de 21 de abril de 1998. Nuevamente cabe recordar, que el avance en los Estados miembros de la Unión Europea en materia de medio ambiente, se debe en parte al enorme trabajo Comunitario al respecto. En materia de residuos, las Leyes Generales de los Estados obedecen a la unificación que sobre la materia alcanzó en su día la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de marzo 18 de 1991, la cual tuvo la virtuosidad de establecer una norma común para todos los tipos de residuos, la que podrá ser completada con una regulación específica para determinadas categorías (MEDINA LEMUS, 2007:248).

La Ley 10/1998 pretendió en su momento y pretende en la actualidad, contribuir a la protección ambiental, coordinando la política de residuos con la política económica, industrial y territorial a fin de incentivar la reducción en la fuente de los residuos, así como su reutilización, reciclado y valorización, por encima de las tradicionales formas y técnicas de disposición final y/o vertido de los mismos. El Art. 1º de la Ley 10, señala como su objetivo, prevenir la producción de residuos, establecer el régimen jurídico de su producción y gestión, y fomentar, por ese orden, su reducción, reutilización, reciclado, y otras formas de valorización, así como regular los suelos contaminados, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud de las personas.

Como ámbito de aplicación de la misma, se encuentran dentro de la visión integral e integradora ya anotada, todo tipo de residuos, con las excepciones de: *i.)* las emisiones a la atmósfera, reguladas en la actualidad por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, sobre calidad del aire y protección de la atmósfera; *ii.)* Los denominados residuos radioactivos regulados por la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear; y, *iii.)* Los vertidos de efluentes líquidos a las aguas continentales, regulados por la Ley; los vertidos a los cuerpos de agua marítima regulados por la Ley 22/1988, de julio 28, de costas, y los vertidos desde buques y aeronaves al mar, regulados por los tratados internacionales sobre la materia, como son el Convenio MARPOL, la Convención de Montego etc...

Con carácter supletorio, la Ley 10 se aplica también: *i.)* La gestión de los residuos resultantes de la prospección, extracción, valorización, eliminación y almacenamiento de recursos minerales; *ii.)* La eliminación y transformación de animales muertos; *iii.)* Los residuos provenientes de las explotaciones agrícolas y ganaderas consistentes en materias fecales y otras sustancias naturales y no peligrosas; *iv.)* Los explosivos, cartucherías y artificios pirotécnicos desclasificados, así como los residuos de materias primas peligrosas o productos de explosivos utilizados en la fabricación de los anteriores; y, *v.)* las tierras separadas en las industrias agroalimentarias en sus fases de recepción y de limpieza primaria de las materias primas agrícolas, cuando estén destinadas a su valorización como tratamiento de suelos.

Como instrumentos principales para alcanzar los objetivos planteados en la Ley se encuentran básicamente dos: por una parte la planificación, a través de la elaboración del denominado Plan Nacional de Residuos, y en lo subsiguiente los Planes de Gestión en las respectivas CCAA, y en la medida en que las competencias lo permitan, por las Entidades Locales; y la segunda de las herramientas es la preceptiva autorización administrativa por parte del órgano competente en materia medioambiental de la respectiva CCAA, cuando se realice la instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de industrias o actividades productoras de residuos peligrosos, o los que no lo

sean, y figuren en una lista que en su caso se apruebe por razones de excepcionales dificultades que plantee la gestión de los mismos. (Art. 9°)

Otro de los aspectos importantes y sustanciales de la Ley General, tiene que ver con la gestión integral de los residuos. Entendida esta como las operaciones necesarias para gestionar todo tipo de residuos sin comprometer la calidad del ambiente y la salud de las personas. De acuerdo con el Art. 12 de la misma, se señala que las operaciones de gestión se llevarán a cabo sin poner en peligro la salud humana, ni utilizando métodos o procedimientos que puedan perjudicar el medio ambiente, en particular sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, la fauna, la flora, ni provocar incomodidades por el ruido o los olores, y sin atentar contra el paisaje y los lugares de especial interés.

En virtud de lo anterior, se establece de forma expresa la prohibición de abandonar, verter o eliminar de forma incontrolada cualquier tipo de residuo en todo el territorio nacional, y cualquier mezcla de disolución de residuos que dificulte su gestión. En ese sentido, las CCAA, sin perjuicio de la recogida, transporte y eliminación de los denominados residuos urbanos, competencia de las Entidades Locales, podrán declarar servicio público de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos. Se declaran además, de utilidad pública e interés social, a efectos de expropiación forzosa, el establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y/o eliminación de residuos.

Pues bien, mirando los aspectos que en materia de residuos se pueden aplicar a la gestión urbana sostenible, tuvimos la oportunidad de anotar, que una de las grandes clasificaciones de los residuos, sobre los cuales la Ley abre la posibilidad de expedir normativa adicional reglamentaria, son los denominados residuos urbanos, y a ellos avocaremos un breve pero completo análisis.

Dispone el Art. 20 de la Ley 10, que los poseedores de residuos urbanos estarán en la obligación de entregarlos a las Entidades Locales para su reciclado, valorización o eliminación, en las condiciones que se determine en las respectivas ordenanzas. Estas adquirirán la propiedad desde la entrega u los poseedores quedarán exentos de responsabilidad por los daños que puedan causar tales residuos, siempre que en su entrega se hayan observado las ordenanzas y demás normativa aplicable.

Previa autorización a cargo de la Entidad Local, dichos residuos deben ser entregados a un gestor autorizado o registrado para su posterior reciclado o valorización. Pero los productores o poseedores de residuos urbanos que por sus características especiales puedan producir trastornos en el transporte, recogida, valorización o eliminación, están obligados a proporcionar a las Entidades Locales información detallada sobre la naturaleza, el origen, la cantidad y características de dichos residuos.

Como consecuencia de lo anterior, y luego de rendidos los preceptivos informes técnicos, si la Entidad Local considera que el residuo urbano posee características que lo hacen peligroso, o que dificulten su recogida, transporte, valorización o eliminación, podrán obligar al productor o poseedor del mismo a que, previo a su recogida, adopte las medidas necesarias para eliminar o reducir, en la medida de lo posible, dicha peligrosidad, o que lo gestione o deposite en la forma y lugar adecuados. En cualquier caso, la Ley 10 establece, que los Municipios con más de cinco mil (5.000) habitantes, están obligados a implementar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización. Con excepción de los residuos de envases, los cuales se sustraen de las disposiciones generales y se regulan por la normativa concreta sobre la materia, esto es, la Ley 11/1997, de abril 24.

Nuevamente esta norma es el resultado de la transposición al ordenamiento jurídico de la Directiva 94/64/CE, del Parlamento y del Consejo, de 20 de



diciembre, relativa a envases y residuos de envases. Por su parte la Directiva pretende armonizar las normas sobre envases y sus residuos en los diferentes estados miembros, con el fin de prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente y evitar obstáculos al mercado común. Por su parte el objeto de la Ley 11/1997 es prevenir y reducir el impacto sobre el medio ambiente de los envases y la gestión de residuos de envases a lo largo de todo su ciclo de vida. Así las cosas, las principales medidas contempladas en la Ley se destinan a la prevención en la producción de los residuos de envases, su reutilización, reciclado y demás formas de valorización.

El ámbito de aplicación cubre a todos los tipos de envases y residuos de envases puestos en el comercio y generados en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las disposiciones sanitarias y de seguridad de los productos envasados, medicamentos, etc...

Los principios de actuación contemplados en la norma apuntan a adoptar las medidas oportunas, en primer lugar frente al diseño y proceso de fabricación de los envases con la intención de minimizar y prevenir en origen la producción de residuos, lo que obviamente, incluye un fuerte componente de investigación y desarrollo, el cual será fomentado de manera especial por el Estado. Pero es que además la Ley obliga al Estado a adoptar medidas de tipo económico, financieras y fiscales para favorecer la reutilización y el reciclado de los envases, sin perjudicar el medio ambiente o la salud.

En cuanto al régimen jurídico, el art. 6º de la Ley dispone de normas relacionadas con el depósito, la devolución y el retorno, las cuales consisten en que los envasadores y comerciantes de productos envasados, y si no pueden identificarse, los responsables de su primera puesta en el mercado, están obligados a cobrar a sus clientes hasta el consumidor final, y en concepto de depósito, una cantidad individualizada por cada envase que sea objeto de transacción, además de aceptar la devolución o el retorno de los residuos de envases y envases usados, cuyo tipo, formato o marca comercialicen,

devolviendo la cantidad que haya correspondido cobrar, pero sólo cuando estos se puedan individualizar o identificar de forma clara.

En segundo lugar establece los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados, los cuales según el Art. 7º de la Ley, que los envasadores, comerciantes y responsables de primera puesta en el mercado, podrán eximirse de las obligaciones anotadas anteriormente, cuando hagan parte de un sistema integrado de gestión de residuos envases y envases usados, que en todo caso, deben garantizar el cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización, en los porcentajes y plazos establecidos en la Ley, los que según el Art. 5º oscilan entre el 50 y el 65% en la valorización y entre el 25 y el 45% en el reciclado, manteniendo un mínimo del 15% en peso de cada material envasado.

Por último, señalar que en los últimos años ha sido expedida copiosa normativa reglamentaria de algunos de los tipos de residuos y diversas actividades de gestión, pero siempre siguiendo la guía de la Ley General. Es el caso del Real Decreto 106/2008 (modificado), que contiene el Reglamento sobre la gestión de los residuos de pilas y acumuladores, el Real Decreto 105/2008, el cual establece el reglamento para la gestión de los residuos de demolición y construcción, el Real Decreto 1084/2009, sobre manipulación y gestión de los residuos producidos en puertos, y el Real Decreto 1304/2009, a través del cual se reglamenta la disposición final de residuos a vertederos.

Recientemente ha sido expedido el Real Decreto 943, de 23 de julio de 2010, sobre la gestión de las pilas y los acumuladores, y la gestión ambiental de los residuos, el cual viene a modificar al 106/2008, en concretos sobre los apartados primero del Art. 5, el apartado segundo del Art. 7, se suprime el apartado tres del Art. 8, y por último, se modifica también el apartado tres del Art. 14.<sup>372</sup>

---

<sup>372</sup> Las modificaciones operadas por este Real Decreto son: uno, sobre el apartado 1 del Art. 5, para imponer la obligación a todo productor de hacerse cargo de la recogida y gestión de la misma cantidad y tipo de pilas, acumuladores y baterías usados que haya puesto en el mercado para su venta al usuario final en territorio español,

### 3.3.2.2.5. Ruido

Como hemos anotado en otro apartado, la contaminación acústica o la producción de ruido, es preponderantemente un problema ambiental urbano. Los datos actualizados a 2009 del perfil ambiental de España dan cuenta de cómo el ruido se ha convertido en casi que un estado que acompaña la cotidianidad de la vida urbana.<sup>373</sup> De la misma manera al revisar las normas comunitarias ambientales, vimos como existe alta preocupación en las instancias europeas para hacer frente y reducir los niveles de ruido a los cuales se encuentra expuesta la mayoría de la ciudadanía europea.

Hasta hace poco no existía en el ámbito estatal español una norma de carácter general para enfrentar el fenómeno. Como bien señala ORTEGA BERNARDO (2009:157), la regulación del ruido en España se encontraba dispersa en cantidad de Ordenanzas locales y Reglamentos de Leyes autonómicas. Lo anterior quiere decir, que la expedición de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, ha supuesto una gran conquista para el Derecho Ambiental del Estado.<sup>374</sup>

---

cualquiera que haya sido la modalidad de venta, ya sea directa, electrónica, por correo o automática. Dos. El apartado 7 del Art. 5, el cual señala que los productores de pilas o acumuladores portátiles que, una vez usados, den lugar a residuos que tengan la consideración jurídica de peligrosos, deberán garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en este real decreto, bien mediante su puesta en el mercado a través de un sistema de depósito, devolución y retorno, bien a través de un sistema integrado de gestión cuya entidad gestora asegure la consecución de los objetivos ecológicos y demás obligaciones previstos en esta norma, bien a través de un sistema público de gestión.» Tres. Se suprime el apartado 6 del Art. 8. Y por último, se modifica el apartado 3 del Art. 14, en el que se señala que en caso de que los productores opten por la creación de sistemas integrados de gestión para asumir esta obligación, deberán asegurar su financiación mediante la aportación de una cantidad por cada pila, acumulador o batería que pongan por primera vez en el mercado y tengan la obligación de recoger y gestionar.

<sup>374</sup> La recepción del Derecho ambiental europeo, y en este caso el español, ha ido en aumento para atender esta demanda de tranquilidad de los habitantes urbanos. Como pone de presente GARCIA ALVAREZ (2009:252-253) las Sentencia del Tribunal Supremo al respecto ha ido en aumento, de donde destaca por su efecto mediático el litigio por la afección de ya conocido derecho a la inviolabilidad del domicilio (Caso López-Ostra), como consecuencia del ruido producido por los aviones en el Aeropuerto de Madrid-Barajas (13 de octubre de 2008) Pero comenta además otro cúmulo de Sentencias que se ocupan de este aspecto: Sentencias de 20 de marzo de 2006, 2 de marzo de 2007, 12 de noviembre de 2007, 26 de noviembre de 2007, 2 de junio de 2008, en las cuales se condena a la Administración Pública a un no hacer para evitar la perturbación. Merece la pena señalar además, que según este mismo autor, la andanada de Sentencias vienen como consecuencia de caso sustanciado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por el caso Moreno de 19 de noviembre de 2004, donde se condenó a España por la pasividad de la administración frente a los ruidos de los lugares de ocio en la ciudad de Valencia en una zona residencial y declarada como saturada acústicamente.

A pesar de lo dicho, según MARTIN MORALES (2006:53), es importante reconocer, que como problema ambiental predominantemente urbano, fue atendido al interior de la tutela jurídico administrativa, donde sale a relucir una vez más la importancia del RAMINP. Una de las primeras regulaciones que abordó la cuestión sobre el ruido fue el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas- RAMINP, cuyo Art. 1º señalaba como objetivo, *“evitar las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, que produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o sus bienes”*. Adelante, en el Art. 3º venía a decir, *“serán clasificadas como molestas, las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que se eliminen”*.

Volviendo a la norma vigente, tenemos que su pretensión es la de imponer, contando con su carácter de legislación básica, criterios sistemáticos en la actuación de las CCAA y los Entes Locales al respecto. La propia exposición de motivos establece que la Ley se dicta de conformidad con las competencias que al Estado otorga el Art. 149.1.16ª y 23ª de la Constitución y en virtud de la transposición de la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

De conformidad con la normativa comunitaria, la Ley del ruido confiere una nueva orientación pues no actúa sólo sobre la fuente productora sino que incluye el concepto de calidad en relación del ruido ambiental. Para ORTEGA BERNARDO (Op.cit:160), esta Ley va mucho más allá que la Directiva misma y establece, entre otras importantes consideraciones, las áreas acústicas e incardina en cabeza del gobierno la obligación de determinar los valores límite de contaminación acústica, sin perjuicio, de los valores límites establecidos por las CCAA y por los Entes Locales, sobre medidas adicionales de protección, y

en ese sentido de límites más rigurosos. También tiene por finalidad la Ley, y este sentido es una de sus grandes conquistas, poner en marcha los denominados *Mapas de Ruido*, los que permitirán acceder a la información necesaria para evaluar los niveles de ruido y la situación de las zonas expuestas a dichos niveles. Una vez elaborados los mapas de ruido, ello permitirá poner en marcha otra serie de medidas concretas con la descontaminación acústica, la declaratoria de zonas de protección acústica, estados de moratoria en la producción de ruido,

Asimismo, y de acuerdo con HERRERA (2008:145), La Ley 37/2003 establece un mecanismo preventivo de aplicación directa al control urbanístico, en el sentido de que no se podrán conceder nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales, si los índices de ruido medidos o calculados sobrepasan los niveles de inmisión incumplen los objetivos de calidad acústica de las respectivas zonas. Este mismo autor señala que la Ley de ruido es una Ley urbanística de futuro, pues la ordenación urbanística se ve supeditada a las declaraciones que se hagan en relación con esta.<sup>375</sup>

La Ley 37/2003 está reglamentada por dos Reales Decretos de carácter técnico, el primero el 1513/2005, de 16 de diciembre, desarrolla la en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental (mapas de ruido) y el 1367/2007, de 19 de octubre, lo hace en relación con la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. En estos Decretos introducen al ordenamiento español las tendencias de gestión del ruido en el espacio europeo, el que aceptan como fenómeno cotidiano, principalmente de los entornos urbanos, pero que debe ser gestionado para el cuidado y la mejora de la calidad de vida. De allí la revisión de los índices y formas de medir el ruido,

---

<sup>375</sup> Los artículos 6 y 17 de la Ley, señalan que al momento de clasificar usos del suelo por el planeamiento se tendrá en cuenta el mapeo del ruido, y se controlara adecuadamente.

así la zonificación y los espacios acordes con la tolerancia ante su intensidad.<sup>376</sup>

### **3.4. NORMATIVA SOBRE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO EN ESPAÑA Y SU INCIDENCIA EN LA SOSTENIBILIDAD URBANA.**

#### **3.4.1. Urbanismo en España: un recorrido histórico-normativo**

Luego de aproximar en el primer título de este capítulo un contexto histórico general sobre la ciudad española, corresponde ahora reparar en el desarrollo histórico de la disciplina que tiene a ésta como su objeto de estudio, el Urbanismo, esta vez bajo el rasero de la evolución normativa que lo originó y tiene a cargo su evolución, el Derecho urbanístico, al que hoy es obligado superponer, como parece ser la naturaleza jurídica del instituto, a la Ordenación del Territorio; necesaria y obligada simbiosis entre la ordenación de los estrictos entornos urbanos, como ha sido lo tradicional, con la de su *hinterland* próximo, algunos con los cuales tiene conexión, aunque no vecindad.<sup>377</sup>

El repaso del capítulo I sobre la formación de la ciudad, nos permitió verificar como el ser humano fue constituyendo sus primeros asentamientos más que todo por necesidad, y en ese hecho es posible encontrar en la literatura especializada meras aproximaciones anecdóticas sobre el asunto. En cambio el urbanismo como saber surgió mucho tiempo después. La mayoría de la doctrina le ubica en la época posrevolucionaria, y lo consolida a raíz del advenimiento de la revolución industrial y la aparición del proletariado como fuerza social.<sup>378</sup> A partir de entonces se entiende la existencia de una

---

<sup>376</sup> Es importante destacar al hilo de lo ya señalado, que la Ley 37/2003 hace distinción entre los tipos de mapas de ruido, pues considera que en las aglomeraciones de mayor complejidad y tamaño, este fenómeno es de principal incidencia. Por ello reconoce la existencia de “mapas estratégicos” de ruido, con requisitos de medición especiales.

<sup>377</sup> Al respecto es interesante la teoría ya esbozada de SASSEN sobre la denominada “ciudad global”, la cual tiene que conexiones directas e indirectas que afectan su funcionamiento o pueden afectar el funcionamiento de otras aglomeraciones distantes geográficamente, pero interconectadas a través de las tecnologías de la comunicación.

<sup>378</sup> Para nuestro interés, los principales tratadistas dedicados al Derecho Urbanístico coinciden en esta apreciación. Téngase en cuenta a Roca Roca, (1960). *Urbanismo y grandes ciudades: su dimensión jurídico-social*, publicaciones de la Escuela Social de Granada; Bassols Coma (1973) *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español*,

disciplina, que de manera autónoma e independiente a las consideraciones meramente históricas, geográficas o estéticas, se encarga de estudiar la ciudad y sus dinámicas de creación, planificación, reforma, desarrollo y proyección.

No queremos decir con lo anterior que antes de dicho período no existiese un conjunto de conocimientos y disposiciones en relación con la organización de los asentamientos humanos, incluso con carácter técnico, como el señalamiento de pautas *planificadoras*, lo que queremos dar a entender es que la motivación principal no era el estudio de las dinámicas humanas y sus repercusiones o efectos posteriores en la calidad de vida de los habitantes o la forma en que dichos factores influyeron en las decisiones organizativas de la ciudad. Aquellas se correspondieron sobre todo a una visión sectorial, desagregada, unilateral en muchos casos, fruto de un capricho monárquico u otros elementos de supervivencia o de dominación sobre el territorio.

Como hemos dicho, nos interesa presentar la evolución histórica del urbanismo bajo el prisma del Derecho, pero teniendo en cuenta, como señala LOPEZ RAMÓN (2006: 10-11) que, “*el estudio jurídico del urbanismo no permite por sí sólo comprender a la ciudad y el territorio*”. Así las cosas, y coincidiendo con lo señalado, nos proponemos presentar una visión amplia del urbanismo tomando en consideración aspectos provenientes de otros saberes,<sup>379</sup> como la misma evolución histórica de las formas urbanas, el sistema de ciudades y sus desequilibrios territoriales, sin prescindir de las especificidades científicas y técnicas. No cabe duda que abordar el estudio de la ciudad y toda su complejidad, sólo desde sus aspectos jurídicos, es un reduccionismo científico que llevaría a un callejón sin salida.

---

Montercorvo, *García de Enterría y Parejo Alfonso* (1981) *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Cívitas, *Parada Vásquez* (1999) *Derecho Urbanístico*, Marcial Pons; *Fernández Rodríguez* (2005). *Derecho urbanístico*, El consultor, *López Ramón* (2005) *Introducción al derecho urbanístico*; Marcial Pons; *Estévez Goytre* (2005) *Manual De Derecho Urbanístico*, Comares; *González-Varas Ibáñez* (2005-2010), *Urbanismo y Ordenación Del Territorio*. Thomson-Aranzadi.

<sup>379</sup> Saberes en términos generales para no entrar en las discusiones, profundas, pero ciertamente problemáticas de la epistemología a la hora de determinar las existencia o no de Ciencias o Disciplinas,

En líneas generales, ESTEVEZ GOYTRE (2005: 3-5), señala que el urbanismo español del siglo XIX y XX tiene algunos aspectos característicos: en éste destacan las Leyes relativas a los ensanches y la expropiación forzosa, por la utilidad que representó para la reforma interior de las ciudades. El urbanismo de la primera mitad del siglo XX destaca por la regulación, tardía, en comparación con los demás países europeos, de los aspectos sanitarios e higiénicos. Por su parte, en la segunda mitad del siglo XX va adquiriendo el urbanismo mayor relevancia y el legislador toma decisiones trascendentales como regular el régimen del suelo, ordenar el crecimiento de las ciudades y procurar de las infraestructuras y dotaciones necesarias a los habitantes de las ciudades.

Por su parte, y de acuerdo con LOPEZ RAMÓN (Op.cit.: 16), son cinco los períodos y las teorías urbanísticas asumidas por el urbanismo en España: un primer período de *urbanismo liberal*, en el cual sobresalen las características de ensanche y reforma interior de las ciudades; un segundo momento de *urbanismo social* a través de sus vertientes: la ciudad jardín y las medidas de higiene urbana; un tercer momento en el cual cobra vigencia el denominado *urbanismo funcionalista* o racionalista y su principal instrumento: la zonificación; para después pasar al denominado *urbanismo postmoderno* en donde se consolida el modelo de ciudad difusa. Al final el autor termina presentando algunas referencias a la última de las tendencias del urbanismo, que va en línea directa con el objetivo general de nuestro trabajo, el urbanismo sostenible, el cual pretende corregir los desfases provocados por la ciudad sin límites, propia del modelo que le antecedió. Como es obvio, a este último modelo de urbanismo dedicaremos un análisis particular. La propuesta es entonces, utilizar los períodos propuestos por el profesor LOPEZ RAMÓN, y trabajar en los aspectos más relevantes en la evolución del urbanismo encuadrados en cada uno de dichos períodos, recorriendo también la importante aportación realizada por el Profesor BASSOLS COMA.



Como se señaló, el primero de los modelos del urbanismo fue el urbanismo liberal. Como ya hemos indicado, el urbanismo Español, a diferencia de lo ocurrido en Europa y Estados Unidos, no inició intentando “ordenar” la vida en las ciudades industriales; sitios nefastos, lúgubres, insanos y con una disparidad casi morbosa entre la riqueza que allí se generaba para algunos y la pobreza generalizada.<sup>380</sup> En paralelo a esa vida industrial de Inglaterra y los problemas de sus ciudades,<sup>381</sup> el urbanismo español se dedicó en origen a otros asuntos, no menos importantes de acuerdo con su realidad.

Con relación al momento en el cual se establece formalmente el urbanismo en España existe cierta disparidad,<sup>382</sup> aunque la mayoría coincide en señalar que ello ocurrió en el año de 1854, cuando se expidió la Ley de 29 de junio, bajo el título de: “*reglas que han de observarse en las obras para el Ensanche de las poblaciones*”.<sup>383</sup> La cierto es que no nos parece importante establecer el momento en el cual se dio inicio al urbanismo en España, ya que hay que tener en cuenta la siempre viva y presente actividad, aunque improvisada, que la mayoría de los períodos históricos vivieron en relación con la ordenación de las ciudades.

Así las cosas, en el primer período formal del urbanismo español los problemas relacionados con la calidad del ambiente y la sanidad de las ciudades, así como con las condiciones de vida de la emergente clase

---

<sup>380</sup> Ejemplo de lo anterior fue el retrato social que el célebre escritor Inglés Charles Dickens plasmó en su novela *Oliver Twist* publicada en 1839. En ella, Dickens ofrece un cuadro de la sociedad inglesa de la época victoriana, dividiéndola en dos escenarios: el campo y la ciudad. A diferencia del sublime espacio que supone el campo, la ciudad, Londres, es descrita como una sucesión de laberínticas calles y callejones, patios por lo que éste personaje es arrastrado, y en los que percibe la pobreza, la suciedad y la delincuencia.

<sup>381</sup> Destacaban sin duda, con particular virulencia, los relacionados con la alteración de la calidad del medio ambiente. En 1854 una niebla fotoquímica acabó con la vida de cientos de personas, al mezclarse la mala combustión de las calefacciones con las emisiones de los nuevos establecimientos industriales y la ineficiencia del alumbrado público.

<sup>382</sup> Para Bidagor Lasarte, el inicio del urbanismo español surgió con la expedición de la Real Orden de Isabel II, de 25 de julio de 1846, sobre “*los planos geométricos de las poblaciones de crecido vecindario*”, que debían señalar las líneas convencionales de “las alteraciones que hayan de hacerse para la alineación futura de cada calle, plaza”. Por su parte, y como dato anecdótico, cabe recordar la frase pronunciada por el Arquitecto Fernando García Mercadal en el Congreso de Urbanismo de 1926: “En España el Urbanismo ha nacido oficialmente el 8 de mayo de 1924, fecha de aprobación del Estatuto Municipal”.

<sup>383</sup> A pesar de ello, según el mismo autor, se puede tomar como punto de partida del Derecho Urbanístico español la fecha de 1846, cuando se expide la Real Orden de 25 de julio, a través de la cual el Ministro de la Gobernación Pedro José Pidal, ordenaba a todos los ayuntamientos “de los pueblos de crecido vecindario” a levantar el plano geométrico de la población señalando en él la alineación de las futuras calles.

proletaria fueron escasos, el núcleo esencial del urbanismo liberal lo constituyó el derribo de las murallas (LÓPEZ RAMÓN, Op.cit.:17), el cual siguió siendo el objetivo principal durante las primeras reformas posteriores de 1876 y 1892, así como tema vigente hasta su derogación por la Ley del Suelo y Ordenación Urbana en 1965 (BASSOLS COMA, 1996: 19). En virtud de lo anterior, la legislación urbanística liberal de España presentó una anticipación y cierta prioridad cronológica en el marco del Derecho Urbanístico Comparado, ya que países que ingresaron mucho antes al proceso de industrialización, y por ende, a la espiral de la urbanización, no expidieron Leyes urbanísticas hasta entrado el siglo XX <sup>384</sup> (BASSOLS COMA, ibíd.: 16).

Sin embargo, como ya se señaló, a pesar de que la Ley de 1854 se considera la primera norma urbanística formal en España, resultó ser simplemente el colofón de un sinnúmero de experiencias urbanísticas y reflexiones teóricas desarrolladas desde el primer tercio del siglo XIX, que coinciden, en términos histórico-políticos, con el advenimiento del régimen liberal en 1833 y algunos años antes. <sup>385</sup>

Pero cuando los cercos y murallas dejaron de cumplir con su misión defensiva, en gran parte por el desarrollo de la artillería, se procedió a iniciar su derribo. La primera mitad del siglo evidenció múltiples debates en torno a la pertinencia del derribo; de no ser por el cambio de mentalidad de los militares de la segunda mitad del siglo XVIII, los derribos de las fortificaciones defensivas hubiesen sido un imposible. Pero además de haber dejado de cumplir con su misión defensiva, se añadieron a principio del siglo XIX, otros

---

<sup>384</sup> En efecto, las Leyes expedidas para controlar la sanidad en las ciudades inglesas no puede ser considerada en estricto sentido una norma urbanística, básicamente pretendían atender sin más una emergencia social generalizada ante el caos y la escasa calidad de la vida de las ciudades industriales inglesas. No fue sino hasta 1909 cuando Inglaterra expidió su *Town Planning Oct* o normas de planificación de los poblados.

<sup>385</sup> Como consecuencia de los innumerables conflictos bélicos desarrollados en el territorio español, se dispuso que toda ciudad de algún relieve y muchas “villas y lugares” contasen con una cerca o una muralla que les rodeara. Una Ley de la *Novísima Recopilación* (Ley 9 Tít. I, Libro VII), prohibía “salir a morar a los arrabales, fuera de los muros”, por lo que durante el siglo XVIII, el ramo de guerra, y dentro de este, el cuerpo de Ingenieros militares, clasificaron las fortificaciones con la denominación de *Plazas de guerra*,<sup>385</sup> o en otros casos, como Castillos o *Fortificaciones de interés militar*. (GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, Op.cit: 56). La Ley para el Gobierno Económico-Político de las Provincias de 1823, dispuso en su Art. 19, que los Ayuntamientos sin excepción, debían ordenar y disponer todas las obras en materia de ornato, comodidad o utilidad pública de acuerdo con las Ordenanzas militares.

factores que presionaron por contar con una norma urbanística en regla, por lo menos en las dos ciudades principales: Madrid y Barcelona. En éstas, los incrementos demográficos generaron enormes densificaciones de sus cascos urbanos, provocando déficits de vivienda y carestía en los inquilinatos, que ya no podía resolverse con nuevas edificaciones en altura, ni con la ocupación de los solares liberados por la desamortización civil y eclesiástica.<sup>386</sup>

Bajo el anterior panorama, afrontar una reforma urbana era una cuestión más que necesaria. Dicha reforma adoptaría dos tipos de operaciones que al inicio se plantearon de manera conjunta, pero que tiempo después se dividieron, singularizando la evolución del Derecho urbanístico español, estas son: el derribo de las murallas o *Ensanche*, y la *Reforma Interior*.

Para algunas ciudades consideradas enclaves defensivos, los planes para el derribo de sus murallas no fueron amistosos, Barcelona, una de ellas. Derribar las murallas tropezaba con la idea de los ingenieros militares, quienes aún se planteaban rectificar el trazado de las fortificaciones existentes. A pesar de la existencia de una Real Orden, de 20 de febrero de 1854, en la cual se autorizaba el derribo de las murallas de Barcelona, y de que en 1855 el Gobierno encargó al ingeniero Ildefonso Cerdá y Suñer la dirección de una comisión para levantar el mapa topográfico y estudiar el Ensanche de la ciudad,<sup>387</sup> éste sólo se llevó a cabo en 1859.

La aprobación ocurrió gracias a que en 1858, el Ministerio de Guerra, mediante Orden Real de 9 de diciembre de 1858, abandonó el proyecto que los

---

<sup>386</sup> Según LOPEZ RAMÓN (ibíd.: 25), En el urbanismo liberal, la primera reforma urbanística se produjo con la desamortización eclesiástica afectando los monasterios existentes dentro de las ciudades. A través de pública subasta, se colocaron en venta las tierras y bienes no productivos, en su mayoría en manos de la Iglesia Católica y órdenes religiosas, las que los habían acumulado como habituales beneficiarias de donaciones y testamentos. La desamortización se convirtió en la principal arma política con la que los liberales modificaron el Antiguo Régimen de la propiedad para consolidar el Estado burgués. Varias operaciones de desamortización fueron realizadas, la primera durante el reinado de Carlos IV por su Primer Ministro o Ministro Universal, como se le denominaba en aquella época, Manuel Godoy. En ésta se desamortizaron bienes de la Compañía de Jesús, hospitales, hospicios, casas de misericordia y colegios universitarios, e incluía también bienes no explotados de particulares. En la mayoría de los casos, se permitió la adaptación de los inmuebles desamortizados como sedes de las nuevas autoridades (ayuntamientos, diputaciones, gobiernos civiles), para la instalación de servicios públicos o la construcción de parques o jardines.

<sup>387</sup> El cual entregaría en diciembre de ese mismo año, junto con su memoria del anteproyecto de Ensanche,

militares pretendían imponer sobre la construcción de un nuevo recinto amurallado de toda la ciudad, solapándolo al proyecto del Ensanche (BASSOLS COMA, Op.cit.: 29).

El plan elaborado por el Ingeniero Cerdá y Suñer fue titulado: *“Teoría de la Construcción de las ciudades aplicada al Proyecto de Reforma y Ensanche de Barcelona”*, no fue un mero proyecto técnico como los llevados a cabo hasta la fecha, sino un verdadero tratado de la *“Ciencia de la Urbanización”*, como el propio Cerdá lo denominaría años después.<sup>388</sup> Precisamente, el Ensanche de Cerdá impuso el que todos los que se hicieran, debían ser ilimitados o indefinidos, ya que *“cualquier intento de limitar superficialmente el crecimiento de las ciudades, debe ser desechado”*.

Después del proyecto de Cerdá en Barcelona, se dieron algunas otras experiencias en Madrid, Bilbao y San Sebastián. La idea de un Ensanche en Madrid tiene al parecer su primera expresión administrativa en una Real Orden, de 6 de diciembre de 1846, a través de la cual se encomendó el trabajo al Ingeniero de Caminos Juan Merloro, el que luego de recibir críticas y oposiciones, declinó de la iniciativa. En la década siguiente ocurrieron otros intentos, hasta que el Ministro de Fomento de la época, ejecutando el Real Decreto, de 8 de abril de 1857, ordenó el estudio del Ensanche de Madrid al Ingeniero Carlos María de Castro, quien trabajó hasta publicar la memoria del plan, aprobado mediante Real Decreto, de 19 de julio de 1860.<sup>389</sup>

---

<sup>388</sup> *Teoría de la construcción de las ciudades* fue un voluminoso trabajo complementado con estadísticas, gráficos y propuestas de planeamiento que abordaron todas las cuestiones de higiene, vivienda, espacios libres, vialidad, obras subterráneas de las ciudades, tomando a Barcelona como caso de estudio. El Proyecto tuvo como objetivos principales mejorar las condiciones de vida la sociedad en su conjunto, tomando especial interés por la fluidez del transporte y los desplazamientos humanos. Perseguía la máxima objetividad metodológica, partiendo de un estudio estadístico minucioso de las condiciones de vida en la Barcelona intramuros. El Ensanche, en términos de organización del espacio, consistió en una cuadrícula de calles anchas con amplias aceras arboladas, los bordes de las esquinas daban forma octogonal a las manzanas creando una especie de plazoleta en cada cruce de calles. En el proyecto original sólo se debían construir dos de los cuatro lados de cada manzana, pero rápidamente se aprobaron ordenanzas que permitían cerrar los cuatro lados, aun así, los patios de manzana en el Ensanche dieron como resultado espacios amplios.

<sup>389</sup> Simultáneamente se autorizaba a Ildefonso Cerdá a que elaborase por su cuenta y riesgo el Proyecto de Reforma Interior de Madrid. Proyecto que presentaría un año después,

El Ensanche de Madrid se justificó, además de las motivaciones estrictamente municipales (falta de espacio, de circulación, etc...), en otras de carácter infraestructural (conversión del centro de las comunicaciones por ferrocarril y carretera), y en una formulación explícita de grandes objetivos en el planeamiento. El preámbulo del Real Decreto subrayaba, que la iniciativa se correspondía con las grandes actuaciones que se han *“hecho y se está haciendo en otras importantes ciudades de Europa y América”* (BASSOLS COMA, Op.cit.:28).<sup>390</sup>

Por su parte, en 1861 Bilbao recibió la autorización para confeccionar un plan de Ensanche, que se encomendó al ingeniero Amado Lázaro, pero al igual que el proyecto en Madrid no fructificó. Hubo que esperar también a la expedición de la Ley de Ensanches para llevar a cabo un nuevo plan, el cual fue elaborado en 1873 por Achúcarro, Alzola y Hoffmeyer. El proyecto de Ensanche bilbaíno tenía como principal zona de intervención la margen izquierda de la ría del Nervión, donde hoy se encuentran Abando, Idautxu y Zorroza, la estación de Santander, los paseos de Uribitarte y el famoso Museo Guggenheim, símbolo de la nueva era de renovación por la que atraviesa la pujante ciudad vasca, además del Palacio Euskalduna y el Museo Marítimo *Ría de Bilbao*. La ciudad nueva se desarrolló con un diseño de las calles en ángulo recto, creando *manzanas* rectangulares en torno a una plaza elíptica de la cual parten ocho calles radiales, configuración influida sin duda por la plaza de *L'Étoile* parisina.

De las experiencias de la época, quizás la de San Sebastián fue la más fructífera. En 1863, y tras un intenso debate, se procedió a derribar sus murallas, las que limitaban el crecimiento, y se decía también, el desarrollo de la ciudad. Terminada su etapa como bastión y fortaleza militar pasó a fungir

---

<sup>390</sup> El proyecto diseñado por Castro fue similar al de Cerdá en Barcelona, con un trazado ortogonal y con la clara idea de no prolongar la ciudad histórica sino en constituirse en una ciudad nueva por el este y el norte. La ciudad de Castro estaba segregada socialmente desde el principio, con su barrio aristocrático en el eje de la Castellana, la zona burguesa en el actual barrio de Salamanca, y los barrios obreros como Chamberí o el situado al sur del Retiro. El conjunto se cerraba por los actuales paseos de ronda, en paralelo a los cuales discurría un foso, con funciones fiscales y defensivas. No obstante, este primer borrador del plan de Ensanche de Madrid fue rechazado por el Senado. Habría que esperar a la promulgación de la Ley de Ensanches de 1864 para presentar otro plan.

como de capital de Provincia, y por ello a experimentar una notable expansión, lo que quedó reflejado en el Plan de Antonio Cortázar.

A la muerte de Alfonso XII, su viuda, la Reina Regente María Cristina, trasladó todos los veranos la Corte a San Sebastián, residiendo en el Palacio de Miramar cerca de la Playa de la Concha. Así, en pleno desarrollo del Ensanche Cortázar, la ciudad se vio beneficiada con la intención real de convertirla en un importante icono de la cultura y atractivo arquitectónico sin par en Europa. La construcción del Casino en 1887, los edificios representativos de la ciudad como la catedral del Buen Pastor, la Escuela de Artes y Oficios (actual sede de Correos) y del Instituto Peñaflores (hoy Biblioteca y Centro Cultural Koldo Mitxelena), el Palacio de Miramar, el Teatro Victoria Eugenia, el Hotel María Cristina, las Villas del Paseo de Francia o la Estación del Norte, así como el resto de edificios del *Área Romántica*, poseen un notable y refinado estilo francés, que le hicieron acreedora del apelativo de *la Pequeña París* o *París del Sur*.

Se señala de manera general, que todos estos procesos de formación de Ensanches constituyeron una aportación científica a los planteamientos institucionales, de amplio y positivo recibo en el *iter* del urbanismo español, como se ha demostrado y se demuestra hoy, con la sistemática invocación de la importante impronta que dejó la elaboración doctrinal de Ildefonso Cerdá, quien a su muerte fue duramente criticado, pero que más tarde recibió el justo reconocimiento por su labor. De acuerdo con BASSOLS COMA (Op.cit.:183), *“injusto sería afirmar que toda la preocupación en torno a la realización del Ensanche es de base eminentemente teórica, ingenieril o facultativa, puesto que en su proyección late una honda preocupación social, e incluso, política”*. La puesta en marcha de los Ensanches recibiría en 1864, cuando se expidió la Ley de Ensanches, el espaldarazo que necesitaba para convertirle en una figura asimilada de manera general a todas las poblaciones, a la cual se le concibió como una *“operación urbanística edificatoria”* LÓPEZ RAMÓN (Op.Cit.:18).

La primera Ley de Ensanche surgió como consecuencia de la reiterada negativas a los proyectos que venían siendo presentados en las principales ciudades, así como a una nueva serie de factores como la carestía de los escasos solares existentes y la carestía de los materiales de construcción que afectaban directamente la escasez y deficiencia de las viviendas en alquiler.<sup>391</sup> En virtud de lo anterior, se presentó en el Congreso de los Diputados, el 29 de enero de 1864, una proposición de Ley suscrita por el Diputado Retortillo, quien fungía como Ministro de la Gobernación, y el Diputado Benavides, por la cual se declaraban ciertos beneficios a los terrenos concedidos en la zona de Ensanches. Finalmente, después de algunas polémicas en torno al contenido de la proposición, se convirtió en Ley de 29 de junio de 1864, bajo la rúbrica de: *“Fijando las reglas que han de observarse en las obras para el Ensanche de las poblaciones”*. De esta manera, se producía el abandono de toda consideración en torno al otro de los temas del urbanismo liberal, la Reforma Interior, del cual sólo se hablaría a partir de la expedición de Ley de Expropiación Forzosa de 1879.

La Ley de Ensanche se componía de 18 Arts., en la cual se manejó la idea de que los Municipios debían gestionar las operaciones urbanizadoras expropiando terrenos destinados a usos públicos y realizando las obras y servicios urbanos, la financiación procedía de recursos específicos generados por los propios afectados y de estímulos fiscales establecidos para la cesión voluntaria de terrenos, y la participación de los propietarios se canalizaba a través de las denominadas Juntas de Ensanche, las cuales intervenían en la fijación de las estimaciones a ser canceladas y el control de los fondos destinados.

La Ley de 1864 sería reglamentada a través del Real Decreto de 29 de abril de 1867, texto que no propuso ninguna reforma sustantiva, sólo articuló un

---

<sup>391</sup> Estas fueron las conclusiones a las cuales llegaron la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y la Sociedad Económica Matritense, al ser consultados en 1863 por los problemas en relación con los inquilinatos. (Bassols Coma, 1996: 43)

régimen procedimental para la tramitación y contenido de los Planes de Ensanche.

Dos años después de expedida, coincidió su aplicación con una profunda crisis económica que empezó a mostrar grietas e insuficiencias, originando hábitos especulativos y disfunciones que afectaron negativamente la ordenación urbana de las ciudades. Se generaron prácticas que deterioraron los Ensanches y vulneraron su normativa: edificación dispersa, modificación de Ordenanzas, cambios en volúmenes y alturas, autorización a edificaciones sin saneamiento, etc.... Lo anterior repercutió también en el saneamiento de las ciudades. Como ejemplo de lo anterior, la ciudad de Barcelona, diseñada por Cerdá con un minucioso cuidado de los aspectos higiénicos, tuvo que encargar al Ingeniero García Faria en 1888, un Plan de reestructuración del Saneamiento de la ciudad, lo cual dio inicio al denominado urbanismo sanitario.

Además había problemas financieros con la ejecución de los Planes de Ensanche, lo que obligó a su revisión. Se buscaba encontrar una proporción entre el sistema de financiación establecido en la Ley de 1864 y la introducción de novedades, como la cesión obligatoria del suelo. Así, la primera modificación vino como consecuencia de la expedición de la Ley de 22 de diciembre de 1876, con base en la cual se llevaron a cabo varias modificaciones: *i.*) Sustitución de Juntas por Comisiones de Ensanche en las que se eliminó la participación de los propietarios; *ii.*) Supresión de la división del Ensanche por zonas; y, *iii.*) Imposición, cuando la iniciativa en la apertura de las calles correspondiera al Municipio, de la cesión de la quinta parte del terreno para calles y plazas, o el pago de su precios, bajo amenaza de expropiación Forzosa.

A pesar de las modificaciones, la situación seguía siendo caótica (BASSOL COMA, 1996: 48).<sup>392</sup> Por ejemplo, Madrid seguía un sistema equivocado e iniciaba la urbanización sin adquirir terrenos, ni exigir, como dispuso la Ley de 1876, la cesión de la quinta parte de los terrenos, resistiéndose posteriormente

---

<sup>392</sup> BASSOLS citando a PERMANYER (1990) señala: “en Barcelona, si bien se respeta el trazado viario que estaba bajo jurisdicción ministerial, en casi todo lo demás podía actuarse a su antojo”.



a pagar las indemnizaciones y concediendo licencias provisionales, que redundaban en innumerables conflictos.<sup>393</sup>

A fin de poner orden a la desorganización general se presentó al Senado en 1891 un Proyecto de Ley, fijando las bases para la reforma de la Ley de 1867, pero aplicable única y exclusivamente a la ciudad de Madrid. En el transcurso del debate senatorial se fueron admitiendo modificaciones y adiciones que hicieron extensivo el Proyecto también a la ciudad de Barcelona. Finalmente la Ley fue aprobada en 1892 y reglamentada por Real Decreto, de 31 de mayo de 1893. Los aspectos distintivos de la Ley fueron: *i.*) Se dio entrada de nuevo a los propietarios en la Comisión de Ensanche a través de un representante; *ii.*) Se admitió de nuevo la división del Ensanche por zonas; *iii.*) Se fortaleció el sistema financiero de la hacienda especial del Ensanche, extendiendo la afectación de la contribución urbana y sus recargos de 25 a 30 años, más la posibilidad de que el Municipio otorgase subvenciones provenientes del presupuesto general. *iv.*) Se autorizó otorgar una indemnización del 4% anual para las propiedades que hubiesen sido ocupadas ilegalmente; y. *v.*) En cuanto a apertura de calles, plazas, etc. la Ley exigió cesión de la mitad de los terrenos para vías públicas.

La Ley de 1892 fue extendida finalmente a otras ciudades: Cartagena (1895), Alicante (1896), Valencia (1900), Santander (1902), La Coruña (1904), Alcoy (1906), Palma de Mallorca (1909), Mataró (1910), alcanzando su vigencia formal hasta la Ley del suelo, de 12 de mayo de 1956, la cual la derogó.

Ahora bien, en cuanto a la otra de las significativas figuras del urbanismo liberal, la Reforma Interior, como ya señalamos, ésta vino inicialmente aparejada como una actuación necesaria en los Ensanches, o lo que es lo mismo, fueron incorporadas en el tratamiento de los Ensanches, bien como una

---

<sup>393</sup> Señala BASSOLS, que en Madrid, la situación era aún más caótica, ya que el Proyecto de Ensanche de Castro, sólo tenía el estatus legal de Anteproyecto, ya que a pesar de haber sido presentado desde 1860, fue aprobado en 1889. (Op.cit. Pág. 48)

reforma integral a la ciudad histórica, bien como una cuestión sectorial de enlace del centro con los nuevos Ensanches.

Cuando Ildefonso Cerdá inició la reforma interior de la ciudad de Madrid, tenía plenamente asumidas las premisas que debían regir la elaboración de estas actuaciones urbanísticas, un poco coincidiendo con la experiencia adquirida en la elaboración del Ensanche de Barcelona.<sup>394</sup> Sin embargo su propuesta formulada en 1861 no obtuvo inmediata recepción en el orden urbanístico. Sólo durante el período de estabilidad política y de reformas administrativas que propició la Restauración, se favoreció su puesta en marcha de forma parcial.

A partir de 1876 se plantearon en el Parlamento una serie de iniciativas sobre la problemática de la reforma interior y sobre la Expropiación Forzosa. Una de ellas, presentadas por el diputado Danvila (1877) logró prosperar como proyecto de Ley de nueva regulación de la Expropiación Forzosa. El proyecto fue formulado para regular la Expropiación, pero al llegar al Senado, se le incorporó un nuevo título denominado "*De la Reforma Interior de las Grandes Poblaciones*". Este proyecto de Ley, junto con las modificaciones incorporadas por el Senado, se convertiría en Ley, pero sólo de Expropiación Forzosa, de 10 de enero de 1879. Ante la negativa de incluir el capítulo de reforma Interior en la Ley de Expropiación Forzosa, se optó por promulgar una Ley especial, aplicable a las poblaciones de más de 30.000 habitantes, con posibilidad vía

---

<sup>394</sup> Según Cerdá la reforma interior debía ir dirigida a promover la limpieza, la sanidad y la higiene de las ciudades, así como la facilidad en la circulación en el interior de la población. Debía contar con un inventario o programa de gastos o inversiones a los que dividió entre *inherentes*, como la Expropiación de terrenos en las afueras para construir un número de casas suficientes para albergar a las familias afectadas por las reformas, la Expropiación y demolición de edificios que se encuentren en las zonas laterales de igual anchura de las vías públicas o la construcción de nuevos edificios en los solares resultantes regularizados, etc., y los denominados *adherentes o complementarios*, como los colectores exteriores para aguas pluviales o los mercados con sus correspondientes obras. Para Cerdá, todo propietario de los edificios afectados por la reforma interior debía contribuir a su realización a modo de una *mancomunidad solidaria* con la manzana o el conjunto afectado por la obra. A pesar que se pensó en la manera de llevar a cabo la idea, tal aspiración resultaba ser tremendamente complicada. Por ello, no hubo más remedio que utilizar la Expropiación Forzosa por causa de necesidad pública o absoluta. A juicio de Cerdá, la Administración pública brinda el empuje necesario para estudiar y promover grandes obras, pero es pésima administradora, por lo que propuso que se otorgase por vía concesional la realización de la reforma interior. Aparece de esa manera por vez primera, la figura concesional en el campo urbanístico. Por último, para que el concesionario pudiera financiar su actividad expropiatoria, Cerdá señaló que las modificaciones provenientes de la reforma interior repercutían indefectiblemente en el aumento de la riqueza, y por ello en la creación de una plusvalía general. Así las cosas, la carga impositiva que se le imponía a todos los ciudadanos por la mejora del entorno, en particular a través de gravar la propiedad inmueble territorial, debía ser condonada para quienes adelantasen las obras.

reglamentaria, de extenderla a ciudades con población inferior a dicho número. Esta fue la *Ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones*, de 18 de marzo de 1895, y su Reglamento, de 15 de diciembre de 1896. Esta enfatizó en la dotación de servicios urbanos de saneamiento, junto a los tradicionales de demolición y reedificación, aunque su aplicación, como pone de presente BASSOLS COMA (1996a: 58), fue compleja y conflictiva teniendo en cuenta las reformas llevadas a cabo en Barcelona, Madrid y Granada.<sup>395</sup>

La segunda parte del urbanismo liberal se sitúa en paralelo a los regímenes políticos de la Restauración, Dictadura y II República; y constituye para el urbanismo una etapa de lenta transición: desde las primeras formulaciones de una ordenación urbanística hacia un nuevo sistema que pugna dificultosamente por abrirse paso a fin de satisfacer las demandas de una nueva dinámica de urbanización.

---

<sup>395</sup> En cuanto a la reforma interior de Barcelona, el trabajo realizado con el Ensanche de Cerdá, correspondió a Baxeiras, Arquitecto y hombre de negocios, quien en su calidad de Senador, había participado activamente de la tramitación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, y en el trámite de la Ley sobre reforma interior de 1885. Días después de entrar en vigor la Ley de Reforma Interior, Baxeiras presentó un Proyecto para la remodelación del casco antiguo de Barcelona, afectando a 2395 fincas y diseñando tres grandes vías. El Ayuntamiento aprobó inicialmente el proyecto en 1881, el cual tras algunos inconvenientes fue declarado de utilidad pública mediante Real Decreto de 12 de abril de 1887, y ordenó introducir una serie de modificaciones al Proyecto inicial, el cual fue definitivamente aprobado mediante Real Decreto de 16 de julio de 1889. El proyecto fue adjudicado en 1891 al mismo Baxeiras, único postor de la subasta, el cual sin embargo fue suspendido por la interposición de un recurso, el cual se resolvió tras la muerte en 1892 del adjudicatario. En 1894, el Ayuntamiento de Barcelona adquirió el proyecto el cual fue autorizado para ser ejecutado en 1898, pero sólo para la elaboración de las vías. Se decidió que se realizaría por gestión indirecta, descartando una nueva subasta, por lo que se celebró en 1907 un convenio con el Banco Hispano-Colonial, iniciando las obras en 1908 con la Gran Vía, la cual pasó a llamarse "Vía Leytana". Con la realización de tal vía desaparecieron 2199 viviendas, sin realojo para ninguno de sus moradores. En las nuevas construcciones se alzaron edificios que albergarían las principales instituciones administrativas, financieras, económicas y sociales de la ciudad. Los edificios dieron al conjunto un aspecto emblemático, pero con un importante costo social teniendo en cuenta la expulsión de los moradores iniciales, así como un importante cambio en el patrimonio histórico-artístico al afectar algunos edificios de la zona del Barrio Gótico. Por lo que respecta a Madrid, la idea era enlazar los principales puntos del interior de la ciudad y el centro con el Ensanche. Por fin en 1901 se aprobó el Proyecto de la Gran Vía en su primer tramo (Alcalá-Red de San Luis), que requirió la Expropiación de 315 casas y 43 solares. El concurso inicial para adelantar las obras a través de la concesión quedó desierto, por lo que se optó por asumir directamente el coste de las expropiaciones y otorgar la realización de las obras por concurso, lo cual ocurrió en 1909, siendo terminado en 1917. El segundo de los tramos (Red de San Luis – Plaza del Callao), se llevó a cabo en el período entre 1917 y 1922, y en 1925 se inició el tercer y último tramo (Plaza del Callao-Plaza de España), el cual estuvo terminado en 1952. Por último, la reforma interior acometida en Granada mostró una iniciativa *sui generis* en modalidades de iniciativas urbanizadoras. En esta ciudad, la Cámara de Comercio e Industria, con la intención de diversificar la economía de la misma ante el declive de la actividad azucarera, sometió en el año de 1890 un Proyecto de Construcción de una Gran Vía, acogiendo a la Ley de Expropiación Forzosa. En ésta se proponía la construcción de nuevas vías de comunicación urbana para atender a los intereses de la agricultura, la misma industria del Azúcar y al comercio de la ciudad, así como eliminar una zona de edificación deficiente y malsana transformándola en edificios de nueva planta conforme a las necesidades de higiene, ornato y comercio. El Proyecto afectó 43.000 metros cuadrados de la vieja ciudad que representaban cerca del 20% del total de la ciudad. Para la financiación de las obras, la misma Cámara de Comercio promovió la constitución de una Sociedad Anónima, la cual asumió la concesión para la realización de las obras contando con una subvención del Ayuntamiento. Sin embargo, dicha Sociedad encontró dificultades en su funcionamiento, por lo que las obras se dilataron de dos a cuarenta años, hasta que la Sociedad fue liquidada en 1934.

Durante el período en mención, aparecen dos etapas perfectamente diferenciadas: la Restauración (1875-1902), en la que se produce el asentamiento de la legislación urbanística del primer período con leves correcciones (Leyes de 1892 y 1895), y en la cual se mantendrían la nomenclatura y los esquemas que le precedieron eliminando cualquier desviación que pudiera afectar a la propiedad privada y desactivando todo signo progresista o de reforma social<sup>396</sup>(BASSOLS COMA, ibíd.:53); y la etapa que va de 1902 hasta 1936, cuando la sociedad española va iniciando su vertiginoso proceso de urbanización, que lleva a que en el año de 1900 cinco ciudades superen ya los 100.000 habitantes. Esa nueva realidad demandaría un nuevo modelo regulador de ordenación urbanística.

En la primera etapa destacaron dos signos distintivos: por una parte, la crisis del Ensanche, y por otra, la institucionalización y generalización de la reforma interior. La crisis del Ensanche se verifica a partir de las modificaciones recibidas por la Ley de 1864, de 1876 y de 1892. Según BASSOLS COMA (ibíd.:60), los años que siguieron a la expedición de la citada de 1892, sobresalen por la desviación, vía Ordenanzas, de lo señalado con carácter general en la Ley, la original y sus modificaciones, y en el desorden jurídico que se venía aplicando al sistema de Expropiaciones y apertura de nuevas calles.

Además de la modificación en obras y en disposiciones jurídicas, se le suma la crisis del modelo económico y financiero de los Ensanches. La Ley de 1864 y la modificación de 1876, se alejaron abiertamente del modelo inicial planteado por Cerdá, pero fue la Ley de 1892 quien terminó de enterrar la idea de financiación de estas actuaciones. Ésta última fijó la consagración de un auténtico contra-modelo en relación con el pensamiento inicial: consideró que los Ensanches constituirían una masa patrimonial autosuficiente y separada a efectos de su financiación, del resto del presupuesto general del Municipio, cuyo núcleo esencial lo constituirían las cesiones gratuitas para vías y espacios

---

<sup>396</sup> A su muerte, la obra de Cerdá desaparecería y lloverían sobre éste todo tipo de críticas a fin de justificar un reduccionismo del Derecho urbanístico, al pasar de los criterios de científicidad que acompañaron los planteamientos del Ingeniero, a una abundante “práctica urbanística”, desprovista de toda teoría.

públicos y en el que los propietarios asumían la urbanización sobre la base de percibir los incrementos de valor, vía indulto de sus impuestos.

A pesar de que la idea en teoría era viable se desvió en la práctica, convirtiéndose en un sistema de instrumentalización de los mecanismos públicos, administrativos y financieros por los intereses privados de los propietarios: expropiaciones de los terrenos con mínimas cesiones gratuitas; implementación de los servicios de urbanización con cargo a la afectación de los impuestos; apelación a los empréstitos municipales para salvar los desfases de endeudamiento; y administración separada de la ejecución de los Ensanches en relación con el resto de la Administración y la Hacienda Municipal. En últimas, un control pleno y absoluto, con poca inspección, de las Comisiones de Ensanche. Según BASSOLS COMA (ibíd.: 66), el modelo desarrollado de los Ensanches (después de la Ley de 1892), se convirtió tanto para la opinión pública, como para la legislación urbanística en el modelo a evitar desde la perspectiva de un *urbanismo evolucionado*.

En 1910 se expidió la Ley de Exacciones Municipales, la cual renovó los esquemas tradicionales de imposición local subrayando que en la materia debía predominar, *“el aspecto del interés, el de la prestación contra prestación, sobre el principio de la imposición según la capacidad económica”*. Esta Ley introdujo novedades como las contribuciones especiales por aumentos de valor de las fincas y por la realización de obras. La disposición adicional 7 señalaba, *“las Leyes vigentes sobre zonas de Ensanches de poblaciones no se entenderán derogadas por esta Ley, pero las disposiciones de ésta serán aplicables a dichas zonas, en cuanto no se opongan a los preceptos contenidos en aquellas”*. Incluso, en el Estatuto Municipal de 1924, se salvaguarda el régimen económico del Ensanche, y se exceptiona la aplicación de un conjunto de novedosas contribuciones especiales a las fincas enclavadas en zonas en las que rige la afectación de los tributos y recargos autorizados por aquella legislación (BASSOLS COMA, ibíd.: 69). Es precisamente dicho Estatuto de

1924, el que inicia una concepción eminentemente sanitaria del urbanismo, al menos desde el punto de vista de las funciones de fiscalización y tutela estatal.

Siguiendo la clasificación de LOPEZ RAMÓN (2006), tenemos que el segundo de los modelos del urbanismo español es el denominado urbanismo social, en el cual se destacan las actuaciones de saneamiento, higiene y la gestión de los extrarradios.

Sin duda el Derecho urbanístico español quedó virtualmente fijado tras las Leyes de Ensanche y Reforma Interior, pero dio inicio el siglo XX y con él, a otras dinámicas y preocupaciones urbanas. El entorno de las grandes ciudades se convirtió en receptor de la industrialización, mostrando un escenario de nueva complejidad. Se encontraba ya en marcha el primer automóvil concebido por los ingenieros alemanes Benz en principio y luego Daimler, quienes introdujeron la combustión a gasolina en 1885 y 1887. La introducción del automóvil cambiaría para siempre la fisonomía de las ciudades, también de las españolas, al generar junto con los demás medios de transporte puestos al servicio de la ciudadanía, congestión en las áreas centrales y dispersión hacia zonas residenciales ubicadas en suburbios y zonas periféricas, o comúnmente denominadas, extrarradios.<sup>397</sup>

Como señalamos, a pesar de que en España entró de manera tardía en la industrialización, cuando lo hizo se notó su influencia, y por ende, la reproducción de los problemas propios del fenómeno a sus ciudades. Antes de dicha dinámica, urbanistas, sociólogos y planificadores, presentaron un conjunto de ideas innovadoras para poner coto a los nuevos retos. Según BASSOLS COMA (1996a: 73), *“la ordenación del extrarradio va a ocupar la principal atención del primer cuarto de siglo en el orden técnico, urbanístico y jurídico”*.

---

<sup>397</sup> En tono tajante y un poco mordaz por extrarradio entiende (BASSOLS COMA, 1996a: 73): *“toda urbanización espontánea desprovista de algún tipo de planeamiento”*.

Barcelona forjó su Ensanche y Reforma Interior, pero a la vez contempló de la mano de Cerdá, el denominado proyecto de Enlaces. El proyecto de Ensanche de Cerdá no se limitaba al término municipal, sino que incidía en los Municipios colindantes, no de forma completa sino parcial. La supramunicipalidad, obviamente asimétrica, discurría por cinco términos municipales y fue causa de grandes conflictos urbanísticos no sólo para la ejecución del Ensanche de Barcelona, sino también para la ordenación urbanística de los Municipios circundantes. Teniendo en cuenta el panorama anterior, mediante Real Decreto de 20 de abril de 1897 se aprobó la integración al término municipal de Barcelona de seis Municipios.<sup>398</sup> Lo anterior originó tensiones sobre todo por su incidencia en el régimen de hacienda pública, por lo que el 14 de diciembre de 1903, se expidió una nueva Real Orden a través de la cual se declaraba que no obstante la unificación, el régimen financiero de la Ley de Ensanche de 1892 alcanzaba sólo para el perímetro afectado por el plano de Cerdá realizado en 1859.

Así las cosas, en ese mismo año se convocó un Concurso Internacional para la ordenación de los Enlaces de la zona del Ensanche con los pueblos agregados. El Arquitecto Francés Jaussely resultó ganador del concurso y su proyecto fue aprobado en 1907, aunque no pudo ser ejecutado por cambios en la composición política del Ayuntamiento. El proyecto de Jaussely introdujo un nuevo modelo de desarrollo urbanístico que superó las restricciones de la viabilidad propia de los Ensanches, para incidir en el conjunto de los distintos elementos que permitirían asegurar el funcionamiento de una gran ciudad, desde la perspectiva de la ordenación racional.

Por su parte Madrid desarrolló casi que para la misma época del Ensanche de Cerdá, nuevas formas de ordenación urbana, aunque las características y dimensiones del Ensanche de Madrid y su término municipal, eran distintas a las de Barcelona. La primera de las experiencias vino por cuenta de la

---

<sup>398</sup> Los Municipios agregados fueron: Gracia (45.000 habitantes), Sant Martí (33.000 habitantes), Sants (20.000 habitantes), Sant Andreu (15.000 habitantes) y San Gervasi (9.000). Más adelante hubo otras anexiones: Horta (1903), Sarrià (1921) y parte de Hospitalet (1933)

denominada *Ciudad Lineal*. Este proyecto aparece en 1892 por conducto del Ingeniero urbanizador Madrileño Arturo Soria y Mata, quien pretendía resolver los problemas de higiene, hacinamiento y transporte que apesadumbraban a las ciudades industriales, así como a la cada vez mayor separación del campo y la ciudad.<sup>399 400</sup>

Abundan en los años siguientes un sinnúmero de proyectos legislativos varios para la ordenación de las ciudades bajo la nueva visión de la ordenación territorial intra y extrarradio, muchos de los cuales no fructificaron. De entre ellos destaca el presentado en 1914 al Congreso de los Diputados, sobre “*creación y régimen de zonas urbanas de las grandes poblaciones*”, promovido por el Ministro de la Gobernación Sánchez Guerra y aplicable a los Municipios de más de 100.000 habitantes. Éste habilitaba a los Municipios a demarcar alrededor del límite de su Ensanche o del casco de la población, una zona a la que aplicarían las disposiciones de la Ley, a saber: la ordenación urbanística debía estar concentrada en la salubridad e higiene tomando en consideración las modernas técnicas al respecto. Según BASSOLS COMA (ibíd.:74), la idea apuntaba a una distinción manifiesta de la ideología de los Ensanches.

---

<sup>399</sup> El modelo de Soria propuso la construcción de una ciudad alargada de 52 Kms. con 500 metros de ancho, y un corredor de infraestructuras centrales y de elementos ambientales, denominación que englobaba todo aquello que no era ciudad, a cada uno de los lados. En la denominada calle central o calle principal se concentrarían los servicios públicos para los ciudadanos y las casas de los habitantes. Este modelo maximizaría la unión entre las ciudades, formándose una especie de triangulación donde la superficie interior sería dedicada a la explotación agrícola, su objetivo, conseguir que el movimiento entre el campo y la ciudad pudiera efectuarse con mayor rapidez. El crecimiento de la ciudad tenía que realizarse de forma longitudinal y paralela a la vía principal, nunca fuera de la línea. Pequeñas calles transversales de 200 Mts. de longitud y de un ancho mínimo de 20 Mts., tenían que conectar esta espina central con las viviendas situadas a los lados en manzanas de formas regulares (cuadrados, rectángulos y trapecios). De la superficie total de la ciudad 1/5 estarían destinados a la construcción de viviendas, y los 4/5 restantes al cultivo de la tierra. De 400 Mts. cuadrados, 80 serían utilizados para la construcción de viviendas y talleres, y 320 a una huerta jardín con árboles frutales e instalaciones para la cría de animales

<sup>400</sup> En medio del apogeo de lo que se denominó como Ciudad Lineal, cabe destacar otras importantes teorías que intentaron organizar la ciudad de manera equilibra. Una de ellas fue la introducida por un modesto empleado de una compañía de seguros de Londres llamado Ebenezer Howard: la ciudad-Jardín. Sus planteamientos se hayan recogidos en el libro que lleva por título: *Ciudades Jardín del mañana*, cuya versión corregida y completa apareció en 1902. A pesar de haber sido publicado en dicha época, ésta teoría venía siendo discutida años atrás, sobretudo en Inglaterra, donde las condiciones ambientales, sanitarias e higiénicas de las ciudades industriales obligaban a buscar alternativas para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Bajo la mirada de la ciudad jardín, se entiende que el entorno urbano debe estar diseñado para que logre compaginar una vida saludable y de trabajo, no debe ser muy grande, su crecimiento será controlado y habrá un límite de población. Estará rodeada por un cinturón vegetal y comunidades rurales en proporción de 3 a 1 respecto a la superficie urbanizada. El conjunto, especialmente el suelo, será de propiedad pública, o deberá ser poseído en forma asociada por la comunidad, con el fin de evitar la especulación con terrenos. Entre las dos guerras, el modelo de ciudad jardín se desarrolló ampliamente, pero en algunos casos quedó relegado a simples barrios residenciales en las periferias que intentaban cumplir al máximo con los postulados de la teoría.



Para la reglamentación de las zonas demarcadas se atenderían dos grandes usos que quedarían reflejados en el Plano y las Ordenanzas Municipales especiales: la zona o sector destinado a la urbanización y edificación, y la zona libre de edificación. Con respecto a esta última aparecía, por vez primera en la legislación urbanística española, la categoría de suelo no urbanizable o rústico.<sup>401</sup> En estas zonas se prohibía expresamente a los propietarios edificar, establecer industrias, variar cultivos, talar árboles, construir obras de defensa en los cauces, y en general, ejecutar acto alguno de dominio del suelo y subsuelo, sin la anuencia de los Ayuntamientos. Por su parte, para la zona edificable se determinaba un estándar de ocupación: *“la proporcionalidad entre el vecindario y la superficie ocupada no exceda de los 200 habitantes por hectárea”*, así, como la expresa prohibición de *“instalar industrias insalubres o viviendas malsanas”*.

Ahora bien, después de esta norma, el problema de las grandes ciudades no sería afrontado con carácter general, salvo por el Proyecto de Ley de 1919 para *“regular la vida municipal en las grandes ciudades”*, el cual no fue aprobado. El asunto se trasladaría al ámbito de la municipalización, más con un criterio de gestión de obras y de prestación de servicios, que de aspectos patrimoniales. El primero de los proyectos de este tipo fue el presentado en 1916 por el Ministro de la Gobernación Ruiz de Jiménez al Congreso de los Diputados, a partir del cual se autorizó al Municipio a formular una opción entre dos tipos de operaciones urbanísticas.<sup>402</sup> El segundo de los proyectos de Ley de Municipalización se presentó en 1918 por el Ministro de la Gobernación García Prieto, en el cual se optaba ya decididamente por la expropiación de todos los terrenos del extrarradio junto con las dependencias urbanas de los

---

<sup>401</sup> Es decir, “lo que sin constituir suelo edificable, tiene tanta eficacia como él para el bienestar del vecindario... en este concepto todo lo que pueda influir en condiciones de salubridad de la población se toma en cuenta, y con ellas, las de defensa de las poblaciones contra los elementos naturales, ya que existen ejemplos que perduran y se reproducen constantemente en la historia de nuestras ciudades, que obligaban a la busca de un remedio definitivo”. Proyecto de Ley de 1914. (BASSOLS COMA 1996a: 74)

<sup>402</sup> Para la primera, era el Municipio el que expropiaba los terrenos necesarios para las grandes arterias radiales y envolventes, dejando a la iniciativa particular proyectar y urbanizar las vías comprendidas dentro de los polígonos, todo lo anterior siendo administrado por una Junta de Propietarios. En caso de que ésta primera opción fuese desechada por el Municipio, se acudiría a la expropiación total de los terrenos del extrarradio o bien la expropiación de los terrenos necesarios para la ejecución del proyecto, sobre la base de la cesión obligatoria de 1/5 de la superficie del terreno para las calles.

mismos, con tal de que, *“el costo de los edificios no exceda el décuplo del valor actual del terreno”*.<sup>403</sup>

Como mencionamos antes, uno de los principales efectos adversos que surgió como consecuencia de la incorrecta aplicación de la legislación sobre Ensanches (1864, 1876 y 1892) y de Saneamiento y Reforma Interior (1879 y 1895), fue el problema de la vivienda, por una parte escasa y costosa, y por otra, insalubre. La edificación empeoraba la dificultad de alojamiento de las clases más humildes las cuales se veían obligadas a cubrir sus necesidades de habitación acudiendo a los suburbios o extrarradios en los cuales emergían zonas habitadas sin ningún tipo de planeamiento u ordenación, y sin ningún tipo de medida higiénica o sanitaria. Se privilegiaba en la ejecución de la reforma interior al derribo selectivo de barrios para la construcción de vías, sin tomar siquiera en consideración el resto de edificaciones insalubres y sin aportar soluciones a dicha situación.

Así, para contrarrestar dichos efectos, se impulsó durante el primer decenio del siglo XX una política de fomento de vivienda, inspirada en motivaciones sociales y sanitarias, que progresivamente evolucionaría hacia una política asistencial y de previsión social interclasista, pero poco vinculada al planeamiento urbanístico general.<sup>404</sup>

El inicio de la política de fomento y protección de la vivienda tiene un marcado carácter institucional, vinculada esencialmente a la política social y la legislación laboral, al crearse la Comisión de Reformas Sociales, a través del Real Decreto de 5 de diciembre de 1883. A ésta se le asigna como uno de sus cometidos básicos, ocuparse de *“las habitaciones de obreros, higiene de los barrios habitados por las clases trabajadoras, reforma de la legislación*

---

<sup>403</sup> En este caso la fórmula municipalizadora se estructuraba a partir de diferentes fases: ocupación inmediata de los terrenos abonando un indemnización posesoria mediante la entrega del correspondiente título, susceptible de enajenación o cesión e inscribible en el Registro de la Propiedad.

<sup>404</sup> Según anota BASSOLS COMA (1996a: 77), la bifurcación entre la legislación urbanística propiamente dicha y la política de vivienda, tuvo consecuencias fundamentales en la evolución de la estructura urbanística de España, separación que no se corregiría sino hasta la expedición del Texto Constitucional de 1978, el cual en su Art. 47, proclama que *“la ordenación urbanística debe orientarse, prioritariamente, a la satisfacción del derecho a una vivienda digna y adecuada”*.

*municipal y los medios que pudieren emplearse para estimular la construcción de habitaciones baratas y sanas para la clase obrera*". No obstante, y a pesar de sus esfuerzos, la Comisión no logró impulsar una legislación que coordinara los aspectos urbanísticos con los relacionados con los problemas de la vivienda.

Al hilo de lo realizado, se expide en 1911 la primera Ley de las Casas Baratas. Ésta promovió la construcción de viviendas individuales o colectivas por barriadas, *"para el alojamiento exclusivo de cuantas personas perciben emolumentos modestos como remuneración de su trabajo"*. Para ello, se articulaba un sistema de exenciones fiscales para los propietarios, y en su caso, mecanismos crediticios para las entidades constructoras. Por su parte el Estado colaboraba con una asignación del Presupuesto General para la construcción de las casas y subsidiar los empréstitos adquiridos con los Bancos financiadores. En virtud de esta Ley, al Municipio se le dieron extensas facultades para acometer el inventario y denuncias de las viviendas insalubres, a fin de iniciar obras de reforma o su sustitución. A pesar de lo anterior, el fiasco de la Ley en sus inicios fue categórico, al finalizar los dos primeros años de aplicación de la misma, la mitad de la aportación general fue devuelta al Tesoro, por falta de peticionarios para la construcción de casas.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial sus repercusiones económicas van a incidir directamente en el déficit y carestía de las viviendas. Así las cosas, y con la intención de afrontar estos problemas, en 1921 se da trámite en el Parlamento a una nueva Ley de Casas Baratas. A través de esta Ley se toma conciencia por vez primera de las dimensiones y complejidad del problema de la vivienda y de la necesidad de un tratamiento a profundidad en relación con la urbanización y el apoyo a la construcción. La Ley encomendó la preparación del texto del Reglamento al Instituto de Reformas Sociales, el cual presentó un texto de 450 Arts. que mereció su aprobación inmediata mediante Real Decreto de 8 de julio de 1922. El reglamento fue un documento riguroso, de gran detalle, el cual intentó desarrollar cada apartado de la Ley, no sólo en temas

técnico-jurídicos en relación con la construcción y el régimen jurídico de las casas, sino también en otras materias de importancia como las viviendas insalubres.

Entre las aportaciones más importantes en el orden urbanístico se encontraba la configuración del apoyo público a los grupos de casas, tomando como ejemplo el modelo de las ciudades satélites inglesas.<sup>405</sup>

Más adelante se presentaría ante el Parlamento el Proyecto de Ley sobre el fomento de la edificación, producto de la Conferencia Nacional de las Edificaciones, en la cual por vez primera en la historia del urbanismo español, se afrontaron con visión de conjunto las cuestiones que se integran en la ordenación urbana (BASSOLS COMA, *ibíd.*: 83).

La conferencia se saldó con resultados importantes, entre ellos, la solicitud al Gobierno de expedir una Ley de Urbanización con arreglo a los principios de ordenación, extensión, higiene y desarrollo económico de las ciudades. Una vez clausurada la Conferencia, el Ministro de Trabajo, Chapaprieta, inició la redacción del Proyecto de Ley solicitado, al cual se denominó: *“Ley sobre el fomento de la Edificación”*, un documento de 67 Arts. en el cual quedaron reflejadas con enorme acierto todas, o casi todas, las cuestiones discutidas en la Conferencia. Entre otras, aparecía la enunciación, por vez primera, de una ordenación de la política del suelo de matriz antiespeculativa centrada en cuestiones que aún hoy se discuten: el régimen tributario de los solares sin edificar, la edificación forzosa de los solares bajo amenaza de expropiación forzosa, así como la prevalencia de los valores fiscales en la fijación de los justiprecios por expropiación forzosa. Sin embargo, este Proyecto se dio a conocer en julio de 1923, en espera de su remisión al Parlamento cuando se

---

<sup>405</sup> El proyecto define a la ciudades satélite como, *“la reunión de estos edificios que aún dependiendo administrativamente de un núcleo de población, por su número e importancia, por ocupar un espacio considerable de terreno, por requerir obras especiales de urbanización, como el trazado de calles, circulación, distribución de manzanas y desagües, necesitan establecer servicios colectivos para responder a las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación, etc.... de sus habitantes”*. BASSOLS COMA (1996a: 82)

proclamó la Dictadura del General Primo de Rivera con la consiguiente disolución de las Cámaras y la imposibilidad de discutirlo.

Con el ascenso al poder de Primo de Rivera, el nuevo régimen recogería algunas de los temas del Proyecto de 1923, pero de nuevo la política de vivienda y la problemática urbanística se van a desligar y a seguir rumbos diferentes en lo administrativo e instrumental.

Entre la normativa posterior al Proyecto de Ley, destacan el Real Decreto de 10 de octubre de 1924, por el cual se revisa el Régimen de las Casas Baratas; el Real Decreto-Ley de 29 de julio de 1925, a través del cual se crea la categoría de “Casas Económicas”, destinadas fundamentalmente a la clase media; así como el Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, a través del cual se crea el Sistema de Apoyo a la construcción de viviendas para los funcionarios de las distintas Administraciones. En materia de viviendas insalubres y antihigiénicas se destacaron dos medidas singulares aplicadas, una de ellas en Barcelona, y la otra en Sevilla. En el primer caso, a través del Real Decreto de 3 de febrero de 1927, se crea el Patronato de la Habitación de Barcelona, y por Real Decreto de 22 de diciembre de 1927, se crea el Patronato de la Habitación de Sevilla, ambos constituidos por representantes de las distintas Administraciones y de las distintas fuerzas sociales y económicas.

Pero sin duda, las profundas transformaciones urbanísticas y económico-sociales operadas en el primer cuarto del siglo XX, presionaban por una reforma o adecuación del Régimen Local, la realidad mostraba un indiscutible divorcio entre las realidades urbanísticas y la vida municipal. La Ley Municipal había sido expedida en 1877 y se había quedado atada a una realidad y un raciocinio superado, ni el despegue del proceso urbanizador en España tuvo

recibo en la normativa local, ni había nuevas doctrinas urbanísticas para penetrar y renovar las estructuras municipales paralizadas.<sup>406</sup>

El Golpe de Estado del General Primo de Rivera dio paso a la suspensión del Sistema Constitucional Vigente (Constitución de 1876). Dentro de la evolución del nuevo régimen jurídico ocupó posición clave el Estatuto Municipal y su Reglamento de Obras Municipales de 1924, y en menor medida, el Estatuto Provincial de 1825. El Estatuto Municipal fue desde el punto de vista jurídico-formal, el instrumento que planteó asuntos relacionados con la gestión de los servicios urbanos municipales. Para tener en cuenta el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, de 14 de julio de 1924, el cual dedicaba sus primeros sesenta y cinco Arts. a materias estrictamente urbanísticas.<sup>407</sup>

Se inauguraba así, un nuevo tipo de relación entre la legislación y el planeamiento urbanístico. Mientras en la legislación de Ensanche y la Reforma Interior la regulación legal afectaba casi en forma exclusiva al orden procedimental, sin determinar el contenido del planeamiento, en el nuevo Estatuto se deja en claro que dichos planes deberán incorporar objetivos obligatorios o contenidos materiales forzosos que deberán ser incorporados por las ordenanzas.<sup>408</sup> Así, el Estatuto Urbano de 1924, y su Reglamento de Obras Públicas, dinamizaron la vida local en materia de obras urbanísticas, y en especial, despertaron el interés por los estudios municipalistas y urbanísticos.

---

<sup>406</sup> De acuerdo con BASSOLS COMA (1996a: 85), “en el panorama del Derecho comparado se asistía a un cambio radical en la concepción del urbanismo: de mera técnica de diseño formal de la estructuración física de la ciudad, se aspiraba a que se transformase en instrumento de recomposición integral del medio ambiente urbano y ciudadano, desde una perspectiva pluralista que superara las limitaciones de la visión individualista del planeamiento urbanístico del siglo XIX. El urbanismo condensaba, por su capacidad de síntesis y formalización de que son portadores el diseño y el planeamiento urbanístico, el esfuerzo de coordinación de todos los servicios municipales en aras de la articulación y el funcionamiento y habitabilidad de la gran ciudad o la ciudad en expansión.

<sup>407</sup> Las principales aportaciones del Estatuto y de su Reglamento fueron: Se proclamó el Principio de que las actuaciones urbanísticas constituyen competencia exclusiva de los Ayuntamientos, y además, un servicio municipal de obligada prestación; Por vez primera, el urbanismo se insertó en un texto ordenador del Régimen Local, abandonando la condición de mera Ley o Legislación especial; El urbanismo dejó de ser una competencia exclusiva de algunos ámbitos territoriales (grandes ciudades) y se generalizó a todas las poblaciones que tuviesen más de 10.000 habitantes y cumplieran con algunos requisitos, y en todo caso, a aquellas que tuvieran más de 200.000 habitantes; La competencia urbanística en manos de los Ayuntamiento se armonizaba con un Sistema de control o fiscalización estatal por razones higiénico-sanitarias, estableciéndose para el efecto las denominadas Comisiones Sanitarias Provinciales y una Comisión Central;

<sup>408</sup> Como señala Bassols Coma (1996a: 87), “si bien dichos contenidos obligatorios se legitiman en consideraciones técnico-sanitarias para justificar intrusiones en la autonomía municipal, su contenido urbanístico era manifiesto (densidad, alturas, zonas verdes, espacios libres, manzanas, espacios entre manzanas, alineaciones, servicios de saneamiento et...”

Sería necesario esperar más de veinte años para que la batería conceptual suscitada con ocasión a la expedición del Estatuto pudiera fructificar, pues la Ley Municipal de 1935 y su Texto Articulado en materia urbanística, expedido el mismo año, se limitaron a reproducir literalmente lo conseguido en 1924.

La reconceptualización y la nueva etapa del Urbanismo español vendrían de la mano de la Ley del Suelo de 1956, dando paso al denominado Urbanismo Funcionalista.

Bien entrado el siglo XX, en la tradición urbanística comparada subsistía aún la visión monumental de las ciudades y la idea del crecimiento continuo de los entramados urbanos. Este último aspecto, continuó su ascenso a través de la denominada zonificación, técnica de origen alemán, que fue ampliamente recibida en los Estados Unidos, principalmente por la denominada *Escuela Sociológica de Chicago o Escuela de Ecología urbana*. Como se señaló en el capítulo I, sus máximos exponentes E. Burgess y R. Ezra Park, estudiaron en Alemania, el segundo en la Universidad de Berlín y en la de Heidelberg siendo alumno de Georg Simmel y obteniendo en 1903 bajo la tutela de Wilhelm Windelband un doctorado en psicología y filosofía. Entre sus muchas aportaciones la Escuela de Chicago, proporcionó una explicación del crecimiento metropolitano como forma orgánica natural de la civilización industrial, dependiente de ciclos de decaimiento y revitalización, apenas susceptibles de ser alterados por el planificador.

En contraste con la experiencia norteamericana, en Europa se originaron intensos movimientos de reacción frente a ciudades que se consideraban ineficaces, sucias y degradantes de la persona. La Escuela de Diseño, Arte y Arquitectura Bauhaus y los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) impulsados por el arquitecto Suizo, Charles Edouard Jeanneret-Gris (Le Corbusier) desde 1928, establecieron las bases del urbanismo funcionalista, también denominado racionalista o moderno. La idea fundamental del modelo consistía en identificar las diferentes funciones que

realiza el ser humano en la ciudad. Así, la residencia, el trabajo, el ocio y el desplazamiento, deben desenvolverse en sitios destinados para cada uno de dichos fines. El urbanismo funcionalista proporcionó elementos técnicos esenciales para el urbanismo contemporáneo, como la utilización sistemática de la planificación y de la zonificación, la configuración de extensos espacios libres y zonas verdes, así como poner el crecimiento disperso al alcance de las clases medias.

En España, las concepciones del urbanismo funcionalista encontraron difusión, especialmente de la mano del GATEPAC (Grupo de Arquitectos y Técnicos Españoles para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea). Se intentó introducir la planificación regional en Madrid y su zona de influencia (Suazo 1932), o en Barcelona a través del concepto de Cataluña-ciudad por conducto del Plan Maciá.

Tras la Guerra Civil se produjo una asimilación no confesa de la herencia cultural prebélica. Cierta maduración teórica se advertía en las publicaciones de Cort y sus propuestas de *ciudad ruralizada*, o en las propuestas de Alomar, impulsando el modelo radiocéntrico o la zonificación en su *teoría de la ciudad*. Alomar precisamente, sería uno de los principales artífices de la Ley del Suelo de 1956.

La Dirección General de Arquitectura promovió para esa época proyectos planificadores que manifestaban una evidente continuidad con los planteamientos anteriores en el tiempo. Entre ellos, el Plan General de ordenación de Madrid, el cual afectaba al núcleo central de la ciudad y a una corona periférica de 28 Municipios satélites, separados entre sí por un sistema de anillos y cuñas verdes (Leyes de 1944 y 1946); el Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao, en el cual se ordenaron 21 Municipios de la Ría del Nervión, conforme a claves conceptuales radiocéntricas (Leyes de 1945 y 1946); el Plan General de Valencia seguía el mismo modelo radiocéntrico



para sus 19 Municipios (Ley de 1946); o el Plan Comarcal de Barcelona afectaba además a 13 Municipios (Ley de 1953).

Como se indicó, normativamente el urbanismo funcionalista y el Derecho urbanístico moderno se consolidan en España con la expedición de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, la que aportó muchas de las corrientes de pensamiento e instrumentos de ordenación urbana presentes en otras legislaciones. Los redactores de la Ley del Suelo, en particular, Pedro Bidagor Lasarte, manifestaron haber consultado la normativa vigente en Inglaterra, Italia, Francia, Bélgica, Suecia y Polonia. Los antecedentes de esta Ley son verdaderos hitos en la evolución del Derecho urbanístico español, así las cosas, dedicaremos un espacio para ellos.

Desde finales de la década de los veinte del siglo XX venía siendo reclamada de manera general una Ley de Urbanismo que superase definitivamente los rezagos limitantes de la normativa sobre Ensanches y Reforma Interior, y que sistematizara y adecuara la legislación un tanto dispersa a las nuevas formas de urbanización. Con la creación de la Jefatura Nacional de Urbanismo, adscrita a la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de la Gobernación, por medio del Decreto de 22 de julio de 1949, se inició en firme el proceso de elaboración de la Ley del Suelo, ya que entre las funciones que se encomendaron estuvo la de *“recoger la experiencia de la etapa actual y preparar las bases para la futura Ley Nacional de Urbanismo”* (BASSOLS COMA, 2006: 49).

En el mes de Febrero de 1951 se contaba con un texto formalizado de 74 Arts. que regulaba las siguientes materias: Título I: Régimen del suelo; Título II: Ordenación Urbana; Título III: Órganos de Gestión; Título IV: Recursos Económicos; y, Título V: Inspecciones, Sanciones y Recursos. El título del primer borrador fue el de: *“Borrador del Anteproyecto de Ley de Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana”*.

La primera parte estaba dedicada al diagnóstico de la situación del urbanismo en aquellas fechas que explicarían la expedición de la Ley, se exponía de forma sucinta la indudable realidad en relación con el crecimiento de las ciudades a consecuencia del aumento de la población y el desenvolvimiento de la vida económica, lo que repercutía en que en los alrededores y zonas de influencia de los núcleos urbanos, fuesen objeto de especulación generalizada sobre los terrenos y por ende, cantidad de males sociales como: creación de suburbios desorganizados y carentes de servicios; anarquía de las construcciones diseminadas en amplios sectores; desnaturalización del paisaje y del campo, etc...

En cuanto al Régimen del Suelo, se partió de una clasificación del suelo urbano y rústico a efectos de determinar sus obligaciones; en el sistema de valoraciones se estableció el deber de todo Municipio de crear un Patrimonio Municipal del suelo; se diseñó lo que se denominó inicialmente Polígonos de Interés Urbanístico; se reconoció la posibilidad de constituir el derecho de superficie por parte de cualquier Ente público; se diseñó un régimen denominado de "Justicia Distributiva", para repartir los beneficios y limitaciones de los planes con equidad entre unos y otros propietarios y entre éstos y el Ayuntamiento o el órgano que tenía a su cargo la gestión urbanística.

El texto del Anteproyecto tuvo buena acogida a nivel Ministerial, por lo que se convirtió oficialmente en documento de trabajo. De inmediato se conformó una Comisión Mixta de técnicos y juristas, bajo la coordinación del Director de Administración Local, José García Hernández, y como ponente Pedro Bidagor Lasarte, Comisión que culminó en el año de 1953 un texto consolidado de 185 Arts.

Durante el período de 1953 a 1955, el Proyecto de Ley fue sometido a diversos informes técnicos y especialmente jurídicos, destacándose la participación de Antonio Carro, Letrado del Consejo de Estado, y del Profesor Manuel Ballbé, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de

Barcelona. A partir de 1954, y con la activa participación del Catedrático, se ajustó el texto y se modificaron algunos asuntos, así como la sistemática del mismo, resultando un texto consolidado de 274 Arts., siendo elevado al Consejo de Ministros en 1955.

Durante el último período de elaboración del Anteproyecto, se aprobó la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, la cual en su Art. 85 contemplaba las Expropiaciones en razón del Urbanismo, no obstante remitía a la Legislación del Régimen Local y demás aplicables, salvo en materia de justiprecio, que se sometía a las reglas de la recién expedida Ley. Por obvias razones hubo que armonizar las Leyes, lo cual se compendió vía enmienda parlamentaria para aspectos puntuales, ya que la normativa reguladora del Sistema de Actuación por Expropiación, quedaría definitivamente excluida del texto.

Concluido el período de elaboración, finalmente el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley, remitiéndolo a las Cortes Generales el 11 de marzo de 1955, un texto de 250 Arts. cuatro disposiciones finales y doce disposiciones transitorias.<sup>409</sup> Al final, y luego de discutir y sortear cada una de las enmiendas en el Parlamento, el texto tenía 228 Arts., cuatro disposiciones adicionales y doce disposiciones transitorias. Fue aprobado por el pleno de las Cortes Generales el día 8 de mayo con un único voto en contra, y bajo la rúbrica de Ley de 12 de mayo de 1956, “sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”.

Según BASSOLS COMA (Ibíd.: 65), un examen analítico de la Ley de 1956 permite detectar, que más que unidad en su contenido, lo que hay es unión entre diferentes concepciones, piezas o fragmentos de materias, pero que por su correcto diseño y presentación, daban la sensación de contar con un modelo urbanístico o una política urbana en conjunto.

---

<sup>409</sup> Según BASSOLS COMA (2006: 60), debido a la extensión y complejidad del texto, tuvo que ampliarse hasta el mes de octubre el período de presentación de enmiendas. Los escritos de enmienda fueron 10, pero los Arts afectados  
163

El sistema del planeamiento urbanístico y territorial, como cometido obligatorio para los Municipios, fue el aspecto más innovador de la Ley. El suelo podía ser urbano, de reserva urbana o rústico, sin que se establecieran diferentes regímenes para los dos primeros. La divisoria sustantiva se situaba entre estos suelos y el rústico, para el que ya se establecían las limitaciones que hoy corresponden al suelo no urbanizable (PERALES MADUEÑO, 1996: 108).

La Ley establecía cesiones obligatorias y gratuitas de suelo para viales, parques y jardines públicos, pero no hacía depender la extensión de la obligación del tipo de suelo, sino del sistema de actuación. Así, en relación con la cesión de viales se establecía el deber de cesión gratuita de los terrenos destinados a viales en función de la anchura de la calle, y en los destinados a parques y zonas verdes, en proporción del 10% a la superficie edificable del sector, aumentable a 15% para las fincas que dieran frente al parque o jardín, o 12% para las radicadas a 300 metros del perímetro exterior de aquellos.

Con la Ley del suelo de 1956 nace el Régimen Estatutario de la Propiedad bajo el prisma de la función social. La ordenación del suelo, y por tanto su clasificación, no conferían derechos a los propietarios a exigir indemnización. Según GARCIA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO (1981:425), la Ley estableció como contenido normal de la propiedad del suelo el régimen propio del suelo rústico, con una edificabilidad mínima general de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de terreno. La posibilidad de convertir el suelo rústico en reserva o en suelo urbano dependía del Plan y era una atribución positiva que incrementaba el valor del suelo y el conjunto de facultades ejercitables por el propietario que se beneficia de dichas facultades.

Más acabado fue el conjunto de técnicas de la Política de Suelo, hasta el punto que se decía que era el auténtico objetivo de la Ley, a fin de luchar e intentar acabar con la especulación del suelo. Contar con mecanismos expropiatorios que frenaran reconocer o computar plusvalías urbanísticas sin

llegar a entrañar formalmente una municipalización o nacionalización del suelo. La Ley introdujo un sistema de valoraciones para evitar el reconocimiento y pago de valores especulativos derivados del planeamiento cuando se actuara a través de expropiaciones. El *valor inicial* era el valor intrínseco de los terrenos no urbanizados determinado por su aprovechamiento; el *expectante*, era el valor potencial en razón a sus expectativas de aprovechamiento urbanístico; el *urbanístico*, era el que correspondía en relación con las posibilidades de edificación según el Plan; por último el *comercial*, era el mayor valor, pues sobre los anteriores pudieran tener los terrenos por sus circunstancias de situaciones, concentración urbana o situaciones semejantes (PERALES MADUEÑO, Op.cit.: 109). El Régimen de Valoraciones de la Ley de 1956 se confirmó por la Ley de 21 de julio de 1962, sobre *Valoraciones de Terrenos Sujetos a Expropiación de los Planes de Vivienda y Urbanismo*.

Otras consideraciones de importancia de la Ley son la creación de tres instituciones fundamentales: el polígono, como unidad de actuación, los sistemas de actuación, y la reparcelación. El polígono era la unidad en la que se actuaba por alguno de los sistemas implementados: expropiación total, compensación, cesión de viales o cooperación. Su delimitación requería de la existencia previa del Planeamiento de Desarrollo o podía estar incorporada en un Plan Parcial o un Proyecto de Urbanización. De todos los sistemas el que se aplicó de manera sistemática fue el de la Expropiación, pero no por los Ayuntamientos, sino por el Ministerio de Vivienda. Y es que precisamente, la creación del Ministerio de Vivienda por medio del Decreto-Ley de 25 de octubre de 1957, marcaría un cambio de rumbo en la estrategia político-burocrática de la ejecución de la Ley; este acontecimiento motivó sin duda, la ruptura de la racionalidad urbanística y puso fin a los anhelos organizativos colegiados y participativos propiciados por la Ley del suelo.

Cabe recordar que la Ley del Suelo nació en el Ministerio de Gobernación, al que correspondía el ejercicio de la tutela sobre la Administración Local. Durante ello se luchó por vincular el urbanismo o el desarrollo urbanístico como uno de

los asuntos fundamentales del desarrollo local. La creación del Ministerio de Vivienda, echó marcha atrás en lo que se había conseguido hasta el momento.

A pesar de lo anterior, y de acuerdo con BASSOLS COMA (Op.cit.:68), el Ministerio de la Vivienda propiciaría desde 1958 un extenso período de desarrollo económico y transformaciones urbanísticas sin precedentes, a pesar de la reacción de las estructuras político-administrativas, las cuales en vez de propiciar desarrollos complementarios o adaptaciones urgentes, lo que hicieron fue reforzar las medidas centralistas y asistir desbordados al descomedido desarrollo urbano. La única Política urbanística activa fue la denominada Política de Gestión del Suelo que tuvo en la Gerencia de Urbanización a su máxima expresión.<sup>410</sup>

A partir de la existencia de la Gerencia de Urbanización se estatalizó la gestión y se desmunicipalizó la ordenación urbanística, renunciando progresivamente a la consolidación de la figura establecida en la Ley de 1956 sobre los Patrimonios Municipales del Suelo y al reparto de Fondos para su constitución en aras de una concentración de las dotaciones presupuestarias en cabeza de la Gerencia, en últimas, la urbanización o gestión de terrenos para la implantación de polígonos de viviendas sin conexión con la ciudad y con mínimos servicios de urbanización. En el papel existía una Administración rectora de carácter colegiado presidida por el Ministerio de la Gobernación, y una Administración Local, los Ayuntamientos, a los que correspondía la elaboración del Planeamiento a través de los Planes Generales, Planes Parciales y Especiales y/o Proyectos de Urbanización, así como la gestión de dicho planeamiento; pero en la realidad dicha Administración colegiada nunca existió.

---

<sup>410</sup> La Gerencia de Urbanismo fue un Organismo Autónomo del Departamento para el Desarrollo de la Gestión Urbanística que debía ser ejecutada por la Dirección General de Urbanismo, al que le correspondía adquirir por cualquier título terrenos destinados a la formación de reservas de suelo, adelantar expropiaciones de terrenos y solares para ejecución de los Planes de Vivienda y de los Polos y Polígonos en ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social.

En virtud de lo anterior, el desarrollo reglamentario de la Ley, además de escaso, pasó a tener un mero carácter técnico en el marco de un sistema centralizado, además de que las relaciones entre el Ministerio de la Gobernación y el Ministerio de Vivienda fueron realmente malas BASSOLS COMA (Op.cit.: 78). Sólo se expidieron dos Reglamentos: el Decreto de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, de 5 de marzo de 1964, y el Decreto de Reparcelación de Suelos Afectados por Planes de Ordenación Urbana, de 7 de abril de 1966. El primero de estos se completó con la Orden del Ministerio de Vivienda, de 24 de julio de 1964, por la que se dictaron normas sobre las actuaciones administrativas en el registro Municipal creado y se aprobaron las hojas del Registro y sus índices.

En el terreno conceptual, el hecho más importante en vigencia de la Ley de 1956, es la coexistencia de dos sistemas de planeamiento urbanístico al mismo tiempo: uno, al que se le denominó ordinario, con sus sistemas racionales e integrados de planeamiento, régimen urbanístico y de gestión, al que se hallaban vinculados los Ayuntamientos, en tanto Administración urbanística por naturaleza; y el otro, negación del primero, representado por la legislación que permitía a la Administración urbanística operativa, organizada por el Estado, actuar sin sometimiento a la disciplina del planeamiento general (PERALES MADUEÑO, Op.cit.: 114).

Así las cosas, la imposibilidad de actuar en ausencia de Planes Generales y la dificultad de actuación en caso de contradicción con las determinaciones del Plan General, el cual se exigía mínimamente para la tramitación de los expedientes de modificación, motivaron la promulgación de la Ley de 21 de julio de 1962, la primera y más ruidosa desautorización oficial del sistema urbanístico ordinario. El Art. 3º de dicha Ley, autorizó la delimitación de polígonos para la ejecución del Plan Nacional de Vivienda o los Planes Urbanísticos, de acuerdo con el Plan General, pero en contradicción o en ausencia del mismo, sin otro requisito que la fijación de las previsiones de planeamiento a las que se sujetaría posteriormente el Plan Parcial. Al amparo

de la Ley de 1962, actuó la Gerencia de Urbanización delimitando gran cantidad de polígonos, sin en el cumplimiento de las previsiones de la Ley de 1956.

El objetivo dominante del urbanismo pasó a ser el crecimiento continuo de las ciudades, con constante aplazamiento de las promesas de cinturones y zonas verdes, a pesar del intento legal de condicionar las modificaciones a los planes que afectarían estos espacios (Ley de zonas verdes de 1963). La política de vivienda impuso su predominio sobre la política urbanística, particularmente, con el Plan Nacional de Vivienda 1961-1976. Abundaron las reformas tendientes a permitir la urbanización el margen del planeamiento general, como sucedió en relación con las actuaciones urbanísticas urgentes (1970) y el llamado urbanismo concertado (1972).

En cuanto a la primera de las figuras, la expedición del Decreto-Ley 7, de 27 de junio de 1970, sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR), pretendió originar significativas actuaciones urbanísticas, de mayor amplitud que las anteriores, con el interés de crear nuevas áreas urbanas autosuficientes en las que cohabitase viviendas destinadas a familias con diferentes niveles de ingresos y de actividades productivas. Se pretendía combatir la especulación creando suelo urbanizado para ponerlo en el mercado a precios razonables. El urbanismo concertado nació con el Art. 22 de la Ley 22, de 10 de mayo de 1972, aprobatoria del III Plan de Desarrollo. En este caso, su Art. 22 mantuvo como objetivo la preparación del suelo a través del planeamiento sistemático, pero facultó al Ministerio de Vivienda para convocar concursos, de conformidad con las Corporaciones Locales, para la preparación de suelo apto para edificar. Las bases de los concursos establecerían las zonas idóneas para localizar las actuaciones, los requerimientos del planeamiento, el programa de necesidades, la forma y plazo de ejecución, condiciones de venta y utilización, obligaciones urbanísticas y sistema de garantías.



Teniendo en cuenta lo anterior, las ciudades españolas habían llegado poco transformadas hasta mediados del siglo XX. En pocos años, prácticamente entre 1960 y 1975, se originaron cambios completos y complejos en su fisonomía. La trama heredada de los cascos antiguos fue contemplada con desprecio, como lugar únicamente para la actuación de los picos a fin de generar nuevas avenidas para la circulación de los automóviles y solares adecuados para levantar grandes edificios.

Teniendo en cuenta todos los problemas de inaplicación de la Ley de 1956, que llevaron al Urbanismo español a grados de inoperancia y contradicción sin precedentes, el 2 de mayo de 1975 se presentó la primera gran reforma a dicha Ley. Ésta movió nuevamente la cultura urbanística, provocando su renovación y despertando el interés del que goza hoy día.

La reforma de 1975 se presentó en varios aspectos: En cuanto a la ordenación del territorio, suprimió los Planes Provinciales, que nunca fructificaron, por los Planes Directores Territoriales de Coordinación y mantuvo el Plan Nacional.

En materia de planeamiento urbanístico, mantuvo el planeamiento general y su desarrollo escalonado, siguiendo el sistema de la Ley de 1956. Pero supuso novedades: *i.)* Amplió el espectro del planeamiento general municipal, articulando las bases de las normas subsidiarias del planeamiento municipales como verdaderos Planes Generales para Municipios con problemas urbanísticos menores e inferior capacidad de gestión; *ii.)* Llevó a cabo un nuevo enfoque del planeamiento general en lo que respecta a la zonificación; *iii.)* Diversificó el contenido del Plan General y dio mayor precisión a sus determinantes generales definitorias de la estructura y especificidades del tipo de suelo. *iv.)* Dio precisión a los Planes General, y las normas subsidiarias del Planeamiento Municipal, en sus distintas áreas urbanas o urbanizables; *v.)* Diversificó la programación, por un lado se mantuvo la programación general de las acciones previstas, en cuanto a que el suelo urbanizado se limitó de los

quince años de los Programas de los Planes Generales de la Ley del 56, a dos cuatrienios en la reforma. Por otro lado, se admitió, que al margen del Programa, pudieran salir iniciativas y proyectos, que sin alterar el Plan o su programación, se ejecutasen. *vi.)* Potenció el planeamiento especial con la triple dirección de la ejecución de infraestructuras, reforma interior y protección. *vii.)* Extendió los efectos vinculantes de los Planes a todas las actuaciones, públicas y privadas (BASSOLS COMA, Op.cit.:90).

En materia del Régimen del Suelo también se dieron innovaciones. Destacan: *i.)* Perfeccionó la clasificación del suelo, asumiendo la clasificación del territorio municipal en suelo urbano, suelo urbanizable programado y no programado y suelo no urbanizable, regulando el régimen de derechos y obligaciones de cada clase. *ii.)* Introdujo la idea del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado, es decir, reiniciar la distribución de lo ya distribuido. Por ejemplo, en una cesión gratuita de suelo urbanizable sin que el propietario hubiera sido expropiado, permitía la adjudicación de terrenos en sectores con excesos de aprovechamiento. *iii.)* Mantuvo el valor inicial y el valor urbanístico. El primero para el suelo no urbanizable y el segundo para los suelos urbanos y urbanizables, haciéndolo coincidir con el valor fiscal fijado en función del aprovechamiento urbanístico.

En cuanto a la ejecución del Planeamiento, también hubo reformas: *i.)* Generó actuaciones mediante polígonos o unidades de actuación, aplicando uno de los sistemas de compensación, cooperación o expropiación; *ii.)* Desapareció el sistema de cesión de viales, por considerar que quedaba subsumido en el de cooperación. *iii.)* Utilizó la expropiación forzosa cuando se hubieran de obtener terrenos para viales o dotaciones; *iv.)* Ejecutó sistemas generales por expropiación o mediante cesión gratuita compensada por la técnica del aprovechamiento medio en los suelos urbanizables; *v.)* Incluyó la justa distribución de las cargas y beneficios a través de la parcelación o de los proyectos de compensación, previa nivelación en el Plan General con el aprovechamiento medio en el suelo urbanizable; y, *vi.)* Introdujo los Programas

de Actuación Urbanística –PAU, a través de los cuales se pretendía reducir la rigidez del Plan General.

En relación con la intervención en el uso del suelo, se extendió la Licencia incluso a las obras públicas, reservándose el Estado la facultad de autorizar obras de la Administración de interés general, sin ajustarse al Planeamiento General.

En materia de Disciplina, también hubo reformas: *i.)* Se sentó el Principio de que la imposición de sanciones tenía que ir acompañada de la reposición de la legalidad urbanística con la restauración de los perjuicios ocasionados. *ii.)* Se estableció el Principio de que la sanción debía absorber el beneficio que la infracción pudiera generar a favor del infractor. *iii.)* Se señaló como plazo de prescripción de las infracciones un año, ampliado después a cuatro por el Real Decreto-Ley 16/1989, de 16 de octubre. *iv.)* Se hizo extensivo el control de la legalidad urbanística a los colegios profesionales, que debían otorgar el visado de los proyectos que se presentaran con la finalidad de solicitar las licencias de construcción, tema tremendamente discutido y criticado.

Por último, el proceso de reforma de la Ley del Suelo de 1956, quedaría sellado con la redacción y aprobación del Texto Refundido, por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. El texto refundido, redactado en la Subdirección General de Gestión de la Dirección General de Urbanismo, sistematizó los preceptos no modificados de la Ley de 1956 con los de la reforma de 1975, consiguiendo un texto completo y armónico, que permitió alcanzar un desarrollo reglamentario completo: Reglamento sobre Planeamiento a través del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio; de Disciplina Urbanística por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio; y Gestión Urbanística, por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

Con las anteriores consideraciones se llegó a la Constitución de 1978. Según MENENDEZ REXACH (1996: 127), el proceso de descentralización

territorial que habría de llevar a la definitiva institucionalización de las Autonomías en el marco de la Constitución española de 1978, tuvo en el urbanismo una de las materias de obligada referencia para integrar los contenidos sustantivos de las nuevas o mejor, renovadas entidades territoriales. En la fase preautonómica se traspasaron la casi totalidad de competencias bajo el criterio de colocar a las respectivas Entidades en el lugar que ocupaba la Administración del Estado conforme al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del suelo y Ordenación Urbana, aprobado a través del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril de 1976.

En el nuevo marco constitucional, el urbanismo, pero principalmente el suelo, fueron concebidos como instrumentos necesarios para la garantía del derecho a la vivienda. Desde su Preámbulo, la Constitución manifestó dicha preocupación, la cual se desarrolla en el Capítulo III del Título I, sobre los Principios Rectores de la Política Económica y Social, en concreto, el Art. 47 vincula la intervención pública sobre el régimen del suelo a la efectividad del derecho a disfrutar de *una vivienda digna y adecuada*.

Siguiendo a MENENDEZ REXACH (Ibíd.:128), la perspectiva que se adoptó por el constituyente proclama precisamente, lo que pretende combatir. El texto constitucional realiza la vinculación con la intención de combatir la especulación sobre el suelo, en tanto que puede encarecer el precio de las viviendas, dificultando el acceso y el disfrute de las mismas. Sin embargo, sólo se quiere evitar en el mercado inmobiliario, guardando silencio ante el mismo fenómeno en otros ámbitos de la vida económica, lo que conllevó grandes perjuicios al interés público. Nota el autor una cierta beligerancia en la redacción del artículo que no parece dirigida a evitar la obtención de un beneficio, sino las actitudes que obstaculicen la efectividad del derecho a la vivienda. Pero el 47 no es el único de los postulados constitucionales que hace referencia al urbanismo. Lo hace también al interior del bloque normativo ambiental de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia, deben contribuir de manera real a la política de utilización racional

de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida. En particular, el Art. 45 trasciende el derecho a la vivienda, y lo encuadra en el entendido de no sólo disfrutar de una superficie habitable, sino también como derecho a un entorno satisfactorio inmediato a la vivienda. La misma incidencia se puede lograr en el Art. 46 (conservación del patrimonio histórico), en la medida en que marca una pauta de obligado respeto por parte del planificador, así como en el fomento de la educación física y el deporte y la adecuada utilización del ocio (Art. 43), o la integración de los disminuidos físicos (Art. 49).

Las anteriores son todas referencias constitucionales que imponen criterios sustantivos a la hora de concretar el régimen urbanístico aplicable, orientando en una determinada dirección el contenido de la legislación positiva, tanto la estatal y autonómica.

Teniendo en cuenta los anteriores preceptos, la Constitución otorgó la competencia exclusiva en materia de urbanismo a la CCAA, junto a la ordenación del territorio y la vivienda (Art. 148.1.3.). Ahora bien, la delimitación competencial también afectó el accionar de los entes locales, quien hasta la promulgación de la Carta, fueron históricamente los principales desarrolladores de la competencia, por lo menos desde el plano teórico. En virtud de la autonomía que la misma carta otorga a los entes locales para el cumplimiento de sus cometidos, el urbanismo pasó a convertirse en núcleo esencial de dicha autonomía, en este caso, no para poseer la potestad legislativa (la cual quedó en cabeza de las CCAA), sino para llevar a cabo la ordenación urbana a través de los instrumentos y herramientas ejecutivas: el planeamiento, la gestión y la disciplina. Algunos años después, la Ley de las Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, atribuyó a los Municipios competencias en materia de *ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística*, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA (Art. 25.2.d.).

Aún hoy, con el panorama anterior, los problemas de delimitación conceptual en relación con las competencias se siguen sucediendo. Ha sido la jurisprudencia la encargada, a partir de casos concretos, de dilucidar el órgano competente para actuar en cada caso.

Después de realizada la Reforma de la Ley del Suelo de 1976 y expedida la Constitución, en 1979 el Gobierno, ante la posibilidad de perder la competencia en materia de urbanismo, remitió a las cortes generales un proyecto de ley sobre valoraciones del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística con la intención de corregir algunas situaciones en relación con los temas en él anunciados. A pesar de que no toca ningún aspecto competencial, el fondo del Proyecto advierte una cierta necesidad de modificar la situación originada con la expedición de la Constitución de 1978.

Dicho proyecto intentó por una parte, corregir el régimen de valoraciones del suelo, en el que subsistía la contradicción normativa entre la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y la normativa urbanística; el Proyecto pretendía dejar en manos del urbanismo, exclusivamente, el valor del suelo (MENENDEZ REXACH, *ibíd.*: 130). Por otro lado, fomentó la constitución de patrimonios públicos de suelo mediante la atribución a los Ayuntamientos (y la administración al Estado) del derecho de retracto sobre las transmisiones onerosas que se llevaran a cabo en las áreas delimitadas a tal efecto (Art. 17); facultó a las corporaciones locales para la adquisición voluntaria, por compraventa o permuta de suelo, sin necesidad de la autorización de la Administración del Estado (Art. 19); creó una nueva modalidad de ejecución, el denominado sistema de ejecución forzosa (Art. 25), con el que se podría asumir la ejecución sin necesidad de acudir a la expropiación; modificó la expropiación forzosa en relación con las finalidades para la cual se puede emplear, e incluyó entre otras, la constitución de reservas de suelo no urbanizables o urbanizables no programados (Art. 39b); la expropiación de solares sin necesidad de incluirlos en el registro de solares con destino a equipamientos o a la promoción pública de viviendas (Art. 40); y estableció la

obligatoriedad de que el planeamiento fijase determinaciones en relación con el uso de terrenos destinados a vivienda de protección oficial (Disp. Ad. 1) (MENENDEZ REXACH, *ibíd.*: 130).

Sin embargo, a raíz de cambios en el Gobierno se retiró el Proyecto. Casi de inmediato el Gobierno propuso otras modificaciones normativas, el Real Decreto 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística, y la Ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo. Ambas normas ayudaron a dinamizar la política de Vivienda de Protección Oficial. Más adelante se expidió el Real Decreto-Ley 16, de octubre de 1981, el cual estableció un conjunto de normas relativas a la clasificación del suelo, los plazos para aprobación de los Planes u otros mecanismos y las facultades de los Municipios de mayor tamaño para la aprobación su planeamiento y la aplicación del régimen sancionatorio.

A pesar de lo anterior, la otra gran reforma del Régimen Urbanístico posterior a la Ley de 1956 y el texto refundido de 1976, vino de la mano de la expedición de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

A esta norma se llegó pues en 1988 el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-MOPU, en desarrollo del Art. 47 de la Constitución de 1978, encargó al Instituto del Territorio y el Urbanismo-ITUR llevar a cabo un estudio sobre posibles modificaciones a la Ley del Suelo de 1956. Después de revisar el delicado tema competencial, llegó a la conclusión de que era posible la revisión, ya que el Estado retenía, como mínimo, la competencia en las materias previstas en los apartados 1, 8, 13, 18, 23 y 24 del Art. 149.1. de la Constitución. Teniendo en cuenta lo anterior, propuso que la revisión de la Ley de 1956 se hiciera sobre dos aspectos en concreto: *i.)* Régimen del Suelo y Valoraciones, *y, ii.)* Régimen de Obras del Estado y coordinación con las CCAA y los Municipios. Al final se decidió trabajar sólo en el primero de los temas. El

grupo de trabajo constituido al interior del ITUR elaboró los primeros borradores con las siguientes observaciones: *i.)* Acabar con el estudio sobre los principios del Estatuto de la Propiedad Inmobiliaria, como un proceso de adquisición gradual de facultades que se vinculase al cumplimiento de los deberes legales en cuanto a la procedencia de la indemnización por alteraciones de la ordenación; *ii.)* Establecer criterios de valoración acordes con la regulación del Estatuto de la Propiedad, para evitar que la Administración tuviese que pagar un sobreprecio por las adquisiciones de suelo; y *iii.)* Fomentar la intervención pública, mediante la constitución y ampliación de los patrimonios públicos de suelo. Los aspectos antes anotados desembocaron en diversas decisiones.<sup>411</sup>

Por su parte, la Disposición Final Segunda de la LS/90, ordenó al Gobierno aprobar, en el plazo de un año, un texto refundido “*de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana*”. Así las cosas, dentro del plazo establecido, el ITUR encomendó a colaboradores externos la presentación de un borrador del texto como base de discusión. A principios de 1991 se produjo un cambio ministerial que condujo a la fusión del MOPU con el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, creándose el nuevo Ministerio de Obras Públicas y Transporte. El nuevo equipo de trabajo tuvo que abordar el estudio del Texto elaborado bajo la dirección anterior, y en el momento que se le dio visto bueno, ya había expirado el plazo establecido en la Ley para su presentación. Así, las Cortes Generales, a través de una adición a la Ley de Presupuestos de 1992, amplió el plazo inicialmente previsto por seis meses más. En el tiempo que corrió se surtió un proceso de concertación y consulta con las CCAA. Culminada la tarea de refundición faltaba la

---

<sup>411</sup> Las decisiones fueron: *i.) El aprovechamiento tipo*: en el cual se vinculaba el contenido de la propiedad a la ordenación real, que respetando las competencias autonómicas sobre la materia, posibilitaba al Estado a determinar el aprovechamiento susceptible de apropiación, pero el quantum del aprovechamiento dependía de las determinaciones de la ordenación que se estableciesen en cada caso; *ii.) La expropiación por incumplimiento*: cuando se incumplieren las disposiciones consagradas en el Estatuto de la Propiedad; *iii.) El régimen de valoraciones*: se mantuvo la atribución de un valor urbanístico al suelo programado. Más adelante se generalizó al 50% del aprovechamiento tipo (75% en suelo urbano); *iv.) Incidencia en el mercado hipotecario*: se decidió acompañar la cuantía del crédito hipotecario concedido al ritmo real de ejecución de obras; *iv.) Dualidad de regímenes de aplicación*: las técnicas de equidistribución de suelo urbano llevaron a la necesidad de diferenciar de acuerdo con la capacidad de gestión de los Municipios, entre un régimen de aplicación integral y el régimen de aplicación parcial, para significar la exclusión de las obligatoriedad del aprovechamiento tipo en suelo urbano y de la expropiación o venta forzosa en caso de incumplimiento de los deberes legales.



actualización de los Reglamentos estatales de 1976, lo cual ocurrió a través del Real Decreto 304/1993, de 23 de febrero (MENENDEZ REXACH, *Ibíd.* 146).

Por último, antes de la reforma de 2007, se expidió en el año de 1998 una nueva norma urbanística, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. En esta Ley, también se establecieron las condiciones básicas de la igualdad esencial de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes de la propiedad del suelo según la clase de suelo en la que se encontrasen, pero con dos diferencias fundamentales en relación con la Ley de 1990: *i.*) Se exigió que el planeamiento clasificase como urbanizable el suelo necesario para satisfacer la demanda prevista, y el suelo que no era urbano o urbanizable se clasificara como no urbanizable o rústico; y *ii.*) Las valoraciones expropiatorias del suelo, se hacían con fórmulas legales convencionales, con independencia del precio del mercado (PORTO REY, 2007: 32).

La Ley 6/1998 introdujo algunas medidas liberalizadoras y consideró que para abaratar la vivienda, el planeamiento debía declarar no urbanizable todo el suelo que, bien por normas jurídicas o por otras causas intrínsecas, merecía ser protegido. También señaló que debía ser declarado como no urbanizable el suelo inadecuado para el desarrollo urbano. El resto del suelo que no estaba protegido o no era inadecuado para el desarrollo urbano, debía ser clasificado como urbanizable. Así las cosas, dejó en manos mercado la demanda de transformación del suelo de acuerdo con las necesidades de la población.

A pesar de lo anterior, la Ley no estableció que se pudiera urbanizar en cualquier parte del suelo urbanizable, sino que el derecho a urbanizar provendría del planeamiento general municipal. A través del Plan General se tendría que decidir el modelo de ciudad, el orden de prioridades y programación de obras. Además, el derecho a urbanizar en suelo urbanizable estaba implícito en el derecho de propiedad del suelo, como se dijo antes, condicionado al planeamiento general. En términos generales, la Ley 6/98 pasó, en cuanto al suelo, de una economía de simple satisfacción de la

demanda prevista, característica de Leyes anteriores, a una economía de libre oferta concurrente (PORTO REY, Op.cit.: 33). En cuanto el Régimen de Valoraciones, trató de determinar los precios del mercado en el suelo no urbanizable o rústico aplicando con carácter prioritario el método de comparación con fincas análogas, y en los suelos urbano y urbanizable sectorizando, precios de mercado, aunque fuesen de un mercado indirecto.

### **3.4.2. El urbanismo sostenible: la Ley 8/2007, de suelo, y el Real Decreto Legislativo 1/2008, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.**

#### **3.4.2.1. Introducción**

Como consecuencia de los modelos precedentes en el desarrollo urbano en la mayoría de ciudades del mundo (España con especial ímpetu), en la actualidad se ha abierto paso la idea de promover un Desarrollo Urbano Sostenible, desde los estrictos instrumentos de ordenación y gestión territorial. Lo anterior, como hemos sostenido *ab initio* de este trabajo, implica abordar la gestión urbana junto a la ordenación del territorio sobre la base de un equilibrio real entre el aumento de la riqueza (crecimiento económico); la ampliación de las oportunidades y la provisión de servicios esenciales de calidad a la población (desarrollo humano); y la protección del medio ambiente, el que le sirve de sustento a todas las actividades humanas, cualquiera sea su índole.

Este modelo de desarrollo parte de la consideración de que el suelo es una importante actividad económica que involucra nada menos que al derecho de propiedad; un escenario de desenvolvimiento humano, individual y colectivo a la par; y un recurso natural, elemento integrante e integrador de la noción, tanto amplia como restringida, de medio ambiente. Así las cosas, la idea que el urbanismo sostenible propugna por lograr la coexistencia (no siempre pacífica)

entre los tres ámbitos mencionados, a fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de los habitantes urbanos.<sup>412</sup>

Nada más apropiado para la realidad territorial española, la que según FERNANDEZ (2007: 61), *“no ha conocido un minuto de sosiego”*. La evolución histórica del urbanismo en España ha mostrado ser fruto de constantes y numerosas reformas, intentando dar respuesta a la complejidad de su realidad. Lo anterior es tan cierto, como que después de la expedición de la LS/56, han sido cinco las Leyes expedidas sin haber interpretado adecuadamente los retos territoriales que les han tocado regular. De otra parte, este mismo autor asegura que la verdadera razón de las continuas reformas de los últimos años, obedecen a que *“al Derecho urbanístico español le ha ocurrido lo peor que podía sucederle: ha sido elegido por los políticos como campo de batalla para dirimir sus diferencias”* (FERNANDEZ, Ibíd.:23), lo cual se haya explicado en una serie de inexactitudes e inconsistencias presentes en la exposición de motivos de la última de las Leyes del Suelo, que al autor pone de presente, como simples conflictos de antagonistas políticos.<sup>413</sup>

De acuerdo con ALLI & ALLI (2008:73), en los años finales del siglo XX y del XXI son noticia diaria los escándalos urbanísticos en gran parte de las CCAA, sobre todo en las de mayor dinamismo edificatorio y de litoral. Según éstos, en España existe la convicción de que el ámbito del urbanismo municipal es el de la corrupción política y administrativa.<sup>414</sup> Como sostiene NIETO (2002:132), *“queda claro que el negocio del urbanismo inicia, cuando se juntan un*

---

<sup>412</sup> Precisamente, la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, Texto Refundido de la Ley del Suelo, señala que el suelo es además de un recurso económico, un recurso natural, escaso y no renovable, y desde esa perspectiva, “todo suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado”. Según GARCIA ALVAREZ (2008:259), el régimen jurídico del suelo no urbanizable fue largamente de escaso interés para el legislador, el cual sin embargo en los últimos años, y especialmente en las últimas leyes de suelo (2007 y 2008), ha empezado a darle una valoración importante por su vocación ambiental, y por ende aparece ahora de manera expresa su obligación de protegerlo (Art. 13.4-TRLS/08)

<sup>413</sup> Según Tomás-Ramón Fernández (2007:24), es rigurosamente inexacta la afirmación realizada en la exposición de motivos de la LS/08, en el sentido de que a través de su expedición, *“se abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo...este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización”*.

<sup>414</sup> En su libro los autores aportan numerosos informes sobre la corrupción en el urbanismo español. Destaca de entre todos ellos, el informe del Defensor del Pueblo del año 2002 y el estudio realizado por EIGEN, en donde se señala que uno de los principales focos de corrupción en España, se da al interior de los convenios urbanísticos.

*propietario avisado con un concejal sin escrúpulos*". La corrupción es medio y fin del urbanismo español. En su día la fórmula emprendida por la Ley 6/1998 y su anunciado incremento de suelo a fin de combatir en el encarecimiento de la vivienda, resultó siendo una desilusión, lo que hizo fue alentar aún más el apetito voraz de los especuladores.

Teniendo en cuenta la preocupación generalizada frente a los graves acontecimientos de los últimos años, Gobierno y Parlamentarios convinieron en adoptar una nueva legislación que enfrentase dichos problemas,<sup>415</sup> que adaptase al marco garantista establecido en la Constitución, y que dejase de omitir el importante trabajo y recomendaciones venidas desde el escenario supraestatal europeo. Sin duda todavía es poco para valorar lo acontecido, pero se señala que las pretensiones antes indicadas se han alcanzado con la expedición de la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo, y luego del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. A continuación analizaremos el contenido de la Ley 8/2007, y más adelante ahondaremos en consideraciones relacionadas con el texto refundido. Interpretando a la Doctrina, en nuestra opinión el RDL 2/2008 ha establecido un nuevo marco normativo que presenta significativas novedades y manifiesta la voluntad de superar el desarrollismo del urbanismo español, e introduce con carácter general en la ordenación del suelo, a la sostenibilidad en el Desarrollo Territorial y Urbano.

---

<sup>415</sup> ALLI ARANGUREN & ALLI TURRILLAS (2008: 78-81), llaman la atención sobre las diferentes iniciativas Parlamentarias, y los acuerdos a que algunos grupos políticos llegaron con el Gobierno para establecer una Ley de suelo, que desafía la dinámica del urbanismo español. Destacan la iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista denominada: *Establecimiento de medidas en la valoración del suelo para favorecer el acceso a la vivienda y combatir la especulación*. De la misma forma, destacan la proposición del Grupo Parlamentario Izquierda Unida sobre *Nuevo Régimen Legal del Suelo*, según los autores, tenidas en cuenta. Pero sin duda todo quedó concertado con la reunión realizada el día 11 de julio de 2006, entre la Ministra de la Vivienda y los portavoces de los Grupos Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verde (IU-ICV) y Ezquerra Republicana per Catalunya (ERC), los cuales hicieron una *Declaración Conjunta sobre la Ley del Suelo Estatal*, en la que quedaron plasmados puntos que fueron incorporados a la Ley 8/2007: i.) diseño de una nueva legislación estatal que promueva las condiciones básicas para el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales a una vivienda digna y a un medio ambiente adecuado; ii.) necesidad de limitar las prácticas especulativas y fraudulentas relacionadas con los usos del suelo fijando un sistema de valores que impida el reconocimiento de plusvalías a la acción de los propietarios. iii.) la garantía de un desarrollo urbano sostenible, lo cual implica dar prioridad a la regeneración de la ciudad existente y la utilización del patrimonio ya construido frente a la creación de la nueva ciudad. iv.) la legislación autonómica deberá reservar como mínimo una tercera parte de suelo residencial para la construcción de vivienda oficial; v.) una mayor transparencia e información de los ciudadanos ante los procesos urbanísticos; vi.) valoración del suelo por su situación real actual y no por expectativas futuras de revalorización derivadas de la asignación de usos por la acción urbanística.

### 3.4.2.1. Análisis de la Ley 8/2007, de suelo, y del Texto Refundido de la Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008

Debemos iniciar invocando las palabras de DIAZ LEZAMA (2008:9) para quien la Ley 8, de 28 de mayo de 2007, culmina por el momento la saga de Leyes del suelo expedidas bajo el amparo de la Constitución del 78. A diferencia de las de 1990, 1992 y 1998, las cuales presentaron una secuencia argumental parecida, ésta es diferente, pues si bien mantiene la línea de continuidad, hace evidente su incomodidad en seguirla. En su opinión, es una Ley difícil, a veces construida a retazos, pero partir principalmente, por las intrincadas cuestiones competenciales que debe incluir en su texto.<sup>416</sup> Sin embargo, en lo fundamental es innovadora, y como sus motivos indican, tiene la firme intención de *llevar a cabo una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales del Derecho del suelo en España*. Según MARTINEZ CALVO (2007: 13-14), la 8/2007 es valiosa, pero desalienta el tiempo que tardará y las dificultades que tomará ser correctamente comprendida y aplicada...es una Ley técnicamente bien elaborada, que racionaliza la normativa estatal sobre la materia, que aporta propuestas interesantes a la reflexión sobre las competencias estatales implicadas en la materia, y que explicita muchos de los principios tradicionales de nuestro urbanismo.

Hay coincidencia entonces entre los autores, en relación a que los retos que enfrenta la Ley no son nuevos, ni es la primera vez que el legislador estatal trata de enfrentarlos, pero en general los instrumentos giran en torno a una concepción de la propiedad urbana más limitada por razones sociales y ambientales. En este caso, las grandes innovaciones según DIAZ LEZAMA (Op.cit: 10) son cuatro: el régimen del agente-urbanizador;<sup>417</sup> el régimen de

---

<sup>416</sup> En particular, como ya se anotó, las provenientes de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en sentencias como la STC 61/97 y 164/2001. De allí que autores como MARTINEZ CALVO (2007:11-12) señalen que la nueva Ley aporta muy poco, ya que el marco de actuación del Estado sobre la materia, en casi total medida por las sentencias señaladas, es limitado. Por el contrario, la posibilidad de la Comunidades Autónomas para expedir normas urbanísticas ha llevado a un modelo ordinamental en el subsistema urbanístico que no duda en denominar: *Crisis del Derecho Urbanístico*; “La actual situación normativa del Derecho urbanístico español beneficia sencillamente a quien quiera incumplir la norma, pues esta es inmanejable”.

<sup>417</sup> Figura creada por la Ley Valenciana 6/1994, del suelo, y que a través de la Ley 8/2007 se hace extensiva a todo el territorio del Estado, dándole una evidente primacía en la futura gestión urbanística. Al respecto hay una fuerte controversia sobre la incorporación de esta figura en un modelo de desarrollo sostenible. Recientemente SANCHEZ

valoraciones; la marcada orientación social hacia la construcción de vivienda protegida; y por supuesto, la inclusión de la perspectiva medioambientalista y/o visión sostenible en la ordenación del suelo.

De acuerdo con PORTO REY (Op.cit.: 33), de la exposición de motivos de la Ley es posible extraer sus objetivos, que pueden ser clasificados en dos: formales y sustanciales. En cuanto a los objetivos formales, llama la atención en primer lugar su carácter de Ley del Suelo y no urbanística. Sin embargo, la dinámica de las Leyes del suelo a partir de 1956 es la de también reglamentar, por ser inherente a su naturaleza, lo relacionado con el Régimen Jurídico de la Propiedad en cabeza del Estado, y del Planeamiento urbanístico en manos de los Municipios.<sup>418</sup> Por otro lado, la Ley abandona el uso de la terminología urbanística acostumbrada para introducir modismos, hasta el punto que en algunas CCAA fue necesario expedir instrucciones sobre equivalencias terminológicas y de interpretación.<sup>419</sup>

En relación con los objetivos sustanciales destacan: en primer lugar, desarrolla el conjunto de principios y preceptos constitucionales que inciden sobre el suelo desde la óptica de los ciudadanos en general y no desde los derechos y deberes de los propietarios del suelo en particular, como acontecía antes. De otra parte, deroga las medidas liberalizadoras del suelo propias de la

---

BLANCO publicó un artículo titulado: Urbanismo, prácticas institucionales y evaluación institucional en el Estado español (REALA No. 310, 2009), en el cual señala que la Ley Valenciana que introdujo entre otras figuras a la del Agente Urbanizador, es la causante de todo tipo de reclamaciones de los ciudadanos ante la Comisión de Peticiones del Parlamento europeo, en particular por los excesos que este modelo propugna y que atenta contra los derechos ciudadanos y el cuidado del medio ambiente.

<sup>418</sup> Al respecto FERNANDEZ RODRIGUEZ, (2007: 26), critica la intención de señalar que la 8/2007 no es una Ley urbanística, ya que según éste, coincidiendo con PORTO REY, establece el Régimen Jurídico del Suelo, o las Actuaciones de Transformación Urbanística (Art. 14), los deberes de promoción de las Actuaciones Urbanísticas (Art. 16). Indica además, que la 8/2007 es mucho más urbanística que su antecesora la 6/1998, ya que es notorio que no se ha limitado a establecer como hizo aquella, el Régimen del Suelo, sino que ha ido bastante más allá al declarar que la urbanización es un servicio público cuya gestión puede reservarse la propia Administración titular del mismo o ser encomendada a particulares mediante un procedimiento con publicidad y concurrencia. No obstante para ALLI ARANGUREN y ALLI TURRILLAS (2008:82), el rechazo a considerarse una Ley urbanística desarrollada por técnicas urbanísticas, procede de que quiere hacer hincapié que bajo el régimen constitucional garantista su intención es constituir el régimen del suelo, en sentido amplio, y la igualdad en el acceso a éste, no simplemente a la visión urbanística.

<sup>419</sup> PORTO REY (2007) hace referencia a la Orden de la Consejería de Fomento de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, FOM/1083/2007, de 12 de junio, por la cual se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2007, para la aplicación en la Comunidad de Castilla y León de la Ley 8/2007. En cuanto al vocabulario utilizado, ALLI ARANGUREN y ALLI TURRILLAS (2008:82) señalan, que a pesar de las incomodidades que puedan suponer para los acostumbrados a la terminología tradicional, los cambios corresponden al respeto de la Doctrina Constitucional sobre la materia.

Ley 6/1998, y exige que las Leyes urbanísticas y de planeamiento clasifiquen como urbanizable el suelo estrictamente necesario. Por último, a pesar de que no lo dice abiertamente, lucha contra la especulación (como han hecho la mayoría de normas anteriores) e intenta abaratar las expropiaciones del suelo rural valorando de forma convencional su realidad física, en vez de utilizar fórmulas jurídicas.

A lo anterior cabe agregar lo dicho por MARTINEZ CALVO (Op.cit.: 14-16), para quien la nueva Ley además, permite una mayor intervención de las CCAA en la definición del planeamiento; y del Estado, vía control de las afecciones a las aguas o al medio ambiente.<sup>420</sup> Además impone un urbanismo diferente (sostenible) en el que se pasa del desarrollo y la transformación del suelo rústico (visión desarrollista) al de la rehabilitación de la ciudad construida, a partir del nuevo régimen de valoraciones e instrumentos de gestión urbanística, como la recuperación de barrios en declive.<sup>421</sup> Por último añadir, según ALLI ARANGUREN y ALLI TURRILLAS (Op.cit.:81), que la nueva Ley refuerza el papel de los poderes públicos a partir del reconocimiento de una política pública al servicio del interés general, que busca entre otras, atajar el grave flagelo de la corrupción generalizada en el sector.<sup>422</sup>

En su orden, las características esenciales de la Ley son las siguientes: La exposición de motivos y el título preliminar de la Ley se dedica a aspectos generales como la definición de su objeto y la enunciación de principios,<sup>423</sup> así como a la expresa alusión sobre la necesidad de avanzar hacia un *Urbanismo*

---

<sup>420</sup> MARTINEZ CALVO (Op.cit.: 33), señala que la nueva Ley del suelo establece una serie de principios que no se limitan a los usos urbanísticos del suelo. De acuerdo con lo anterior, tiene una vocación de *afección transversal* a todo el ordenamiento jurídico en cuanto a que sectorialmente regula de forma directa o indirecta el uso del suelo.

<sup>421</sup> Esta es una aplicación más de los esfuerzos comunitarios al espacio español. Esta medida en la Ley del suelo es precisamente lo que proponen importantes programas de actuación como *Urban o Ecocity*, modelos de desarrollo urbano sostenible. Ambos reseñados antes.

<sup>422</sup> En este sentido la Ley dispone la figura de la nulidad de pleno derecho con los convenios que superen el marco legal, el control democrático de la actividad urbanística, el régimen de incompatibilidades y los registros de intereses. (ALLI & ALLI, Op.cit.: 81)

<sup>423</sup> Según MARTINEZ CALVO (2007: 29), la Ley 8/2007 es una Ley "principalista", pues a lo largo de su texto hace referencia a principios y adicionalmente en su exposición de motivos desgana en detalle, su espíritu, filosofía y objetivos.

*Sostenible.*<sup>424</sup> El Art. 1 señala que el objeto de la Ley es, regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia, de donde destaca que, en tanto norma principalista, todas las políticas públicas relacionadas con el uso del suelo tienen como fin común la utilización del suelo, conforme al interés general y según el principio del desarrollo sostenible.<sup>425</sup> (Subrayas fuera de texto).

Por su parte el art. 3 agrega a los principios, lo referente a los condicionantes de las potestades de ordenación del territorio y urbanística. El art. 3.1 señala que éstas no son susceptibles de transacción; organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general; determina las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme a su destino; y el ejercicio de la potestad territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a los cuales sirve. El mismo Art. en su apartado 3.2 establece otra serie de condicionantes,

---

<sup>424</sup> A este respecto, la parte final de la disposición primera de la exposición de motivos señala: *En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente... El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable... Y el suelo urbano –la ciudad ya hecha– tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.*

<sup>425</sup> A lo largo de esta tesis hemos intentado definir lo que el Desarrollo Sostenible significa, no sin ciertas preocupaciones y afares en cuanto a su contenido y alcance. Hemos anotado ya la dificultad en torno a su ambigüedad. Pero tratándose del Principio de Desarrollo Sostenible en la Ley del Suelo 8/2007, éste como principio, posee un encuadramiento jurídico concreto. El Art. 2.2. establece dos niveles de concreción: uno genérico y otro específico. El genérico señala que éste principio significa: 2. *En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación.* Por su parte los específicos, añaden a lo dispuesto de forma general: a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje; b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social. Una última alusión se encuentra en el Art. 9, el cual inserta el genérico deber de proteger el medio ambiente dentro del Estatuto Jurídico de la Propiedad del suelo.



esta vez sobre el contenido de la legislación en relación con la potestad de las CCAA.<sup>426</sup>

El Título I aparece bajo el epígrafe de: *“Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos”*, toda una novedad respecto a un importante conjunto de derechos individuales y colectivos.<sup>427</sup> En ese sentido, la Ley no sólo regula el estatuto de la propiedad a fin de garantizar las condiciones básicas de su ejercicio, sino que define varios Estatutos básicos: los derechos y deberes comunes a todos los ciudadanos; el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, y el tradicional estatuto de los propietarios del suelo, que como bien señala PLAZA GONZALEZ (2007:60), *no se considera un derecho consustancial a los propietarios del suelo, los que ahora se les reconoce el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada*. También Cabe destacar también lo relativo al deber de: *“respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural”*, en consonancia con el Art. 2, disposición que parte de considerar al suelo como un recurso natural, económico, escaso y no renovable, asignándole valor ambiental en su

---

<sup>426</sup> No hay que olvidar que ésta es Ley de carácter básico, pero que como ya se ha indicado, aumenta las posibilidades del Estado para intervenir de manera sectorial de forma más decidida en el planeamiento del suelo, condicionando en parte, la actuación de las Comunidades Autónomas. Los condicionantes son: *a) La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados, b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación, c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.*

<sup>427</sup> El Art. 4 de la Ley 8/2007 y del Texto refundido R.D. 2/ 2008, señalan como *derechos del ciudadano*: *a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados; b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público; c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados; d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada; e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada; f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución.*

totalidad, tanto en el ámbito rural como en el ámbito urbano, al interior de las normas territoriales y del suelo.<sup>428</sup>

Por último, dos aspectos más sobresalen en este primer apartado: por un lado el relacionado con la iniciativa privada en la urbanización y la edificación (Art. 6°) y el del régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo (Art. 7°). En cuanto al primero, la Ley señala expresamente la iniciativa privada en la urbanización y la edificación, fundamentado en el derecho constitucional a la libertad de empresa. Como se anotó, se abre paso de esta forma la generalización de la figura del *Agente-urbanizador*, reservando el derecho del propietario a realizar en sus terrenos la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente, y que se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por las normas.

En cuanto al segundo, el régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo (Art. 7) declara su carácter estatutario y vinculación a concretos destinos, de conformidad con lo que se disponga en la legislación territorial y urbanística.<sup>429</sup> Por su parte el Art. 8 reconoce a los propietarios del suelo las facultades de uso, disfrute y explotación vinculadas al principio de legalidad, en virtud del cual será la legislación urbanística aplicable la que establezca el contenido y las limitaciones con las que se debe usar y disfrutar el suelo, atendiendo su estado, clasificación, características objetivas y destino PLAZA GONZALES (2007).

El Título II examina la Bases del Régimen jurídico del suelo, a las que en este caso denomina *Bases económicas y medioambientales*. Destaca lo relacionado con la clasificación del suelo de dos maneras: suelo rural y suelo

---

<sup>428</sup> Esta importante alusión en la Ley del suelo sobre el medio ambiente coincide perfectamente con el Art. 45 constitucional el cual establece el derecho de todos los españoles "...a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de protegerlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio natural, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

<sup>429</sup> Aparece nuevamente la filosofía social de la propiedad ya que este caso, se adquiere como señala PLAZA GONZALEZ (2007:92) , la propiedad activa, de manera gradual, a partir del ejercicio de las facultades urbanísticas como consecuencia del cumplimiento impuesto por las normas, y no simplemente por ser el propietario.

urbanizado. Significa lo anterior una puesta a punto en relación con la Ley del suelo de 1998, la cual, a pesar de clasificar el suelo urbanizable como residual, no pudo evitar la especulación y el encarecimiento de su precio.<sup>430</sup> El Art. 12.2.a) define el suelo rural como, “*el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación por la urbanización*”. En relación con el suelo no urbanizable, exige además que las Leyes urbanísticas autonómicas definan de forma restrictiva el suelo transformable, y que el planeamiento urbanístico clasifique como urbanizable, “...*sólo el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen y preservar de la urbanización al resto del suelo rural*”. Lo anterior viene a confirmar la categoría residual del suelo urbanizable.

En este título es necesario hacer alusión además a la planificación urbanística, la cual debe respetar y dar cumplimiento a novedosos derechos constitucionales a través de los instrumentos del planeamiento, superando el enfoque restringido de sólo reconocer el derecho de la propiedad del suelo. En particular este título segundo lo hace en relación con el contenido de los Art. 10, que concierne al derecho a la vivienda digna a partir de la obligación de reservar suelo residencial para vivienda de protección oficial; el 11, relativo a la publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística en directa consonancia con el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos; y por último el 15, el que relaciona la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo, con el derecho al medio ambiente adecuado. Hemos llegado de esta manera al punto importante de nuestra reflexión, y es analizar la valoración que el legislador hace de la *sostenibilidad del desarrollo urbano* al interior de la Ley del Suelo de 2007.

Según ALLI ARANGUREN & ALLI TURRILLAS (Op.cit.: 236), la Ley 8/2007 acoge desde su exposición de motivos el modelo de desarrollo sostenible. En éste señala de manera clara que, *parece asimismo claro que el urbanismo*

---

<sup>430</sup> Como señala PORTO REY (2007: 34), en realidad la Ley utiliza la misma técnica taxonómica por clases de suelo, pero en vez de hacerlo de acuerdo al estado jurídico del suelo, lo hace de acuerdo con su situación físico. Así las cosas, el suelo rural incluye el suelo urbano no consolidado, urbanizable sectorizado, delimitado, programado o apto para la urbanización, urbanizable no sectorizado, no delimitado, no programado y no urbanizable o rústico.

*debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.* Asimismo, MENENDEZ REXACH (2009:120), indica que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible aparece con ubicación de privilegio, pues es ésta, una Ley influida notoriamente por la nueva racionalidad territorial mundial, pero en especial por la desarrollada por la acción supraestatal europea.<sup>431</sup> El mismo MENENDEZ REXACH (Ibíd.:121), destaca que la recepción del concepto de desarrollo sostenible en la legislación de ordenación territorial y urbanística en España se había producido de manera lenta y paulatina en dos ámbitos: por un lado, en los territorios insulares azotados por un proceso urbanizador salvaje ligado a actividades de turismo, en particular turismo de playa, y por la segunda residencia, para controlar su crecimiento y reconsiderar su desarrollo sobredimensionado; y por otro, con un carácter casi general, como reacción frente a la presunción favorable al suelo urbanizable establecida a través de la LS/98.

Esta Ley, pensamos nosotros, permite acelerar el proceso de inclusión definitiva del principio. Podemos además interpretar de lo dicho por MENEDEZ, que la inclusión de criterios de sostenibilidad al interior de la ordenación del territorio y el urbanismo en España, también ha tomado impulso gracias al trabajo inicial y de concienciación de algunas de las CCAA, pues a pesar de que el Estado en su legislación básica anterior a la L8/07 no tuvo en consideración los criterios de sostenibilidad, éstas adelantaron la expedición de Leyes autonómicas posteriores a la L6/98 que incluyeron dentro de sus objetivos prioritarios la consecución de un desarrollo sostenible.

La inclusión del principio del desarrollo territorial y urbano sostenible en el Art. 2 de la LS/07 se desarrolla de la siguiente manera: En primer lugar, señala que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación,

---

<sup>431</sup> Desde su preámbulo, la Ley 8/2007 expresa estar apoyada en la Estrategia Territorial Europea y la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, las cuales propugnan por la racionalidad y el equilibrio en la planificación y ordenación del territorio, señalando los graves inconvenientes que comporta un modelo de urbanización disperso. La Ley promueve una nueva política pública, donde el principio de desarrollo sostenible deja ver ya no un simple corolario de buenas intenciones sino un criterio vinculante modelador de la actuación de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en sus respectivas competencias.

transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible,<sup>432</sup> sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. La parte final del Art. remite a la ubicación que las diferentes Leyes sectoriales le dan también al suelo, donde se amplía el espectro de la sostenibilidad a las consideraciones de la política y la legislación ambiental en relación con éste.

En segundo lugar, señala que las políticas sobre regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo deben propiciar un uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación.<sup>433 434</sup> Nótese como hay un mandato claro e imperativo para que la política del suelo propenda por su uso racional, el equilibrio y la armonización de los requerimientos económicos, las reivindicaciones sociales y la protección del medio ambiente, tridente esencia del modelo de sostenibilidad.

Cabe resaltar de manera especial la directa alusión que se realiza de la realidad del medio urbano en el cual la ocupación del suelo deberá ser eficiente y suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social. Pero es más mandatorio aún el numeral 3 del Art. 2, el cual prescribe, que le compete a los poderes

---

<sup>432</sup> Remitimos al lector al Capítulo I de esta Tesis Doctoral donde podrá encontrar definiciones amplias y restringidas de lo que es el Desarrollo Sostenible. No creemos que utiliza esta Ley del suelo una noción o definición restringida del concepto, por el contrario, cabe su acepción más general aplicada a la regulación, ordenación, transformación, ocupación y uso del suelo.

<sup>433</sup> Y agrega que en ello es necesario: procurando: a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje; b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

<sup>434</sup> Lo anterior se ve perfectamente claro, cuando la disposición 4.a, sobre las condiciones básicas de igualdad entre los derechos y los deberes de los ciudadanos, señala: Todos los ciudadanos tienen derecho a: a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.

públicos promover las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. En particular señala que el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística, está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Al decir de MENENDEZ REXACH (2009: 142), la afirmación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como inspirador de un modelo territorial, cuya definición compete a las administraciones Autonómicas y locales, tiene varias implicaciones: *a.)* Una cierta recuperación de la discrecionalidad del planeamiento frente a la concepción estática de la clasificación del suelo en la LS/98; *b.)* La definición del modelo territorial tiene un componente ambiental imprescindible en cuanto debe ser sostenible; y *c.)* Las exigencias del principio serán diferentes en función de las circunstancias, pero se deben acreditar en la documentación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y por tanto, ser debatidas, en el proceso de elaboración de los Planes, con la participación de los afectados.

En virtud de lo anterior, y en aplicación del principio de sostenibilidad a la ordenación territorial y urbanística, la evaluación ambiental se constituye en herramienta esencial para acercar los objetivos de integralidad pretendidos. La Ley 8/07 establece, "*los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación*" (Art. 15). Sin embargo no se explicita a través de qué instrumento y qué tipo de evaluación. En relación con dichos interrogantes MORENO MOLINA (2009:86) ha señalado que el silencio de la Ley remite sin duda, a la Ley 9/2006,<sup>435</sup> y ésta a su vez, al Derecho Autonómico.

---

<sup>435</sup> La Ley 9/2006, de 28 de abril, transpone al Ordenamiento Jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la Evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, mejor conocida como "*Evaluación Ambiental Estratégica- EAE*". La Ley 9/2006, tiene, de conformidad con el Art. 149.1.23 de la Constitución de 1978, carácter de legislación básica en materia de protección

Según este autor, los Arts. 3.1 y 2.a establecen la posibilidad de que la Evaluación Ambiental Estratégica-EAE se aplique a Planes urbanísticos y de ordenación del territorio. Sin embargo, la Ley Estatal por tener carácter básico, hizo bien en no identificar de forma concreta los diferentes instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, y en consecuencia, tendrán que ser las CCAA las que concreten a partir de su legislación urbanística y de ordenación del territorio quienes lo señalen.

De cualquier manera, partiendo del supuesto de que las CCAA lleven a cabo la tarea de establecer cuáles de los planes y programas urbanísticos y de ordenación del territorio se someterán al procedimiento de la evaluación ambiental, es necesario establecer en qué consiste y cómo se aplicarán a los instrumentos de ordenación y gestión del territorio y urbanísticos. En cuanto a los sujetos intervinientes, la Ley 9/2006 establece dos: por una parte, *el órgano promotor*, y por otra, *el órgano ambiental*. El órgano promotor de la Administración es el que inicia el procedimiento para la elaboración y adopción de un plan o programa, y que en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales en su contenido a través del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (Art. 2.b.). Por su parte, el órgano ambiental de la Administración, es el que en colaboración del órgano promotor, vela por la integración de los aspectos ambientales en la elaboración de los planes o programas (Art. 2.c.)

Lo anterior llevado al ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio, pone como órgano promotor al Municipio (elabora el borrador del planeamiento y aprueba inicialmente) y a la CCAA (quien aprueba definitivamente el Plan). De acuerdo con lo anterior, MORENO MOLINA (Ibíd.:79), señala que dicha dinámica podría acarrear algunos inconvenientes, ya que la legislación urbanística de la CCAA podría decidir, como ha ocurrido,<sup>436</sup> atribuir

---

del medio ambiente, y no de legislación urbanística, por lo que es de aplicación general a toda España. La Ley se aplica indistintamente a todo tipo de planes sectoriales, falta ver a cuáles en relación con el territorio y el suelo.

<sup>436</sup> A este respecto se trae a colación el Art. 38.2 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación Territorial y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha,

competencia a los Municipios para aprobar tanto parcial como definitivamente los Planes. En dicho caso, el Municipio sería a la vez órgano promotor y ambiental.

En relación con las piezas documentales y decisorias de la EAE y su aplicación a planes urbanísticos y territoriales, se tiene que la Ley 9/2006 señala que toda evaluación de este tipo produce dos documentos como mínimo: un *informe de sostenibilidad ambiental* y una *memoria de sostenibilidad*. En todo caso cabría esperar como son recibidos los informes por las CCAA y cómo presentarán taxonómicamente.

El informe de sostenibilidad es la pieza documental fundamental de la Ley 9/2006, en la que el órgano promotor identifica, describe y evalúa los posibles efectos significativos sobre el ambiente que puedan derivarse del Plan o Programa, así como las alternativas razonables, técnica y ambientalmente, que tenga en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación de dicho Plan o Programa (Art. 8).<sup>437</sup> En todo caso, el informe de sostenibilidad debe contener la información establecida en el anexo I de la Ley 9/2006.<sup>438</sup> Según MORENO MOLINA (Ibíd.:82), mucha de la información que ahora exige la L9/2006 en relación con el informe de sostenibilidad ambiental ya viene exigiéndola desde hace tiempo la legislación urbanística, precisamente en la *memoria* que debe elaborarse y acompañar a toda propuesta de Plan General. Sin embargo, la LS/08 introdujo otros contenidos o requisitos adicionales, en concreto: incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito de actuación (Art. 15.2), los cuales deberán presentarse en la fase de consulta (Art. 15.3).

---

el cual señala que, “*los planes parciales, los planes especiales de reforma interior, determinados planes especiales y los estudios de detalles, serán aprobados definitivamente por el Ayuntamiento en Pleno*”.

<sup>437</sup> Según MORENO MOLINA (2009: 80), el Informe de Sostenibilidad Medioambiental, es lo que se corresponde con lo que la Directiva de EAE denomina “Informe Medioambiental”, expresión que estima mucho más sencilla directa y acertada, y que en aras a la floritura más que otra cosa, fue modificada.

<sup>438</sup> El anexo I destaca entre otros: i.) Un esbozo del contenido, objetivos principales del plan urbanístico y relaciones con otros planes urbanísticos o de ordenación del territorio; ii.) Los aspectos relevantes de la situación ambiental y su probable evolución en caso de no aplicar el Plan urbanístico; iii.) Las características ambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa por el plan; iv.) Los objetivos de protección ambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o nacional, que guarden relación con el Plan y la manera en que tales objetivos y cualquier otro aspecto ambiental será tenido en cuenta durante su elaboración; v.) Cualquier problema ambiental existente que sea relevante para el plan urbanístico, incluyendo los relacionados con cualquier zona de importancia ambiental designada por la legislación sobre espacios naturales y especies protegidas, etc....



Por otro lado está la *memoria ambiental*, que corresponde al documento de cierre del proceso de EAE, y en el que se deberán explicar y razonar de qué modo y manera se han tenido en cuenta las exigencias de protección del ambiente en la configuración del Plan. Su naturaleza jurídica no aparece definida en la Ley, y por ende, no hay claridad sobre si se trata de un simple documento técnico o un auténtico acto administrativo. Estamos de acuerdo con los que señalan que el Art. 12.2 de la L9/2006 dejar entrever que se trata de un acto administrativo. Éste señala: *la memoria ambiental contendrá las determinaciones finales que deberán incorporarse a la propuesta del Plan o Programa... la memoria ambiental es preceptiva y se tendrá en cuenta en el Plan o Programa antes de su aprobación definitiva.*

Siguiendo de nuevo a MORENO MOLINA (Ibíd.: 83) tenemos que, la incidencia de la L9/2006, en relación con las piezas documentales y decisorias básicas, lleva a la conclusión de que la memoria ambiental es un documento preceptivo, que debe ser elaborado por quien en su momento señale la legislación autonómica, y tendrá la naturaleza, contenido y perfil jurídico-administrativo, que establezca dicha legislación. En ese documento-acto administrativo, la Administración autonómica podrá introducir en el plan urbanístico aprobado inicial o provisionalmente por el Municipio, todas las previsiones que sean necesarias y se deriven del informe de sostenibilidad, así como de las consultas realizadas, las cuales serán identificadas por la CCAA en clave discrecional.

En cuanto a la elaboración, aprobación y seguimiento del Plan, se tienen las siguientes consideraciones: Inicialmente el Art. 13 de la L9/2006 dispone que *el órgano promotor elaborará la propuesta de Plan o Programa tomando en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones formuladas en las consultas y la memoria ambiental*, lo cual parece contradecirse con el Art. 10.1 de la misma Ley, el cual dispone, que la fase de consultas se realiza *sobre la versión preliminar del Plan o Programa*. Deberá

ser de nuevo la legislación autonómica quien defina lo que se entiende por “versión preliminar del Plan” y “propuesta del Plan”.

En relación con la aprobación, el Art. 14 dispone que una vez aprobado el correspondiente plan, el órgano promotor debe poner a disposición del órgano ambiental y del público en general, una declaración en la que resuma de qué manera se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales; cómo se tomó en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, los resultados de las consultas y la memoria ambiental; así como las razones de la elección del plan o programa aprobados, en relación con las alternativas consideradas. Para MORENO MOLINA (Ibíd.:85), al respecto hay dos posibilidades: la primera consiste, en que una vez la CCAA haya aprobado definitivamente el plan, el Municipio facilite copia del mismo, así como la declaración de marras. La segunda, que la aprobación a la que se refiere el Art. 14, sea provisional. En este último caso, el Municipio, a través de dicha declaración, deberá acreditar cómo ha introducido los resultados de la EAE, faltando sólo la aprobación definitiva del Plan por la CCAA.

Por último el seguimiento. El Art. 15 de la L9/2006, señala que *una vez aprobado el Plan, hay que llevar a cabo un seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución de los planes y programas...* En el caso de los planes urbanísticos, la competencia de seguimiento correspondería a los Municipios, en tanto órgano promotor, sin embargo cabría la participación del órgano ambiental. Queda claro entonces, que en el campo de la evaluación de los planes urbanísticos, ésta no termina con la aprobación definitiva del plan, sino que hay también competencias para comprobar el efecto que el Plan aprobado genera o puede generar en el medio ambiente.

Hay otra cuestión que atañe a la EAE del planeamiento como principal herramienta operativa de la sostenibilidad aplicada al urbanismo y la ordenación del territorio, tiene que ver con la Evaluación Ambiental de Proyectos-EIA. Lo anterior podría suponer *prima facie*, como señala MORENO

MOLINA (Ibíd.: 90), una notable contradicción, ya que si existe regulación específica para la evaluación ambiental de los planes y programas, no debería tener ninguna aplicabilidad aquella.

Sin embargo la aparente contradicción la supera el autor indicando que a pesar de que las evaluaciones son diferentes y sus insumos (plan y programa), no constituyen compartimentos estancos, de hecho, trae a colación el ejemplo de algunas CCAA, donde la evaluación ambiental del Planeamiento se ha realizado utilizando la EIA, e incluso algunas CCAA todavía lo aplican, a pesar de la vigencia de la L9/2006.<sup>439</sup> De la misma manera, la EIA puede ayudar en la EAE de planes, ya que en muchas ocasiones actuaciones antrópicas bajo la forma de proyectos, esconden en realidad la forma y naturaleza de un Plan o una Actividad urbanística que se apoya de manera inescindible en un instrumento de planeamiento.

La otra posibilidad viene dada por la situación contraria. Planes que, para efectos de la EIA deben pasar por el procedimiento de EAE, teniendo en cuenta la relación existente entre el o los proyectos y el plan.<sup>440</sup> Así las cosas, la legislación estatal básica en materia de EIA tiene el efecto colateral de obligar a someter a evaluación diversos tipos y figuras de Planeamiento urbanístico, en la medida en que prevean grandes transformaciones del uso del

---

<sup>439</sup> En España, la normativa estatal en materia de Evaluación de Impacto Ambiental está constituida por el Real Decreto Legislativo 1 de 2008, de 11 de enero, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, y que entró en vigor el 28 de enero de 2008. Dicha norma deroga y sustituye al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, texto que estuvo vigente por más de 20 años. Aun no ha sido expedido un Reglamento de Desarrollo, por lo que habrá que estarse hasta la fecha a lo establecido por el Real Decreto 1131/1998, de 30 de septiembre. Como se sabe, el bloque normativo reseñado, resulta ser el resultado de la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva Comunitaria 85/337/CEE,

<sup>440</sup> Al respecto se trae a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2004, en la cual se ventila un recurso de casación sobre la naturaleza del Plan Gestor de Residuos Especiales de Navarra, aprobado por la Comisión de Ordenamiento del Territorio de Navarra. En el asunto se pleiteaba la posible vulneración del Art. del RAMINP (Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) por parte de dicho plan, y en particular, la necesidad de que fuera sometido a EIA de Proyectos, al menos en lo relacionado con la futura instalación y puesta en marcha de una planta de tratamiento de residuos peligrosos. Frente a la tesis de que no era necesaria la EIA porque la planta esta contenida en un Plan, el Tribunal entendió que dicho documento, al menos por lo que se refería a la localización de la futura planta, poseía tal grado de concisión y detalle que el Plan Gestor equivalía o tenía en ese punto la naturaleza de Proyecto, y por tanto debía ser sometido a EAI. En apartes la Sentencia señala: “Por lo tanto, la legislación ambiental estatal básica somete a EIA a proyectos incluidos en sus anexos, que sin decirlo expresamente la norma, están configurados como auténticas actuaciones urbanísticas... En estos casos, la EIA acarrea o arrastra la necesaria evaluación del Plan o figura del planeamiento urbanístico con el que están inescindiblemente unidos. Evaluación que hay que subrayarlo, no se verificará en ese caso, a través de la EAE regulada en la Ley 9/2006 y la normativa autonómica concordante, sino a través del proceso de la EIA.

suelo, y desde luego, en la medida en que se encuentren ubicados en los anexos I y II de la Ley y los Reglamentos de la EIA.

Por último, en las repercusiones de la evaluación ambiental en la validez de los planes urbanísticos, el procedimiento ignora o no regula con suficiente claridad y extensión tanto las fases de evaluación ambiental como su ubicación en los trámites generales de elaboración y aprobación del planeamiento. De cualquier forma, y al amparo del principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible, la evaluación ambiental es un nuevo requisito procedimental vinculante, que debe ser incorporado en el procedimiento urbanístico. Como se señaló, los Arts. 3.1, 3.3, 7.1 y 8, pero sobretodo el 14 de la L9/2006, exigen que al aprobar el plan o programa, el órgano promotor ponga a disposición del público una documentación entre la cual debe estar el plan aprobado y una declaración en la cual se hace explícita la manera cómo se integraron los aspectos ambientales, y cómo se han tomado en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, los resultados de las consultas y la memoria ambiental.

Regresando al examen de la L8/07, tenemos que el título III está dedicado a las valoraciones, la que parte de considerar que es suelo rural todo aquel que no esté urbanizado con la finalidad de abaratar las expropiaciones. Se abandona así, la técnica de la tasación de mercado por la aplicación del método de comparación analógica de fincas en suelo rústico y no urbanizable, y por otro lado, el cambio de los valores de mercado reflejados en las ponencias de valores catastrales de la Ley del 98 por el criterio de valoración del suelo rural por su naturaleza capitalizando su renta agraria real o potencial, al margen del Planeamiento y de las clases y categorías urbanísticas del suelo en el que esté incluido, y sin consideración expectativas urbanísticas. Por su parte el suelo urbanizado, la Ley lo valora a precios del mercado.

En otro aspecto sobre el régimen de valoraciones, también se ve la intención de abaratar la expropiación del suelo rural para adelantar la ejecución de infraestructuras públicas, lo que podría repercutir en que las mismas

Administraciones, los Consorcios, las Empresas Municipales, puedan terminar dedicándose a la promoción inmobiliaria, compitiendo con la iniciativa privada que compra a precios del mercado. El Título IV regula lo relacionado con la Expropiación Forzosa y la responsabilidad patrimonial, sin introducir apenas novedades en relación con las Leyes antecesoras, sólo contempla la reducción de la reversión en el supuesto de cambio de uso de los suelos expropiados para dotaciones, la cual pasó de 10 años (Ley de 1954) a 8. Por último, el título V regula lo relacionado con la Función Social de la Propiedad y la Gestión del Suelo. En este apartado destacan las instituciones de venta y sustitución forzosa, los patrimonios públicos de suelo y el derecho de superficie.

Ahora bien, como se anotó antes la misma Disposición Final segunda de la ley 8/2007, delegó en el gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Dicha refundición corrió por cuenta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Según la disposición general primera, la tarea refundidora se planteó a fin de alcanzar dos objetivos: por un lado, aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales; y por otro, estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza, procedentes del Texto Refundido de 1992, dentro de los nuevos contenidos de la Ley de Suelo de 2007, adaptados a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas.

Dos aspectos generales de importancia tienen que ver con que la Disposición Adicional Única prescribe las remisiones normativas de otras normas en relación con el TRLS/92 al nuevo texto refundido; y por su parte, la

Disposición Derogatoria Única lo hace en relación con la Ley de 2007 al TRLS/08.<sup>441</sup>

De los 54 Arts. del TRLS/08, más las once disposiciones adicionales, las cinco disposiciones transitorias y dos disposiciones finales, se recibieron modificaciones para los actuales Arts. 6 (refundición), 8 (refundición), 9 (refundido), 10 (cambio de numeración), 11 (cambio de numeración), 13 (se amplía), 17 (ampliado y modificado), 18 (modificado y refundido), 29 (ampliado por refundición), 30 (ampliado), 31 (ampliado), 35 (ampliado), 49 (recortado), 54 (modificado); disposición adicional 9 (modificada) y disposición final 2 (desaparece). Intentaremos abarcar los aspectos más importantes que la refundición originó sobre las normas vigentes del TRLS/92 y la L8/07.

El Art. 6 del TRLS/08 proviene de la regulación de la Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación establecida en el mismo número de artículo de la L8/07, el cual inserta un numeral c) proveniente del Art. 104.3 del TRLS/92, en el que se señala que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará el derecho de quienes elaboren instrumentos de ordenación de iniciativa privada, cuando hubieren obtenido previa autorización de la Administración competente, a que se les faciliten por los Organismos Públicos cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa.

El Art. 8 del TRLS/08, relacionado con el *contenido del derecho de propiedad del suelo*, proviene del mismo número de Art. de la LS/07, al cual se le han insertado dos incisos en el numeral b), provenientes de los Arts. 242.1 y 242.6 del TRLS/92. En estos se señalan las facultades de edificar cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquélla edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar. Además, y he aquí la refundición: todo acto de

---

<sup>441</sup> Se incorpora un anexo en el TRLS/08 para establecer las correlaciones entre las normas anteriores que éste.

edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Su denegación debe ser motivada; y, en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.<sup>442</sup>

Por su parte el Art. 9 del TRLS/08 inserta en la parte final del numeral 1 un párrafo proveniente del Art. 246.1 del TRLS/92, en relación con el contenido del derecho de propiedad en suelo rural o que esté vacante de edificación. Se señala que el deber de conservarlo, lo cual supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general; incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

El Art. 13 de la LS/07, en relación con la *Utilización del suelo rural*, fue ampliado con un segundo párrafo en el numeral a) del apartado 3, proveniente del Art. 136.2 y 137.5 del TRLS/92, para configurar un nuevo Art. 13 en el TRLS/08. En este se señala que, desde que este tipo de terrenos queden incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización, únicamente podrán realizarse en ellos, con carácter excepcional, usos y obras de carácter provisional que se autoricen y no estén expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística o la sectorial. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística.

La ampliación en concreto señala que, el arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos o de las construcciones provisionales que se levanten

---

<sup>442</sup> Caso contrario al del ordenamiento jurídico colombiano, donde uno de los pocos casos de silencio administrativo positivo opera cuando transcurrido el término legal, el Curador Urbano o la Oficina de Planeación Distrital o Municipal guardan silencio en relación con la solicitud presentada en legal forma para acceder a una Licencia Urbanística en cualquiera de sus modalidades.

en ellos, estarán excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden de la Administración urbanística acordando la demolición o desalojo para ejecutar los proyectos de urbanización.

La siguiente modificación es sobre el Art. 17 de la LS/07, en relación con la *Formación de fincas y parcelas y la relación entre ellas*, fue readaptada la transcripción, en particular el apartado 5 el cual fue recortado para adaptarlo a Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (Real Decreto 1093, de 4 de julio de 1997), configurando un nuevo Art. 17 en el TRLS/08. Este numeral quinto viene sencillamente a decir que, *El acto administrativo que legitime la edificación de una parcela indivisible, por agotamiento de la edificabilidad permitida en ella o por ser la superficie restante inferior a la parcela mínima, se comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca.*

Por su parte, en relación con las operaciones de distribución de beneficios y cargas, se llevó a cabo una modificación y refundición en el contenido del Art. 17.5 de la LS/07 y su refundición con los Arts. 159 y 168.1, 2, 3 y 4 del TRLS/92, configurando un nuevo Art. 18 en el TRLS/08. Se introdujo un apartado en el cual se señala que el acuerdo aprobatorio de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas produce el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos. En el último supuesto, si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la actuación, se entenderá que el titular del suelo de que se trata aporta tanto la superficie de su rasante como la del subsuelo o vuelo que de él se segrega.



Se incorporó un numeral 2 en relación con los supuestos de subrogación real, así si existiesen derechos reales o cargas que se estimen incompatibles con la ordenación urbanística, el acuerdo aprobatorio de la distribución de beneficios y cargas declarará su extinción y fijará la indemnización correspondiente a cargo del propietario respectivo.

Por último, el numeral 3, en relación con la subrogación real y compatibilidad señala, que si la situación y características de la nueva finca fuesen incompatibles con la subsistencia de los derechos reales o cargas que habrían debido recaer sobre ellas, las personas a que estos derechos o cargas favorecieran podrán obtener su transformación en un derecho de crédito con garantía hipotecaria sobre la nueva finca, en la cuantía en que la carga fuera valorada.

Los apartados 1 y 2 del Art. 28 de la LS/07, sobre el *Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística* también fueron refundidos y ampliados con los Arts. 183, 210 y 214 del TRLS/92, para ser ubicados en el actual art. 29 del TRLS/08. Este Art. quedó señalando que, la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación; y que la aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupar los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación. Dicha declaración se extenderá a los terrenos precisos para conectar la actuación de urbanización con las redes generales de servicios, cuando sean necesarios.

Por su parte, en el Art. 30 del TRLS/08 se ubicó el contenido del apartado 3 del Art. 28 de la LS/07, relacionado con el justiprecio. Se incluyen nuevos numerales 2, 3 y 4 a fin de refundir con el art 222 numerales 1, 2 y 3 del TRLS/92. En estos numerales se señala que las actuaciones del expediente

expropiatorio se seguirán con quienes figuren como interesados en el proyecto de delimitación, redactado conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, o que acrediten, en legal forma, ser los verdaderos titulares de los bienes o derechos en contra de lo que diga el proyecto. En el procedimiento de tasación conjunta, los errores no denunciados y justificados en la fase de información pública no darán lugar a nulidad o reposición de actuaciones, conservando no obstante, los interesados su derecho a ser indemnizados en la forma que corresponda.

El numeral 3 señala que llegado el momento del pago del justiprecio, sólo se procederá a hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor, o en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos. Si existiesen cargas deberán comparecer los titulares de las mismas. Por último, el numeral 4 señala que cuando existan pronunciamientos registrales contrarios a la realidad, podrá pagarse el justiprecio a quienes los hayan rectificado o desvirtuado mediante cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria o con acta de notoriedad tramitada.

Por su parte, el numeral 4 del Art. 28 de la LS/07 ha sido ampliado por refundición, siendo agregado el art. 211 del TRLS/92, para configurar el actual art. 31 del TRLS/08. A este Art., relacionado con la ocupación e inscripción el registro de la propiedad, se le ha agregado el numeral 3, el cual señala que, los actos administrativos de constitución, modificación o extinción forzosa de servidumbres serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, en la forma prevista para las actas de expropiación.

La siguiente modificación opera sobre el Art. 30 de la LS/07, el cual ha sido ampliado por refundición con el Art. 204 del TRLS/92, para configurar el actual Art. 35 en el TRLS/08. Al Art. 30 LS/07, sobre los supuestos indemnizatorios, se le agregó un nuevo apartado e), el cual viene a señalar que da lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que

resulten de: la ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente.

El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa. Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia.

Las siguientes modificaciones operan sobre el actual Art. 49 de la TRLS/08, el cual ha sido recortado por adaptación con el Art. 305 del TRLS/92, en relación con la *Acción ante Tribunales Ordinarios*, que los propietarios y titulares de derechos reales podrán exigir ante los Tribunales ordinarios la demolición de las obras e instalaciones que vulneren lo dispuesto respecto a la distancia entre construcciones, pozos, cisternas, o fosas, comunidad de elementos constructivos u otros urbanos, así como las disposiciones relativas a usos incómodos, insalubres o peligrosos que estuvieren directamente encaminadas a tutelar el uso de las demás fincas.

El actual Art. 54 del TRLS/08, relacionado con los *Expedientes de distribución de beneficios y cargas*, resulta de la modificación taxonómica del artículo 310 del TRLS/92, cambiando en el apartado 3, la expresión “reparcelación” y “compensación” por “operaciones de distribución”. Va de la siguiente manera: 3. *La inscripción de los títulos de distribución de beneficios y cargas podrá llevarse a cabo, bien mediante la cancelación directa de las inscripciones y demás asientos vigentes de las fincas originarias, con referencia al folio registral de las fincas resultantes del proyecto, bien mediante*

*agrupación previa de la totalidad de la superficie comprendida en la actuación de transformación urbanística y su división en todas y cada una de las fincas resultantes de las operaciones de distribución.*

Por último, la disposición adicional 9 y la disposición final 2 del TRLS/08, provienen la primera de la eliminación de la letra o) del artículo 22.2 de la LRBRL; y la segunda desaparece por completo al haberse cumplido su mandato.

## **CAPITULO IV**

### **LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO EN COLOMBIA**

#### **4.1. CONTEXTO DEL ESCENARIO URBANO EN COLOMBIA**

##### **4.1.1. La ciudad colombiana y el sistema de ciudades**

Colombia es un país de regiones, cada una de ellas con características diferentes tanto en sus aspectos económicos, socio-culturales y ambientales. Pero en general, en cada reproduce un esquema centralizado en el cual existe un núcleo que aglomera la mayor parte de población y actividades, así como a su alrededor, la infraestructura de apoyo para éste (GALVIS APONTE, 2002).

La distribución de la población en el territorio colombiano evidencia un enorme contraste al comparar las zonas oriental y occidental. En los Municipios del Oriente (Llanos Orientales y parte de la Selva Amazónica), las densidades poblacionales son bajas y la población se encuentra dispersa, las aglomeraciones (intermedias) sólo se encuentran en las capitales de Departamento. Por su parte en la zona occidental, la cual comprende gran parte de los Municipios ubicados sobre las Cordilleras Central y Occidental (conocida como Región Andina) y en la Región Caribe, las densidades poblacionales son las más altas. De cualquier forma, la masiva localización de la población en una pequeña fracción del territorio, se ha orientado hacia el centro del país (GALVIS APONTE, *Ibíd.*: 2002).

Lo anterior contrasta con resultados presentados por investigaciones sobre la importancia de la geografía en el desempeño de la economía de países y regiones,<sup>443</sup> pues en Colombia la distribución de densidades poblacionales y desarrollo económico en la franja distante de 100 kilómetros del litoral muestra

---

<sup>443</sup> Para GALLUP, SACHS & MELLINGER (1998), las regiones localizadas a menos de 100 kilómetros de la frontera marítima tienen mayores densidades poblacionales, mayor cantidad de actividad económica, y por ende, mayor desarrollo económico.

zonas relativamente pobres en comparación con otras regiones del denominado *Eje Central*. El corredor costero concentra cerca del 35% de la población nacional en una superficie equivalente al 19% del territorio, y su densidad promedio es de aproximadamente 63 habitantes por kilómetro cuadrado. Esa cifra, comparada con las densidades del centro del país, especialmente la de las cordilleras Central y Occidental, es baja. Además de ello concentra casi a la mitad de la población pobre del país.<sup>444 445</sup>

Las mayores concentraciones poblacionales se presentan en las ciudades capitales con sus respectivas áreas de influencia, en su mayoría Áreas Metropolitanas.<sup>446</sup> La excepción a dicha dinámica la constituyen los Departamentos de Bolívar (en la Región Caribe) y Valle del Cauca (en la Costa Pacífica). En el primero, no sólo su capital, Cartagena de Indias, es un importante atractor de población, sino también lo es su segundo municipio, Magangué. Por su parte, el Departamento del Valle del Cauca muestra una red de ciudades intermedias en las que se distribuye la población de manera homogénea, conformando un corredor de conexiones y de movilidad entre su

---

<sup>444</sup> La Costa Pacífica (Departamento del Chocó) y la Zona Sur de la Costa Atlántica (Departamentos de Córdoba, Sucre), son las zonas más pobres del país. A pesar de su enorme riqueza ambiental, la región Pacífica en Colombia se caracteriza por su extrema pobreza. La población del litoral se estima en 817.000 personas, localizadas en 32 municipios. El 73.5% se encuentra en centros urbanos, el principal Buenaventura (30%) y Tumaco (14 %). La tasa de crecimiento es de un 2%, por encima de la nacional de 1.8 por ciento. El 60.9 por ciento de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, y el índice de calidad de vida es de 50.1 (el promedio nacional es 71). El ingreso per-cápita es solo del orden de los 500 dólares por año (44 por ciento del promedio nacional). Por su parte la Región Caribe, es después de la Pacífica, la región con mayor desnutrición crónica en Colombia al presentar una tasa de 14% mientras que cinco de los siete departamentos continentales del Caribe colombiano tienen una tasa de mortalidad infantil superior al promedio nacional. Es, adicionalmente, la región donde más hogares padecen inseguridad alimentaria (52%) del país. DNP (2010), DANE (2010)

<sup>445</sup> Según PEREZ (2005), existe correlación entre la ubicación espacial, la aglomeración y la pobreza en Colombia. Los grandes municipios y municipios intermedios de estas zonas, han sido grandes receptores de población desplazada debido al conflicto armado.

<sup>446</sup> En Colombia existen seis Áreas Metropolitanas creadas legalmente, estas son: Área Metropolitana de Medellín: Creada por Ordenanza No. 34 de 1980, está conformada por: Medellín (núcleo) Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagiú, Caldas y Sabaneta. Se denomina Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Es la única área metropolitana de Colombia que ejerce como Autoridad Ambiental y además, al igual que otras áreas metropolitanas, como Autoridad de Transporte Metropolitano; Área Metropolitana de Bucaramanga: Creada por Ordenanza No. 20 de 1981. Conformada por las poblaciones de Bucaramanga, Floridablanca y Girón. En 1986 se incorporó Piedecuesta; Área Metropolitana de Barranquilla: Creada por Ordenanza 28 de 1981. Conformada por el Distrito núcleo de Barranquilla y los municipios de Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa. Ejerce como autoridad metropolitana de transportes; Área Metropolitana de Cúcuta: Creada por Decreto No. 508 de 1991, está conformada por las ciudades de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia; Área Metropolitana de Centro Occidente: Creada por la Ordenanza 014 de 1991, está conformada por las los municipios de Pereira y Dosquebradas. En 1981 se incorporó La Virginia y luego Santa Rosa de Cabal; Área Metropolitana de Valledupar: Creada en 2005, conformada por los municipios de Valledupar, Codazzi, La Paz, Balcón del Cesar y San Diego. Existen otras Áreas Metropolitanas sin reconocimiento legal, que han sido establecidas para promover relaciones comerciales o de conectividad en las vías. Sin mayo peso específico.

capital Cali, la zona industrial ubicada en el Municipio de Yumbo, zonas residenciales hacia las afueras de Cali, y zonas turísticas hacia el Lago Calima o hacia el Océano Pacífico.

Por su parte, en el centro del país se conforma lo que se ha denomina *Trapezio Andino*, que comprende, un área conformada por el llamado *Triángulo de Oro*: (Bogotá-Medellín-Cali), más, el área que se prolonga hasta el Departamento de Santander, específicamente al Área Metropolitana de Bucaramanga, su capital. El Trapecio Andino concentra el 45% de la población total nacional a 2009. Si se compara la situación del Trapecio Andino con el Triángulo de Oro, éste último comprende el 40% de la población total y el 50% de la población en las cabeceras Municipales del país.

Ahora bien, para analizar el contraste urbano-rural en el país, es necesario hacer una distinción entre población urbana y población que habita en cabeceras municipales, ya que es claro que en un país históricamente ruralizado, no todas las cabeceras del país son áreas urbanas, ya que existe un buen número de Municipios pequeños cuya infraestructura y actividad económica principal sigue atada a la actividad agropecuaria y a las actividades rurales. Por ello, aunque la población resida en la cabecera Municipal, no es posible catalogarla como área urbana, teniendo en cuenta los criterios esgrimidos al inicio de esta Tesis.

Varias son las formas legales a partir de las que podrían estimarse las zonas como urbanas: la primera a partir de la aplicación del artículo 8.2. del Régimen Municipal Colombiano (Ley 136 de 1994) el cual establece que para que una porción del territorio de un Departamento pueda ser erigida en Municipio, se necesita que concurren algunas condiciones, entre otras: “...2. *Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el Municipio o Municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE*”.

Otra forma es la establecida en la Ley de Reforma Urbana (y ordenamiento territorial -Ley 388, de julio 18 de 1997), la cual en su artículo 9° introduce, en razón del mandato constitucional de ordenar y propender por el desarrollo territorial de Municipios y Distritos, la obligación a los de 100.000 habitantes de elaborar y aprobar Planes de Ordenamiento Territorial-POT. Asimismo, establece la obligación para aquellos Municipios cuya población se encuentre en el rango entre 30.000 y los 100.000 habitantes, quienes deberán elaborar y aprobar Planes Básicos de Ordenamiento del Territorio-PBOT. No está de más señalar, que ésta también obliga a los Municipios con menos de 30.000 habitantes a ordenar su territorio, pero en ese supuesto, a través de Esquemas y no de Planes como tal. De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta la finalidad de la tesis, catalogar a las áreas urbanas como aquellos Municipios que cuentan con una población de 30.000 habitantes o más es lo adecuado, pues con ello superaríamos la visión municipal, y nos permitirá después realizar un escrutinio de la manera como éstos realizan la formulación y ejecución de sus procesos de planificación a través de los referidos Planes.

En virtud de lo anterior, hay que comenzar señalando que la densidad poblacional total en Colombia es de 36.8 Hab./Km.2, sin embargo, dicho cálculo no muestra una idea clara de la distribución de la población en el territorio nacional, pues como se señaló, dicho dato está sesgado por los contrastes que se presentan entre las grandes áreas relativamente despobladas, características del norte del país, frente a los grandes conglomerados urbanos y el conjunto del centro. En términos de superficie, el Trapecio Andino representa el 9.5% del territorio nacional y el Triángulo de Oro cerca de un 4.4%. La densidad poblacional en el Trapecio Andino es de aproximadamente 203 Hab./Km.2, mientras que el Triángulo es de 34.6 Hab./Km.2. Ambas cifras son realmente significativas para el conjunto de los indicadores nacionales, ya que en contraste el promedio la densidad de población de los Municipios al oriente del país (Llanos Orientales y Selva Amazónica), es de tan sólo 7.8 habitantes por kilómetro cuadrado, en un territorio que representa el 58% del total de la superficie nacional.



Así las cosas, las cabeceras Municipales de 30.000 o más habitantes para 2001 corresponden al 10% del territorio nacional, concentrando cerca del 65% de la población total del país (DANE, 2001), en total resultan 114 Municipios. El dato anterior contrasta con la simple clasificación de cabeceras Municipales como áreas urbanas, en las cuales el total de población llega al 72% del total nacional. Las densidades poblacionales en las áreas urbanas del país es de aproximadamente 260 Hab./Km.2. Nuevamente bajo este esquema, la Región más urbanizada es el *Trapezio Andino*, especialmente en el contorno de sus principales Áreas Metropolitanas.

Es también sobresaliente la presencia de un importante número de Municipios en la Región Caribe que comparten características netamente urbanas. Asimismo, se puede observar que la Región Oriental del país ésta conformada primordialmente por áreas rurales, al igual que la Región Pacífica, con excepción de unos pocos Municipios como Cali, Buenaventura y las demás ciudades intermedias del Departamento del Valle del Cauca.

En cuanto al nivel de actividad económica, la pauta es la misma que en relación con la concentración y densidad poblacional. En Colombia, en vez de existir una distribución homogénea de la actividad económica hay nuevamente una concentración hacia el centro del país. Dicha concentración se da en torno al área de influencia del Triángulo de Oro, con la ampliación ya anotada hacia los Municipios localizados alrededor de la ciudad de Bucaramanga y su Área Metropolitana. De esta manera, es dable afirmar, que resulta un nuevo vértice que conforma un trapezio en el centro del país con ciertas particularidades en cuanto a las características económicas que lo diferencian del resto.

Un indicador de medición de lo señalado, es el comportamiento en el recaudo de impuestos locales, específicamente el impuesto que grava la propiedad inmueble (Impuesto Predial Unificado) y el impuesto a la actividad industrial y de comercio (Impuesto de Industria y Comercio). En términos de los recaudos de estos impuestos locales *per cápita*, es también claro el contraste

conformado por el Trapecio Andino frente al resto del país. En el Trapecio Andino los recaudos de impuestos *per cápita* superan al promedio del país, mientras que en el resto del territorio, con excepción de algunos Municipios en la zona sur y la Región Caribe, los índices de recaudos están por debajo del promedio nacional.

De acuerdo con la intensidad de la actividad económica, el BANCO DE LA REPÚBLICA (2001) logró consolidar una clasificación de Sub-regiones en Colombia teniendo en cuenta su distribución por Departamentos.<sup>447</sup> El análisis de las relaciones económicas entre las regiones colombianas deja como principal conclusión la existencia de una gran disparidad que entre las zonas periféricas y la zona central. No hay duda que en la Región central se consolida con el mayor volumen de actividad económica, pues se concentra más del 70% del PIB nacional. Además se da como constante, que dentro de cada subregión exista una gran concentración de los niveles de actividad económica y de dotación de infraestructura en unas pocas ciudades, en su mayoría las capitales Departamentales y las ciudades intermedias que sirven a la capital como núcleo central.

El análisis de dependencias espaciales muestra que la subregionalización realizada presenta consistencias, al evaluar la asociación de sus índices de actividad económica. Más en detalle se encontró que la Región central está conformada por un *clúster* de Municipios con significativa interacción en los niveles de actividad económica, que resulta sobresaliente en el contexto de los Municipios colombianos. Ello no ocurrió en el caso de las demás Sub-regiones, con lo cual se puede observar la conformación una estructura centro-periferia

---

<sup>447</sup> *Región central*: compuesta por los departamentos que contienen los Municipios del "Trapecio Andino": Bogotá, Boyacá, Santander, Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío, Tolima y Valle; *Región Norte*: compuesta por los departamentos que constituyen la Región Caribe (Atlántico, Magdalena, Cesar, Guajira, Córdoba, Sucre, Bolívar y el Archipiélago-Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), así como el Departamento de Norte de Santander; *Región del Chocó*: comprende los Municipios que constituyen el Departamento del Chocó; *Región Sur*: compuesta por los departamentos de Nariño, Cauca, Huila y Putumayo; *Región Oriental*: Comprende las extensas áreas de los llanos orientales y la Amazonía. Esto es: Caquetá, Meta, Arauca, Casanare, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada.

en la distribución de la actividad económica y poblacional de Colombia. (BANCO DE LA REPÚBLICA, 2001)

Teniendo en cuenta los datos y el contexto anterior, la configuración del sistema de ciudades en Colombia muestra, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación-DNP (2007), que la estructura urbana en Colombia está conformada por un sistema de ciudades jerarquizado, compuesto en su primer nivel por cuatro ciudades con población mayor a un millón de habitantes: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, las cuales albergan el 38.4% de la población, seguido por un conjunto de más de 50 ciudades con población entre cien mil y un millón de habitantes (54 a 2010), las cuales albergan el 32% de la población. El resto del sistema urbano lo conforman las cabeceras Municipales de menos de cien mil habitantes, las cuales representan aproximadamente el 96.6% del número total de ciudades del país, pero que concentran sólo el 31.7% de la población. A 2009, Colombia tiene en total 1103 Municipios y 5 Distritos.<sup>448</sup> (DNP/DANE, 2009)

De acuerdo con información del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT (2008), el comportamiento del crecimiento poblacional de los Municipios en Colombia confirma la marcada tendencia centralista que ha acompañado el desarrollo económico y social del país en las últimas décadas, situando a Bogotá como la ciudad principal, la cual aporta el 25.3% del PIB total nacional y reúne alrededor del 20% de la población total, y el 30% de la población urbana. La tendencia concentrativa de la capital se comparte con otros 83 Municipios de crecimiento notable, que han ganado 6.8% en su participación desde 1950 hasta 2007. Como se anotó antes, en

---

<sup>448</sup> Colombia posee, según el DANE, 1103 Municipios y 5 Distritos. Estos son: el Distrito Capital de Bogotá creado por la Constitución de 1991 (Arts. 322-324); los Distritos Industrial y Portuario de Barranquilla; Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; y Distrito Especial, Turístico e Histórico de Santa Marta, creados en el año de 1993 por Acto Legislativo No. 1, de 18 de agosto de 1993. Asimismo, por Acto Legislativo No. 2, de 6 de julio de 2007, se crearon 6 nuevos Distritos, estos son: Distrito Histórico y Cultural de Tunja; Distrito Ecoturístico, Histórico y Universitario de Popayán; Distrito Especial, Turístico y Fronterizo de Cúcuta; Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura; Distrito Portuario de Turbo; y, Distrito Industrial, portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Tumaco. Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia C-033, de 28 de enero de 2009, declaró inconstitucional el Acto Legislativo No. 2, de 6 de julio de 2007, y por tanto reversó la decisión de crear nuevos Distritos, dejando sólo el de Buenaventura. La razón de la inconstitucionalidad fue de vicios en el trámite adelantado en el Congreso de la República.

términos espaciales, estos asentamientos se encuentran ubicados en su mayoría a lo largo de tres ejes urbanos: el Trapecio Andino, la Región Caribe y el Sur Occidente, con una progresiva conurbación y metropolización alrededor de las ciudades de mayor importancia: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Eje Cafetero (Armenia, Manizales y Pereira).

La dinámica urbana existente ha consolidado a las ciudades colombianas como las principales fuentes de crecimiento para el país, apoyadas en sus economías de aglomeración para la producción de bienes y servicios. No cabe duda que los sectores más productivos de la economía se ubican en los centros urbanos, de modo que las 7 principales ciudades generan alrededor del 65% del PIB. (DNP-Conpes, 2004)

No obstante, el modelo de crecimiento económico predominante de las ciudades está vinculado de forma directa a patrones de desequilibrio territorial con una visión de pequeña escala más que modelo territorial amplio, en el cual existe: *i.)* Predominio y aumento de asentamientos precarios en las periferias; *ii.)* Expansión irracional; *iii.)* Deterioro de la calidad del medio ambiente (urbano); y, *iv.)* Despoblamiento de las zonas interiores o consolidadas de las ciudades, entre otros. Por su parte, y en términos sectoriales sobresale: *i.)* Déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público y vivienda; *ii.)* Escasez de suelo urbanizable; *iii.)* Cubrimientos deficitarios y desordenados de cobertura en servicios esenciales; y, *iv.)* Caos en la movilidad. (DNP, 2004) Los asentamientos precarios,<sup>449</sup> constituyen la más clara manifestación de la pobreza y la desigualdad sobre el territorio de un país mayoritariamente urbano y pobre.<sup>450</sup>

---

<sup>449</sup> Según estimaciones de Departamento Nacional de Planeación (2006), Colombia tiene al menos 1.3 millones de hogares, 16% de los hogares urbanos, en condiciones de precariedad, esto es, habitan viviendas sin servicios básicos, construidas con materiales inadecuados, presentan hacinamiento o se encuentran en zonas de alto riesgo. Asimismo, y de acuerdo con la información catastral, se calcula que el 16% del área neta de uso residencial corresponde a asentamientos precarios en las 5 principales ciudades del país. En las ciudades con más de 300.000 habitantes, el porcentaje del área urbana corresponde al 20% y en las que tienen entre 100.000 y 300.000 habitantes es del 24%, lo cual implica una problemática seria en términos relativos de las ciudades grandes e intermedias (DNP, 2006).

<sup>450</sup> A pesar de Colombia creció económicamente entre el 1.5 y el 3% entre 2006 y 2008, según la Misión de Expertos para el estudio del empleo, pobreza y desigualdad en Colombia-MESEPE, la pobreza se sitúa en los ratios históricos de 2002, quiere decir que el número de pobres se sitúa en 21 millones de colombianos, de los cuales 9 millones se encuentran en condiciones de miseria absoluta. Lo anterior representa un porcentaje entre pobreza y miseria extrema

El crecimiento natural de las ciudades, junto al constante flujo migratorio del campo a la ciudad como consecuencia de ausencia de alternativas económicas para la población rural, la incapacidad de las Administraciones y las Políticas Públicas, y principalmente un conflicto armado que ha azotado el campo por más de 50 años, entre otros factores, han generado una dinámica de crecimiento urbano informal e incompleto en las ciudades colombianas. En su gran mayoría, las ciudades colombianas reproducen modelos de insostenibilidad.

Y es que la urbanización informal e incompleta tiene consecuencias económicas, sociales y ambientales (sostenibilidad) que no sólo afectan a la población pobre, sino acarrearán perjuicios a la sociedad en su conjunto. En la ciudad colombiana se presenta un alto deterioro de la calidad de vida a partir de deficientes coberturas y prestación de servicios esenciales, la mala realización de obras públicas, la inexistencia o precariedad de títulos de propiedad (posesiones irregulares), la evasión de impuestos, así como altos y extra-costos en los presupuestos públicos para adelantar obras e inversión en infraestructuras. A todo lo anterior se suma, el alto impacto ambiental relativo a la ocupación de zonas no aptas para la urbanización, incluyendo daños a los cursos de agua, pérdida de biodiversidad e incremento de las escorrentías, con la consecuente generación de situaciones de riesgo (inundaciones, derrumbes, deslizamientos, aludes, incendios (MADV, 2008).

Existen serias dificultades para hacer frente a la urbanización informal, los asentamientos precarios, y en general, a la provisión de suelo y vivienda para la población de bajos ingresos. La dificultad de los hogares pobres para acceder a la financiación hipotecaria; la baja capacidad institucional de las Administraciones Municipales para proveer Vivienda de Interés Social-VIS; la mala elaboración y rigidez de la normativa urbanística; constituyen todas limitaciones significativas. Además, hay que sumar la naturaleza imperfecta y

---

del 51% del total de la población, siendo en el campo donde la pobreza afecta al 65% del total de la población, la indigencia golpea al 32% (DNP-MESE, 2009).

excluyente del mercado de suelo urbano, el cual carece de transparencia, opera con completa informalidad y tiene vacíos de información (DNP, 2006).

El crecimiento anual del déficit cuantitativo de vivienda a nivel nacional se estima en 91 mil unidades, que representan el 49% de los 185 mil nuevos hogares que se crean año a año. En las 5 ciudades principales, el crecimiento del déficit de vivienda asciende a algo más de 47 mil unidades o lo que es igual, al 50% de la demanda anual (95.600 hogares). Así, la demanda insatisfecha puede optar por la cohabitación, incrementar el nivel de hacinamiento, o recurrir a una solución de vivienda en el mercado informal (DNP, 2006).

Visto de otra manera, no menos problemática, para atender el incremento anual de hogares en las cinco principales ciudades del país se requieren cerca de 950 Ha. para la construcción de viviendas. Ahora bien, si se cruza ese nivel de requerimiento de tierra, que se ha establecido en función de la demanda anual de vivienda, con el suelo urbanizable disponible en los contenidos de los Planes de Ordenamiento Territorial-POT (5.300 Ha.), se estima que el suelo para el desarrollo de vivienda en estas ciudades sólo es suficiente para 6 años. Si adicionalmente, el déficit cuantitativo acumulado de vivienda fuera a cubrirse en un período de 15 años, se requeriría el desarrollo anual de 450 Ha. adicionales, reduciendo la disponibilidad de suelo a 3.8 años. A nivel nacional se requieren de 3.565 Ha. anuales, de las cuales 2.319 atenderían el incremento de hogares y 1.347 el déficit acumulado de vivienda. (DNP, 2006)

Al hilo de las dificultades ya anotadas, existe una expansión irracional de la ciudad, acompañada de un despoblamiento y deterioro de la ciudad interior o céntrico-histórica. Nuevos comercios (en particular grandes superficies y centros comerciales), empresas, oficinas, terminales de transporte y sedes institucionales (gubernamentales, educativas) se han ubicado en la periferia, la que estiman adecuada y funcional para sus fines (MAVDT, 2007).

En relación con la dinámica de expansión hacia la periferia y los procesos de suburbanización (conjuntos residenciales y segunda residencia de estrato alto y baja densidad) ha propiciado un uso ineficiente el suelo en áreas de importancia ambiental y agrícola. Ese patrón de crecimiento implica mayores costos públicos y sociales en la provisión de infraestructura, equipamientos y servicios, pues hay que llevarlos allí donde no había, además a considerables distancia del perímetro de servicios que hay que ampliar constantemente. A largo plazo, el crecimiento descontrolado dificulta una eficiente y eficaz planificación, sobre todo en lo que a la ordenación del territorio metropolitano o regional se refiere.

Lo anterior tiene además una doble repercusión sobre la estructura de la ciudad colombiana: de una parte, genera importantes vacíos en las zonas centrales que al no tener demanda para la localización de actividades, empiezan a ser colmados por actividades residuales, marginales, o simplemente a ser ocupados de manera ilegal (informalidad), mientras que otras zonas se abandonan o deterioraron lentamente, en forma progresiva y cada vez más fuerte; basta observar los centros históricos de ciudades como Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga. La dinámica es diferente en ciudades como Bogotá, Cartagena o Santa Marta, en las cuales se invierten cuantiosos recursos para la recuperación del centro de la ciudad, teniendo en cuenta su atractivo para el turismo nacional e internacional. No obstante, en algunas de estas ciudades (Bogotá o Santa Marta) débiles administraciones han propiciado una involución en la recuperación de los centros.<sup>451</sup> Este proceso de abandono de las áreas centrales y renovación y rehabilitación espontánea de las antiguas zonas residenciales de estratos medios y altos, ha terminado produciendo graves desequilibrios en el territorio de la ciudad, con

---

<sup>451</sup> Sin embargo, recientemente el Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, junto con el Departamento Nacional de Planeación-DNP, en un trabajo conjunto con el Ministerio de Cultura, acaban de expedir el Documento CONPES 3658, de 26 de febrero de 2010, sobre "*Lineamientos de política para la recuperación de los Centros Históricos de Colombia*". En virtud de este documento 44 Centros Históricos en los próximos cinco años serán recuperados, para lo cual el Gobierno Nacional ha dispuesto un monto inicial de 116.000 millones de pesos.

consecuencias graves sobre los niveles de calidad de vida, productividad y sostenibilidad.<sup>452</sup>

#### 4.1.2. Los problemas vigentes del medio ambiente urbano en Colombia

Teniendo en cuenta los datos presentados en las líneas anteriores es posible afirmar que la ciudad colombiana es desde la vertiente ambiental insostenible. Evidentemente la falta de inversión en el campo, el desplazamiento forzado, la búsqueda de nuevas oportunidades y la convicción de que en los centros urbanos se alcanza una mejor calidad de vida, entre otros factores; han acelerado el crecimiento de la población urbana en colombiana, aun cuando éstas, de manera real y efectiva, no vayan a la par con el progreso que se espera de ellas. Por el contrario, con el incremento de la población urbana se han agudizado las carencias básicas aún no resueltas, la cuales se juntan con las emergentes para agravar una situación caótica, de nuevos retos y demandas heredadas.

En las ciudades colombianas se reproducen modelos de pobreza, ocupación irregular del suelo y bajas condiciones de vida como consecuencia de graves problemas ambientales, y lo anterior resulta también complejo y problemático si lo miramos desde la aportación que dichos problemas tienen en el entorno global; la máxima *piensa global y actual local*, se extrapola también en muchos casos, con sus efectos negativos, desde la ciudad colombiana.

Contrario a lo que algunos indicadores internacionales señalan,<sup>453</sup> de acuerdo con SÁNCHEZ TRIANA (2007), la calidad del medio ambiente en

---

<sup>452</sup> Los problemas a los que se alude son, entre otros: *i.*) El mantenimiento de equipamientos, infraestructuras y dotaciones (vías, redes, parques, equipamientos, espacios públicos) para poblaciones 3 ó 4 veces mayores, con el consecuente colapso de algunos servicios públicos; *ii.*) La disminución de la calidad ambiental por la desaparición de los espacios libres públicos y privados, zonas verdes y con vocación paisajística; *iii.*) El aumento del parque automotor y por ende, la congestión vehicular y el deterioro de vías y andenes por una mayor dependencia al uso de los vehículos particulares; además del aumento de la contaminación atmosférica en las ciudades.

<sup>453</sup> Colombia ocupa actualmente el 9º lugar en el denominado “*índice de desempeño ambiental*”, en inglés (Environmental Performance Index), el cual es una metodología para cuantificar y clasificar el desempeño de los diferentes países del mundo. Este índice fue desarrollado por el Centro de Política y Ley de la Universidad de Yale en asocio con el Instituto de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Columbia. El índice de desempeño ambiental mide dos grandes variables: 1. la salud ambiental, entendida como: a. el impacto del ambiente en la salud, b. el acceso



Colombia se ha deteriorado a tasas que no tienen precedente, lo que ha llevado a una verdadera *crisis ambiental*. La degradación del medio ambiente está asociada en Colombia con la muerte prematura de 8.500 personas cada año, y se estima además, que el costo de los efectos de la degradación ambiental superan ya el 3.7% del PIB.

En el caso colombiano es difícil acceder y/o contrastar datos y cifras exactas ya que no existe una historia estadística ambiental que dé cuenta de la mayoría de los procesos llevados a cabo a lo largo de los años anteriores y los impactos generados. El Ministerio de Ambiente-MINAMBIENTE, hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, no fue coherente durante largo tiempo del manejo estadístico de datos ambientales, a pesar de haber creado un sistema de información de la gestión ambiental del país-SIGAM. Se suma a lo anterior, el manejo estadístico que de manera precaria llevan las autoridades ambientales regionales y urbanas: escaso levantamiento estadístico y prospectivo, y por ende nula sistematización. Apenas hoy, con más carencias que aciertos, se han empezado a analizar la información ambiental de forma organizada y sistemática.

Por lo anterior, cabe destacar que para abordar este acápite se aplicaron algunos instrumentos de recopilación de fuentes primarias, principalmente sobre la percepción del ciudadano frente a la calidad ambiental de su ambiente, y asimismo, fue necesaria la recopilación de fuentes periodísticas por espacio de 4 años haciendo seguimiento diario a los acontecimientos registrados en la prensa nacional sobre sucesos de alteración ambiental que pudieran afectar los entornos urbanos del país.

En éste capítulo analizaremos los principales y vigentes problemas ambientales urbanos presentes en la ciudad colombiana, y para ello, al igual

---

al agua potable, c. el acceso al saneamiento ambiental, y d. la calidad del aire en la salud. La segunda gran variable se denomina: vitalidad de los ecosistemas, y mide en concreto, a.) los efectos de la contaminación en los ecosistemas, b.) la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos, c.) la disponibilidad y calidad de la biodiversidad y los hábitats, e.) la cantidad de recursos naturales productivos, y f.) la situación en torno al cambio climático. Colombia aparece después de Costa Rica, como el segundo país de mejor desempeño en este índice, y el 9° a nivel mundial.

que lo ocurrido en los anteriores capítulos, se manejará la clasificación presentada por el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (COMISIÓN, 1990). Así pues, se comenzará analizando algunos datos sobre la pérdida de biodiversidad en la ciudad colombiana para luego entrar en lo relacionados con la contaminación y sus diversas formas, y en último lugar, los relacionados con las dinámicas de ordenación del territorio y urbanización.

En relación con la pérdida de biodiversidad en las ciudades colombianas, hay que comenzar indicando que a pesar de que Colombia tiene una realidad privilegiada en esta materia, no la valora y protege adecuadamente.

Colombia está considerada junto con México, Brasil, Zaire, Indonesia y Madagascar, entre otros, como un país Megadiverso RODRÍGUEZ y ALONSO (1997). El país reúne en sólo el 0.7% de la superficie de la tierra algo más del 10% de la diversidad biológica mundial, y junto con los países ya mencionados, reúne cerca del 40%.<sup>454</sup> Sin embargo, según RODRÍGUEZ BECERRA, (1993:253), *“desafortunadamente y pese a su diversidad, Colombia es uno de los países menos conocidos desde el punto de vista científico; es el menos estudiado de Latinoamérica a nivel florístico”*. Por su parte RINCÓN (2005:205) ha señalado que, *“el desaprovechamiento de la Biodiversidad en Colombia se da, ya que los recursos no son utilizados de forma tal que sean aprovechados racionalmente y se optimice su potencial, sino que son “explotados” por transnacionales que no reconocen derechos, regalías y los convierten en simples aportantes de insumos para sus actividades”*

Lo anterior ha llevado a situaciones adversas como la Biopiratería. Un informe realizado por la INTERNATIONAL CRIMINAL POLICE ORGANIZATION- INTERPOL (2000), calcula que la biopiratería mundial mueve más de 22 mil millones de dólares al año (58% fauna y 42% flora y madera), y buena parte con recursos provenientes de Colombia. El tráfico ilícito de la biodiversidad del país es el tercero más grande y lucrativo del mundo después

---

<sup>454</sup> Colombia es el segundo país en especies de aves y tercero en especies vivas. En cuanto a la flora, posee entre 40.000 y 45.000 diferentes tipos de plantas, lo que equivale al 20% del total de las especies del mundo.

de las armas y las drogas (pese a que el 70% de las especies traficadas no sobreviven a las condiciones de transporte). Señala además el informe, que no se observa conciencia ni de parte del Estado colombiano, ni de los ciudadanos, para procurar la conservación de su patrimonio.

RINCÓN (op.cit: 211) señala además, que el flagelo del narcotráfico que ha vivido el país en los últimos años, es otra de las causas de la devastación de la biodiversidad nacional. *“El auge de la marihuana, la coca y la amapola han producido una gran devastación del territorio al ocupar suelos de protección en esos cultivos. Su siembra y erradicación, el cambio en las prácticas agrícolas tradicionales por esta serie de cultivos, la violencia por la ocupación del territorio, y como no, la falta de presencia del Estado en las zonas del país donde ellas se producen, ha acelerado procesos de pérdida de biodiversidad. A lo anterior cabría agregar el auge de la minería, sobretodo de oro, cobre y platino, que en los últimos 5 años ha devastado grandes zonas del país.”*<sup>455</sup>

En sus importantes y conocidos informes, EL PANEL INTERGUBERNAMENTAL PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO – IPPC (2007), ha señalado que un aumento de sólo de 2°C en la temperatura mundial, incrementaría el riesgo de extinción del 30% de las especies del mundo. A pesar de ello hoy día, por efectos del cambio climático, la mitad de las especies existentes en Colombia han alterado su comportamiento o se ha desplazado de su lugar original, afectando también directamente a los grupos que conviven en estos espacios naturales, que generalmente son comunidades indígenas, y a las actividades que éstos realizan para su subsistencia como la pesca y el turismo.

---

<sup>455</sup> En estos momentos Colombia vive un boom minero y parte de la recuperación económica prevista por el Gobierno está representada en esa actividad que no sólo genera empleo, sino divisas. La denominada *confianza inversionista*, producto de la Seguridad Democrática desarrollada en los últimos ocho años, provocó un auge inusitado de la explotación minera y de hidrocarburos, en momentos en que el oro, por ejemplo, registra cotizaciones récord de 1.200 dólares la onza en los mercados internacionales, sin contar el buen momento de Ecopetrol, que este año logrará explotar no menos de 600 mil barriles por día. Sin embargo, según la Policía Nacional de Colombia (2010), ha señalado que los grupos armados están acudiendo a la explotación minera ilegal como una forma de financiar sus actividades y, de paso, acabar con el medio ambiente.

Extrapolando este breve repaso por la situación de la biodiversidad a nivel general al entorno de las ciudades en Colombia, es posible concluir que las mismas tendencias de degradación se producen también en suelo urbano, y por las mismas o similares causas. Según MINAMBIENTE (2001), la transformación de los ecosistemas naturales como resultado de la actividad humana, es una de las causas directas de la pérdida de la biodiversidad en las áreas naturales de las ciudades. Las obras civiles de adecuación hidráulica de humedales, la descarga de vertimientos domésticos, los rellenos para asentamientos humanos, y los botaderos de basura, entre otros, han transformado este hábitat particular para las especies de fauna y flora que aún habitan en estos lugares. Igualmente, la transformación del bosque nativo en los alrededores de las ciudades, para apertura de vías y construcción de viviendas, ha ocasionado fragmentación del paisaje dando como resultado parches de vegetación nativa aislados en un hábitat totalmente antrópico. A esto se suma la introducción de especies foráneas e invasoras, así como el aprovechamiento no sostenible de la flora y la fauna.

Según información aparecida en el Diario EL HERALDO (febrero 2009), de acuerdo con datos de LAURENCE (2009), la Región Andina de Colombia, la zona más densamente poblada del país y también la más próspera en términos económicos, es a la vez la mayor depredadora de biodiversidad; la actividad humana que se desarrolla en su territorio ha acabado con el 70% de la cobertura forestal, y sólo ha dejado el 1.5% de la extensión original de bosque seco tropical.

De otro lado, uno de los objetivos de la Política Nacional para la Biodiversidad de Colombia, es el de fortalecer los sistemas de conocimiento e innovación sobre los componentes y usos de la biodiversidad, además del fortalecimiento de la capacidad de conservación de las áreas protegidas, tanto públicas como privadas; y en el marco de esta política, establecer a nivel local y regional, el nivel de conocimiento en relación con esta área temática. Sin embargo, MINAMBIENTE (2001), ha señalado que a escala local no se maneja

aún el concepto de biodiversidad urbana. Se observa en una proporción baja en algunas ciudades con población mayor a cien mil habitantes, pero es una actividad por la que responden más las Organizaciones Privadas sin ánimo de lucro, como es el caso de Cali y Medellín. Por su parte, las ciudades con población menor a cien mil habitantes no realizan diagnóstico de su flora y fauna a nivel urbano, y tampoco se encuentra esta información a nivel de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Organizaciones Privadas.<sup>456</sup>

Por su parte el INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES DE COLOMBIA-IDEAM (1998:369) reveló que en efecto, la situación de degradación de la biodiversidad no sólo se refleja en el medio ambiente natural, sino que también alcanza al medio ambiente urbano. Éste señala, *“que la falta de buenas condiciones en saneamiento ambiental y la mala disposición de los desechos urbanos provoca la afectación de la*

---

<sup>456</sup> En cuanto a la diversidad de familias, géneros y especies de fauna en Colombia, sólo se cuenta con los estudios sobre diagnóstico preliminar de biodiversidad de 1993 (Proyecto INDERENA - Universidad Nacional - UICN). Este ha señalado, que en la **Región Caribe y Caribe Insular**, Algunas ciudades con población mayor a 100.000 habitantes, tales como Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Valledupar, cuentan con registros de flora y fauna en hábitats naturales del espacio urbano; mientras que las ciudades con población menor a cien mil habitantes, en general, no cuentan con registros de esta categoría. Por su parte, en la **Región Andina Occidental**: La región Andina Occidental, denominada igualmente Región Cafetera, reúne todas las características de zona montañosa, con paisajes escarpados y cuenta con la eco-región estratégica denominada Eje Cafetero. El análisis de la información secundaria para las ciudades evaluadas, permite corroborar que sólo algunos centros urbanos con población mayor a cien mil habitantes tienen registros sobre fauna y flora en hábitats naturales del espacio urbano, pero no se observa una tendencia de orientación hacia esta actividad. Así mismo, las ciudades con población menor a 100.000 habitantes, no cuentan con registros de este tipo. En la **Región Andina Oriental**: La información existente corrobora la situación planteada para otras regiones; no hay una tendencia orientada al establecimiento de registros de flora y fauna en hábitats naturales del espacio urbano; solo se aprecian acciones puntuales de algunas ciudades con población mayor de cien mil habitantes. En la **Región Pacífica**: el análisis de la información en esta región permite identificar una situación mucho más crítica en comparación con las demás regiones analizadas, debido a que, aún a nivel de información secundaria, no se cuenta con registros ni siquiera en las principales ciudades. Como caso especial se registra información secundaria tanto en flora como en fauna para Tumaco. La Región Pacífica está considerada como una de las más ricas en biodiversidad, situación que la hace estratégica y con gran potencial en el marco de desarrollo del país. Sin embargo, allí se reúnen todas las condiciones de mala calidad de vida. **En la Región Orinoquía**: al igual que en la Pacífica, en general no se encuentra información relacionada con los registros de flora y fauna en hábitats naturales del espacio urbano, a pesar de que a nivel consolidado de la región, los registros dan cuenta de una gran diversidad. Esta es una situación preocupante, principalmente si se tiene en cuenta que la región está sometida a fuertes impactos ambientales, relacionados principalmente con la explotación petrolífera, los cuales, de no ser controlados, pueden generar una degradación importante de la biodiversidad. La falta de información en cuanto a registros de flora y fauna, puede hacer mucho más vulnerable a la región, pues al carecer de ella no puede tomar acciones de control efectivas. Se resalta como caso especial la existencia de información en Yopal, debido seguramente a la vinculación de la explotación petrolera y los requisitos de planes de manejo ambiental exigidos por el Ministerio del Medio Ambiente. **La Región Amazonía**: sólo se obtuvo información primaria de la ciudad de Florencia, la información secundaria analizada, permite corroborar la situación de las ciudades a nivel de información sobre flora y fauna. A pesar de que en esta región el crecimiento urbano no es tan grande y acelerado, como ocurre con regiones como la Andina y Caribe, su situación geográfica y la presencia de selva hacen de la región el pulmón verde del país, por lo tanto, es necesario llamar la atención sobre la alta actividad de colonización, que por hacerse de manera desordenada, está afectando gravemente la biodiversidad de la región. (MINAMBIENTE, 2001)

*biodiversidad en la ciudad.* Según el informe, la producción de basuras es de aproximadamente 15.903 toneladas al día, mostrando que desde las ciudades se contribuye a incrementar la pérdida de diversidad biológica, gracias a la aportación de sustancias tóxicas, residuos peligrosos, residuos de insecticidas y fertilizantes contenidos en las basuras. Por su parte, el Ministerio de Salud-MINSALUD (2004), ha complementado la información señalando que el 32% de estas basuras se depositan en rellenos sanitarios, 3% se entierra, 50% se dispone a cielo abierto, pero que el restante 15% se vierte de manera directa en cuerpos de agua, llegando a afectar suelos y ecosistemas estratégicos para la biodiversidad. Quiere lo anterior decir, que más de la mitad de los residuos urbanos en Colombia se disponen de manera obsoleta o no controlada.

Así las cosas, ninguna de las ciudades de Colombia, ni las principales, intermedias o pequeñas, existen políticas para el uso sostenible de los recursos presentes en su suelo, a pesar de que la Constitución Política de 1991, al igual que lo han hecho las normas fundamentales que le antecedieron, sigue mirando a la defensa del patrimonio ecológico y la clasificación de los usos del suelo como un asunto de ámbito local, que recae, según el artículo 313 del texto constitucional, en Concejos Municipales y/o Distritales.

Por su parte el déficit de zonas verdes por habitante es evidente en la mayoría de las ciudades de Colombia. De acuerdo con estudios realizado por el Banco Mundial (2002), ciudades tropicales de más de 100.000 habitantes debería tener entre 12 y 15 Mts<sup>2</sup>. de zona verde por habitante. El Decreto 1504 de 1998, reglamentario del espacio público urbano, señala en su artículo 14 que el estándar acogido por Colombia es el máximo, es decir, de 15 Mts<sup>2</sup>, sin embargo, con excepción de la ciudad d Manizales, ninguna de las ciudades de más de 100 mil habitantes cumple con el estándar.<sup>457</sup>

---

<sup>457</sup> Según la Secretaría de Ambiente de Bogotá, la capital del país llega a los 2.5 Mts cuadrados a 2010. Mientras tanto, en la principal ciudad del Norte del País, Barranquilla, y de acuerdo con información del Departamento Técnico-Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla-DAMAB (2008), la ciudad apenas llega al 0.2 metros cuadrados. Las normas reglamentarias sobre la materia establecen una zona de 15 metros cuadrados por habitante en las ciudades, norma que no se cumple en la inmensa mayoría de éstas.

Pasemos ahora a los aspectos relacionados con la contaminación urbana y sus diversas manifestaciones. La contaminación atmosférica es uno de los principales problemas del medio ambiente urbano y hace referencia a la alteración de la atmósfera terrestre por la introducción de gases o partículas sólidas o líquidas en suspensión en proporciones que rebasan los límites permitidos por las normas de protección ambiental.<sup>458</sup> Los principales contaminantes atmosféricos en Colombia proceden de las industrias, la agricultura, el tráfico y la generación de energía con base en combustibles fósiles, todas formas de alteración que se presentan de manera prioritaria en las zonas urbanas, pues es allí donde existe mayor movimiento industrial, vehicular y mayor generación de residuos.

Para el caso colombiano, el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2005), ha alertado que el consumo de combustibles fósiles es la principal causa de la contaminación atmosférica urbana. Se estima que el 41% del total de las emisiones se genera en las principales ocho ciudades del país. Paradójico en la medida en que por Ley, las primeras cuatro (también las cuatro más contaminantes) poseen una autoridad ambiental propia, al igual que la sexta en contaminación del aire, Cartagena de Indias. Las mayores descargas contaminantes a la atmósfera se presentan, en su orden en: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, El Valle de Sogamoso, Bucaramanga, Cartagena y Pereira.

Las descargas que se emiten mayor cantidad de efecto local son: el monóxido de carbono, metano, material particulado, óxido de azufre, óxido de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles diferentes al metano. En ese sentido, el MAVDT y el DNP (2005) señalan en su informe, que las mayores emisiones de material microparticulado, óxido de nitrógeno y gas carbónico son

---

<sup>458</sup> Pero de igual manera es necesario referirse al tipo de norma ambiental que se implemente, ya que en algunos casos, como el de Colombia, los estándares nacionales están lejos de los internacionales. Las normas se ven sí mismas, desde una visión local como buenas, cuando los esfuerzos internacionales apuntan en otra dirección. Lo anterior va en contra del Principio global de la Política Ambiental, y por ende, de las normativas de protección ambiental, en el sentido de que los instrumentos normativos deben ir de acuerdo con la mejor tecnología disponible para analizar e interpretar los impactos que las actividades antrópicas originan al ambiente, y obviamente a la salud misma de los seres humanos.

causadas por fuentes móviles y las de material particulado y óxido de azufre por fuentes fijas. El origen de estas diferencias está en los tipos de combustibles fósiles usados por el transporte y la industria. Para 2002, la gasolina representó el 62% de la energía consumida por el sector transporte y el Diesel el 37%. Para el mismo año, el 41% de la energía del sector industrial provino del Carbón, 33% del Gas, 18% del diesel y 7% del Fuel Oil. El Carbón es responsable del 65% de las emisiones de fuentes fijas y la gasolina del 85% de las emisiones del sector de transporte.

La participación de los distintos sectores en la contaminación del aire es: 86% en el transporte terrestre, 8% en la industria, 3% en termoeléctricas, 2% en los sectores residencial y comercial y el 1% en el transporte aéreo DNP (2005).

A pesar de lo anterior y según el DNP (2005), la contaminación del aire en las ciudades es un problema sobre cuya importancia existe una amplia conciencia social en Colombia.<sup>459</sup> Encuestas realizadas por la institución señalan que es el problema ambiental de mayor preocupación para los colombianos y el generador de los mayores costos sociales después de la contaminación del agua y de los desastres naturales. Estos costos han sido estimados en 1.5 billones de pesos anuales, y están relacionados con efectos sobre la salud pública, mortalidad y morbilidad.

Precisamente, consultorías contratadas por el Ministerio<sup>460</sup> señalan, que al año se dan como consecuencia de la contaminación atmosférica 6.000 muertes prematuras, 7.400 nuevos casos de bronquitis crónica, 13.000 hospitalizaciones y 255.000 visitas a salas de emergencia. Lo anterior puede

---

<sup>459</sup> Los datos oficiales hablan de la concientización de la población colombiana frente a los fenómenos ambientales que condicionan su calidad de vida. Nuestra visión sobre el particular es diferente. Para ello, basta tomar los datos de la Primera Gran Encuesta Ambiental Nacional, publicada en el mes de noviembre de 2008 por la Universidad Nacional de Colombia y la Revista Ambiental Catorce Seis, para darnos cuenta de lo poco que hace la ciudadanía por la protección del medio ambiente en Colombia.

<sup>460</sup> LEMOINE Carlos. 2004. Prioridades Ambientales Colombianas. Informe de Consultoría. Banco Mundial, Bjorn Larsen. 2004. Cost of environmental damage: A Socio-Economic and Environmental Health Risk Assessment. Consultoría contratada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.



ser tristemente contrastado con la información publicada por el Diario EL TIEMPO (2006), según el cual, las enfermedades respiratorias agudas asociadas con la contaminación atmosférica urbana aumentaron un 10.7% en 2005, mientras en 2006 hubo 28 mil niños enfermos con bronquitis, bronquiolitis y gripas, mientras que en 2007 fueron contabilizados 31 mil menores de cinco años con problemas de este tipo.

A lo anterior se suma un estudio del Banco Mundial publicado en el mes agosto de 2004, en el cual se señala que en Colombia la contaminación también se produce en ambientes interiores, y el estimativo es de 1.100 muertes por esta causa, asociadas al uso de leña, carbón y otros combustibles sólidos como fuentes primarias para la cocina. El mismo estudio indica, que la polución del aire cuesta al año un poco más del 1% del PIB, y que tan sólo en 2006, se reportó una cifra cercana a los dos billones de pesos, es decir, más que el porcentaje que se destina en el Presupuesto General de la Nación para Ciencia, Tecnología e innovación.

En el caso de la ciudad de Barranquilla, la cuarta más contaminada del país, un reciente estudio realizado por la Sociedad de Ingenieros Químicos del Departamento del Atlántico, contratado por la Autoridad Ambiental Urbana, DAMAB, muestra que en zonas de la ciudad el material particulado de 10 y 2.5 micropartículas, cuadruplica el máximo permitido en las normas, que es de 60 microgramos por metro cúbico de aire. Existen zonas en la ciudad, como el corredor industrial de la Vía 40, donde se alcanzan lecturas de 130 y hasta 140 microgramos por metro cúbico de aire (Diario EL HERALDO, abril de 2009).

Para el caso de Bogotá, y de acuerdo con el análisis de información suministrada en 2002 por el liquidado Departamento Administrativo Distrital de Medio Ambiente de Bogotá -DAMA (hoy Secretaria de Ambiente), el 65% de las emisiones de gases contaminantes que se arroja a la atmósfera de la ciudad lo genera el sector vehicular, mientras que el restante 35% se lo añaden a fuentes fijas, como el monóxido de carbono, sugiriendo esto que es la ciudad más

contaminada del país y la tercera más contaminada de América, después de Ciudad de Méjico y Santiago de Chile. El monóxido de carbono que producen los automóviles, es el primer causante de contaminación del aire en el país, el parque automotor emite más del 50% del material particulado contaminante. Según RUIZ (2007), estos se deben, *“a la mala calidad del combustible, deficiencias administrativas para obligar el cumplimiento de las normas, obsolescencia tecnológica, desacato a la norma de reposición y chatarrización de los buses e incumplimiento de las normas y señales de tránsito”*.

Lo paradójico es que las normas de protección del medio ambiente atmosférico obligan a que las principales ciudades del país cuenten con estaciones para la medición de la calidad del aire. Hoy día, salvo la ciudad de Bogotá, las estaciones de las demás ciudades están deterioradas o fuera de servicio o nunca han sido construidas; es el caso de la ciudad de Cali y de los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. Lo anterior, a pesar de que la normativa ambiental colombiana establece una serie de incentivos y exenciones de los impuestos a las ventas-IVA y de Renta por la importación de infraestructura para la gestión ambiental. A pesar de lo anterior, recientemente se han expedido unos lineamientos para la formulación de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire,<sup>461</sup> en el cual se diseñó como mecanismo para su implementación un Plan de Acción coordinado y verificado por la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Prevención y el Control de la Contaminación del Aire-CONAIRE, reglamentada mediante Decreto 244, de 30 de enero de 2006.

En los años 2006, 2007 y 2009, han sido expedidas nuevas normas que regulan la calidad del medio ambiente atmosférico, sustituyendo otras expedidas hace una década y más. Se espera además, que la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL, cumpla en los plazos previstos con la mejora de la calidad del diesel que se usa en el país, el cual es de pésima

---

<sup>461</sup> Nos referimos al documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social- Conpes No. 3344, de marzo 14 de 2005, sobre: *“Los lineamientos para la formulación de la política de Prevención y control de la contaminación del aire”*, de 14 de marzo de 2005.

calidad,<sup>462</sup> a fin de reducir los niveles de azufre y por ende, mejorar la calidad del aire. Aunque ha venido posponiendo sus compromisos, se aguarda para el 2010 la introducción de las propuestas planteadas en CONAIRE.

Por su parte la contaminación por ruido debe destacarse como uno de los principales y más agudos problemas ambientales urbanos, más allá de considerar la presencia de un sonido desagradable, constituye una situación que puede afectar las relaciones de vecindad y la salud humana. En Colombia se tiene que los altos niveles de ruido se consideran como un problema ambiental y urbano, aunque no es fácil acceder a información sistemática y actualizada al respecto. Sólo el 16.4 % de las ciudades del país cuentan con información confiable de niveles de ruido (MINAMBIENTE, 2001).

A pesar de lo anterior, es posible alcanzar datos desagregados que ofrezcan un mapa de la situación. De acuerdo con mediciones realizadas por las autoridades ambientales competentes, el ruido de los centros urbanos del país proviene más que todo del tránsito, aviones, camiones de recolección de residuos, equipos y maquinarias de la construcción, procesos industriales de fabricación, cortadoras de césped, equipos de sonido fijos o montados en automóviles, este último, un verdadero problema cultural y de vecindad en las ciudades de la Región Caribe colombiana.

De manera general las ciudades turísticas e industriales tienden a contar con valores medios superiores a la norma. Igualmente se anota un exceso de ruido en las zonas residenciales en la noche. Según MINAMBIENTE (2001), se ha

---

<sup>462</sup> De acuerdo con ARANGO (2009:101), a lo largo de las últimas dos décadas, la Empresa colombiana de Petróleos-Ecopetrol ha venido haciendo esfuerzos por mejorar la calidad de los combustibles. En el caso del Diesel desde el año 90, cuando era de 5.000 partes por millón de contenido de azufre, se fue haciendo una reducción significativa hasta llegar al año 2001, año en el que se inició la operación del sistema de transporte masivo en Bogotá, que consumía Diesel de bajo azufre o Diesel extra con un contenido de azufre de 1.200 ppm, cuando el Diesel corriente que se manejaba para todo el territorio nacional tenía un contenido del 3000 ppm de azufre. En este momento, se hizo una reducción del punto final de destilación y se pasó de 380°C a 360°C, lo que hizo que las fracciones pesadas no se incluyeran en la cadena de producción del Diesel. Desde julio de 2008, se empezó a distribuir en Bogotá diesel de menos de 500 ppm y en el resto del país con menos de 3.000 ppm de contenido de azufre. Y a partir del 1° de enero de 2009, se está entregándole al resto del país un diesel de 2.500 ppm de azufre, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1205, que regula el contenido de azufre en el diesel. Así mismo, en el año 2008 se empezó el Programa de Biocombustibles, básicamente en la Costa Norte, en el que Ecopetrol adiciona 2% de Biodiesel y un 3% los distribuidores mayoristas, para completar el 5% que exige la regulación. ARANGO (2009). *Calidad de los biocombustibles en Colombia*.

verificado el exceso de ruido en zonas residenciales en ciudades como Santa Marta, Cartagena, Barranquilla, Itagüí, Pereira, Dos Quebradas, Tuluá, Cali y Popayán. Y se ha verificado que cumplen con la norma ciudades como Bucaramanga, Girón y Piedecuesta.

Sólo el 19.4% de las ciudades del país cuenta con registros de presión sonora en zonas comerciales. En ciudades turísticas como Santa Marta y Cartagena en la Región Caribe, los niveles de ruido exceden la norma diurna y nocturna. Las ciudades del eje cafetero en la Región Andina Occidental (Pereira, Dos Quebradas, Armenia) y del eje industrial del Valle (Tuluá y Cali) y del área metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Girón y Piedecuesta) en la Región Andina Oriental, presentan altos niveles de ruido tanto diurnos como nocturnos y exceden los valores de norma. Como conclusión puede observarse que el incumplimiento de la norma es generalizado y cada entidad municipal debe realizar una mejor gestión de control y supervisión en los niveles de ruido ambiental. En artículo escrito por EDGAR, para el Periódico EL TIEMPO (edición del 9 de diciembre de 2008), se señala que en cinco años, las denuncias por exceso de ruido en establecimientos de comercio e industria en Bogotá, han aumentado de forma alarmante: entre enero de 2007 y noviembre de 2008 se han atendido 8.000 quejas por exceso de ruido; entre enero de 2007 y noviembre de 2008 la Secretaría Distrital de Ambiente atendió 5.271 quejas y las Alcaldías Locales reportaron 2.712. Además del incremento de la contaminación ambiental y el descenso de la movilidad, la entrada de miles de carros a las ciudades grandes e intermedias está generando otro problema: la contaminación auditiva. Según datos de la Secretaría de Distrital de Medio Ambiente, entre los años 2003 y 2006, el ruido en la capital aumentó en un 2.38 por ciento, equivalente a 1,8 decibeles (dBA), al pasar de 73.6 a 75,4 dBA, en promedio.

Cabe destacar que las quejas además incluyen el ruido proveniente de otras actividades como las molestias causadas por el ruido proveniente de instrumentos musicales ejecutados a niveles excesivos, y también de una

situación de especial complejidad generalizada para todas las ciudades de Colombia: la proliferación de iglesias de todo tipo de confesiones, las cuales se ubican en sitios no compatibles con su actividad, llevando a cabo *oficios* y *cultos* con instrumentos eléctricos que provocan molestias en los vecinos de algunos barrios donde se encuentran ubicadas.<sup>463</sup>

De acuerdo con SÁNCHEZ (2002), el límite de ruido permitido por las normas ambientales en una zona industrial es de 75 decibeles, sin embargo, en ciudades como Barranquilla este ruido alcanza niveles de 95 decibels en horas del mediodía. Por su parte, en las zonas cercanas a las vías del centro de Cali, el promedio mensual de ruido registrado entre 2004 y 2005 fue de 89 decibeles para el 90% de los lugares considerados; en Pereira, las mediciones realizadas entre 2004 y 2005 en la popa, Alcaldía y Aeropuerto registraron un valor promedio de 92 decibeles durante el 70% del tiempo de medición; en Medellín, se presenta un nivel promedio de ruido 87 decibeles desde las 7:30 hasta las 10: 30 de la mañana. Datos que resultan alarmantes pues 65 decibeles es el umbral a partir del cual los científicos y expertos sanitarios consideran inaceptable el ruido.

En relación con el ruido proveniente de los aviones, cabe destacar, que de las 115.037 operaciones aéreas efectuadas durante el primer semestre de 2008 en el Aeropuerto Internacional El Dorado que sirve a la ciudad de Bogotá, por lo menos 14.759 sobrepasaron los límites establecidos en las normas. Según la información recogida por el Diario EL TIEMPO (Edición del 7 de octubre de 2008) en una de las dos pistas de El Dorado se realizó el 42% de las operaciones aéreas, y esa es precisamente, la que tiene influencia sobre la localidad adyacente, la localidad de Engativá, un barrio de estrato 1 con una

---

<sup>463</sup> En la ciudad de Barranquilla el asunto ha sido debatido y se han tomado medidas de carácter reglamentario para atajar la situación. Según el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA – DAMAB, las personas que practican este tipo de cultos se defienden apoyándose en el derecho a la libertad religiosa, sin embargo, la Corte Constitucional ha zanjado la polémica, dando prioridad al derecho fundamental a la intimidad. En ese sentido, el Concejo Distrital de la ciudad expidió en el año 2005, el Acuerdo 0002, por el cual se regulan las actividades que produzcan contaminación sonora, en particular, la realización de actividades religiosas. NÁJERA (El Herald, edición del agosto 25 de 2008).

población de alrededor de 15 mil habitantes, expuestos durante la mayor parte del tiempo a las altas emisiones de ruido.<sup>464</sup>

Otro tipo de contaminación sonora de importancia, sobre todo en las ciudades regionales, es el de los pregoneros, vendedores ambulantes o callejeros, que para vender sus productos, hacer publicidad o recoger residuos aprovechables, utilizan parlantes y amplificadores en las vías públicas. Según investigación realizada por el Diario EL TIEMPO (Edición de abril 16 de 2008), en ciudades como Medellín o Barranquilla este es un problema de alto impacto. Teniendo en cuenta lo anterior, la DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO de la ciudad de Medellín tomó la decisión de obligar a los pregoneros a realizar su trabajo con ciertas limitaciones con el fin de reducir el ruido en las calles. Esta restricción no prohíbe el perifoneo, sino que busca reducir el volumen y sólo les permite un máximo de 75 decibeles en zonas comerciales. Por lo anterior, es dable considerar a la contaminación sonora como un problema de contaminación ambiental urbana grave.

La contaminación por la incorrecta gestión de los Residuos es otro de los problemas ambientales urbanos en Colombia. En Colombia no existe una Ley general de residuos, como si existe en muchas otras partes del mundo, de tal suerte que hay 5 diferentes normativas, que teniendo en cuenta el tipo de residuo, regulan en muchos casos no con buen atino, sus aspectos particulares.

Según MINAMBIENTE (2003), la producción de residuos promedio per cápita en las ciudades colombianas es alta (0.8 Kg./hab./día en Municipios menores de 100.000 habitantes y cercana a 1.3 Kg./hab./día para ciudades con población mayor de 100.000 habitantes), comparada con los estándares establecidos en la normatividad vigente (0.8 Kg. /hab./día) y los producidos en

---

<sup>464</sup> A pesar de lo anterior, la autoridad urbanística del Distrito Capital ha autorizado la construcción de un conjunto residencial de vivienda de interés social llamado *Bonaire*, compuesto por 35 bloques de apartamentos, de tres pisos cada uno, a 200 metros de la pista del Aeropuerto El Dorado. Así, mientras la tendencia mundial es construir parques tecnológicos e industriales en los alrededores de los Aeropuertos para maximizar los beneficios de la red mundial de comunicaciones, en esta zona de Bogotá se autoriza levantar conjuntos residenciales expuestos a peligros, como el ruido excesivo, denuncia el DIARIO EL TIEMPO, en su edición del 4 de junio de 2008.

países industrializados como Francia donde se cuenta con promedios nacionales de 1,18 Kg./hab./día. El 68.0% de la basura se produce en centros urbanos por encima de 100.000 habitantes, ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Bucaramanga y Cartagena entre otras, ciudades capitales con empresas prestadoras de servicios privadas que en general cuentan con un buen nivel de gestión.

De acuerdo con la Dirección General de Asentamientos Urbanos y Población, y la Subdirección de Medio Ambiente Urbano de MINAMBIENTE (2003), más del 70 % de los residuos producidos en Colombia son material orgánico y un 30 % lo constituyen materiales como plásticos, papeles, metales, vidrio, trapos y basura tóxica. Por su parte, según análisis realizados por el DNP (2004), cada día se producen 1.300 toneladas de desechos considerados como peligrosos.

En la misma línea, y de acuerdo con el análisis sectorial de los residuos sólidos urbanos en Colombia, realizado por la ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD-OPS (2003), de conformidad con el Plan Regional de Ambiente y Salud, existen seis limitaciones que no permiten la correcta gestión de residuos urbanos en el país: *a.* Falta de precisión en el ordenamiento y delimitación de responsabilidades en la solución del problema de desechos sólidos; *b.* Aumento acelerado de la población urbana; *c.* Baja capacidad de ingreso y pago de la población; *d.* Mantenimiento de las tasas y tarifas por parte de los operadores; *e.* Deficiencias técnicas, institucionales, administrativas, operacionales, financieras en los servicios de aseo urbano; y, *f.* Falta de conciencia y participación de los usuarios.<sup>465</sup>

---

<sup>465</sup> Colombia cuenta con una normativa laxa que da amplio margen de maniobra a los operadores del sistema, privilegiando la rentabilidad del negocio y las condiciones de libre competencia por encima de las medidas de protección ambiental o la mejora en la prestación del servicio. La normativa todavía no obliga, sino que “sugiere”, si las condiciones del mercado lo favorecen, llevar a cabo una verdadera gestión integral, contando con actividades mínimas como la separación en la fuente, la recogida selectiva y el aprovechamiento o reconversión energética. No hay una sola ciudad en el país, donde dicho tipo de actividades sean desarrolladas por los prestadores del servicio. Por su parte, y como se anotó antes, en materia de normativa ambiental existe una disgregación de los regímenes jurídicos que hace difícil realizar en la práctica un verdadero control de la actividad. Según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se registra como tipo de disposición final el reciclaje, sin embargo, sólo el 1.0% de las entidades reportan actividades de este orden. En cuanto al manejo separado de residuos hospitalarios sólo 5.0% de los operadores reportaron su práctica. 95.0% restante no lo hace. (MINAMBIENTE, 2001)

La eliminación definitiva de los residuos es otro de los problemas presentes en los Municipios colombianos. En estos aún se permite la instalación de rellenos sanitarios, y aunque este tipo de infraestructura obliga, así sea mínimamente, una serie de requerimientos de orden técnico, en la mayoría de los casos no cumplen con la normativa, más se asemejan a meros botaderos a cielo abierto. Según MINAMBIENTE (2001), es especialmente crítica la situación en las regiones Pacífica, Amazonía y Caribe Insular, donde no se reporta la existencia de un solo relleno sanitario. El análisis de la información secundaria registra que 17% de los operadores, en su mayoría en Municipios con población mayor a 100.000 habitantes, realiza actividades de tratamiento de lixiviados y manejo de gases producidos por la descomposición de los residuos, y 36% de los mismos, actividades para el control de vectores (ratas, gallinazos, insectos) en las áreas de disposición final. Finalmente, el 15% de los operadores cuentan con licencia y/o Plan de Manejo Ambiental aprobado por la autoridad respectiva para el sitio de disposición final, mientras que 85% restante reporta no contar con autorización alguna.

Existe abundante casuística sobre litigios jurídicos que se han incoado para obligar a los concesionarios de los servicios Municipales de residuos a clausurar rellenos sanitarios por incumplimiento de las normas y medidas técnicas de protección del medio ambiente y la salud humana. Algunos de los casos más sonados en las principales ciudades del país son los del Botadero (vertedero) Doña Juana en Bogotá, Veracruz en Santa Marta, Monterrey en Cali o El Henequén en Barranquilla. En todos estos casos se ha obligado judicialmente a clausurar rellenos sanitarios por estar completamente colapsados o por carecer de requerimientos técnicos mínimos como canales de lixiviación o biodigestores.<sup>466</sup>

---

<sup>466</sup> En el caso del Botadero Doña Juana de la ciudad de Bogotá, el Consejo de Estado está a punto de fallar una acción de reparación directa contra de la ciudad y los operadores del relleno para que indemnice los perjuicios económicos originados en un deslizamiento de basura que sepultó parte de la zona adyacente al relleno, y obstruyó y contaminó el Río Tunjuelito, principal acuífero de la parte nororiental de la ciudad. El suceso ocurrió el día 27 de septiembre de 1997, y en varias ocasiones el Consejo de Estado ha reconocido en sus sentencias que el deslizamiento de basuras tuvo causa en la incorrecta gestión de los residuos al llevar a cabo una mala disposición y compactación de los mismos.



Pero si por el lado de la gestión de autoridades y prestadores del servicio hay problemas, por el lado de la sociedad no son menos. Según la Primera Gran Encuesta Ambiental de Colombia publicada por la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA y la REVISTA CATORCE SEIS en noviembre de 2008, el colombiano reconoce los residuos como un problema que afecta su cotidianidad, pero no hace absolutamente nada por evitarlos. El 65% de los encuestados aceptó haber botado basura al espacio público, 69% dice generar mayor cantidad de residuos de la que debería, y por último, sólo la tercera parte de los ciudadanos encuestados señala que recicla o aprovecha sus residuos. A este respecto, ya habían puesto de presente GARCÍA Y VELÁSQUEZ (1999: 125) la situación, al señalar que “la mayor parte de la población urbana tiene una percepción muy lejana de los problemas reales que implica el tratamiento de los residuos generados, ya que ante una sociedad consumista que desconoce el volumen de sus propios desperdicios y hacia dónde van, la preocupación es que el Municipio haga de la recolección un servicio lo más eficaz posible para desentenderse del problema”. Como sostiene PERLOFF (1985), si la sociedad no se manifiesta frente a los problemas que afectan su cotidianidad, los políticos no tomarán en cuenta que son asuntos que interesan. En el caso colombiano, si la sociedad no está sensibilizada frente al problema, mucho menos lo estarán los políticos. Lo anterior lleva a que como otro de los problemas en la gestión de los residuos, se agregue la ausencia de campañas gubernamentales para que la gente reduzca la producción de residuos o recicle los residuos que produce.

Miremos ahora la contaminación a los cuerpos de agua, la cual se presenta de múltiples formas. A pesar del negativo panorama mundial en relación con el agua,<sup>467</sup> GUHL (2006) sostiene que, *“afortunadamente Colombia, al igual*

---

<sup>467</sup> Cabría comenzar por su mala calidad del agua es un grave problema de sustentabilidad<sup>467</sup>, no sólo urbana. Según la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2007) el mundo tiene más de 1.100 millones de personas sin acceso al agua potable y 2.600 millones más, que carecen de saneamiento básico. Estas carencias se han convertido en limitaciones graves para lograr mejoras en la calidad de vida y en obstáculo para la lucha contra la pobreza, la enfermedad y el subdesarrollo. Según la misma Organización, y de acuerdo a las líneas de tendencias para 2030, el 67% de la población seguirá sin tener acceso al agua potable y serán para entonces 5.000 millones las personas con carencias en relación con la disponibilidad del recurso. Lo anterior parece un fracaso absoluto frente al cumplimiento de las Metas de los Objetivos del Milenio, según el cual, para 2015, el 90% de la población mundial utilizaría mejores fuentes de agua potable.

que otros pocos países, tiene una situación diferente en cuanto a algunos elementos cruciales como la cantidad de agua y la existencia de zonas productoras todavía no intervenidas". Según el IDEAM (2007), Colombia posee 45 cuencas hidrográficas principales que aportan una oferta hídrica que supera los 2.000 kms.<sup>3</sup>, correspondientes a 57.000 kms.<sup>3</sup> anuales por habitante. Cada año precipitan en el país 3400 kms.<sup>3</sup> de agua, se evaporan 1100 y escurren 2300. Si se supone que el país es capaz de retener en sus dispositivos de abastecimiento el 40% de esta oferta, en efectivo Colombia contaría con 1150 kms.<sup>3</sup> al año de oferta hídrica total superficial.

Por su parte la oferta neta, es decir, en la cual se incorporan reducciones tanto por alteración de la calidad, como por regulación natural, alcanza los 1.260 kms.<sup>3</sup> que corresponden a una disponibilidad de 34.000 m<sup>3</sup>, por habitante/año. De acuerdo con los valores críticos para el índice de disponibilidad *per cápita* de agua, en los países en los que la disponibilidad sólo alcanza los 1.700 m<sup>3</sup> hay una situación de *estrés hídrico*, cuando esta disponibilidad es de 1.000 m<sup>3</sup> se tiene una situación de *escasez* y cuando sólo se dispone de 500 m<sup>3</sup> se manifiesta una *escasez severa* del líquido. Según las mediciones internacionales, Colombia ocupa el lugar número 24 entre 203 países, mientras que Singapur, Malta, Arabia Saudita, Qatar y Bahamas ocupan los últimos puestos con disponibilidades per cápita menores a 150 m<sup>3</sup>/habitante/año; ubicación que le hace figurar como potencia hídrica mundial (IDEAM, 2008). Si además se tiene en cuenta que hay países que sobreviven con 150 metros cúbicos/hab./año, 34.000 m<sup>3</sup> parece una cifra suficiente y privilegiada.

Sin embargo la situación está cambiando, y a pasos agigantados. La desigual distribución del recurso, de población y de actividades económicas en Colombia, hacen que el indicador promedio relativamente favorable que ostenta sea engañoso, o cuando menos desfavorable, en la medida en que se consideren exclusivamente las zonas donde se concentra la mayor parte de su población y sus actividades. Allí por el contrario, los rendimientos de agua

tienen los valores más bajos. Para corroborar lo anterior, cabe señalar que en el periodo comprendido entre 1985 y 2005 la disponibilidad de agua en el país se redujo de 60.000 metros cúbicos/hab./año, a 40.000, situándose, como ya se dijo, en los 34.000 metros cúbicos en la actualidad. Lo anterior viene a señalar, que la disponibilidad ha disminuido a una tasa de 1.000 m<sup>3</sup> por año. En el caso hipotético de que se mantuviese el crecimiento poblacional e industrial actual, y se mantuviesen los hábitos de uso y consumo vigentes, en 40 años el país alcanzaría los valores críticos de este indicador. La tendencia entonces es a ir perdiendo posiciones por el descuido de los ecosistemas acuáticos y la mala utilización del recurso. )

A pesar de lo señalado, el IDEAM (2008), sigue indicando que dicho escenario es poco probable, pues según este Instituto, la capacidad de los sistemas de abastecimiento y suministro de agua en nuestro país aún no alcanzan el porcentaje con respecto a la oferta de agua promedio. A su vez, la oferta de agua más frecuente para el territorio colombiano alcanza la cifra de 1.910 km<sup>3</sup> al año, mientras que en condiciones hidrológicas de estiaje (oferta en año seco) la oferta de agua no supera los 1240 km<sup>3</sup> al año. Analizado de ese modo, el IDEAM señala que el panorama de la oferta hídrica neta superficial en Colombia sólo posee signos de abundancia de recurso.<sup>468</sup>

Confirmando las estadísticas respecto de la cantidad de agua en el país, el Ministerio de Medio Ambiente (2001) explica que el diagnóstico urbano muestra una clara tendencia de altos consumos urbanos *per cápita*, acentuada en las Regiones Caribe, Orinoquía y Amazonía, sin embargo, se establece que el agua para las veinte mayores ciudades del país, donde se concentra el 45% de

---

<sup>468</sup> El IDEAM amplía aún más su explicación señalando, que para entender que el problema del agua en Colombia no está relacionado con su oferta hídrica es necesario establecer los niveles de demanda potencial de agua, según los diferentes sectores y su distribución en el territorio nacional. Sólo esta correlación deja en evidencia el conflicto existente por la localización de las altas demandas de agua en territorios con pocas o pequeñas fuentes de agua. Ciudades como Quibdó capital del Departamento del Chocó en el pacífico, Sincelejo Capital del Departamento de Sucre en la Región Caribe, Cali, tercera ciudad de Colombia, Capital del Departamento del Valle del Cauca, también en la costa pacífica de Colombia, y Cúcuta, Capital del Departamento de Norte de Santander, al Noroeste del País, sufren fuertes desabastecimientos debido principalmente a la ausencia de una infraestructura adecuada y a una incipiente gestión del recurso hídrico por parte de las entidades con asentamiento local.

la población, cercana a los 15 millones de personas y la mayoría de la industria y del PIB de Colombia, proviene de tan solo treinta fuentes principales.

El consumo final total del país es de 5.6 Millones de m<sup>3</sup>, de los cuales 79.0%, es decir, 4.4 Millones diarios, corresponde al consumo de la población urbana nacional. Las cuatro grandes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla consumen 34.0% del total nacional, sólo Bogotá participa con el 20%. Adicionalmente 36 ciudades intermedias tienen el mismo consumo que casi 900 Municipios de menos de 30.000 habitantes, es decir 1.43 Millones de m<sup>3</sup> por día. Asimismo se observa que el 12.5% de las ciudades muestran dotaciones superiores a 500 lt/hab./día, promedios muy superiores a lo establecido en el citado Artículo 67 del Reglamento Técnico del Agua (RAS-2000), lo que puede significar altos niveles de desperdicio y un impacto importante e innecesario de los sistemas de acueducto sobre las fuentes y recursos hídricos.

El IDEAM (2008) analizó también la dinámica regional en relación con el recurso, señalando en apartes lo siguiente: las ciudades de la Región Caribe, que presentan índices de vulnerabilidad del abastecimiento medio y alto, manejan una concentración importante de población y actividades económicas de consideración, situación que contrasta con los altos niveles de consumo *per cápita* encontrados en el diagnóstico y que reflejan no sólo hábitos de consumo altos en la población sino pérdidas técnicas y comerciales a ser controladas.<sup>469</sup>

En la Región Andina Oriental, ciudades como Bucaramanga y Los Patios muestran índices de vulnerabilidad del abastecimiento "muy altos". Otras ciudades como Cúcuta, Barrancabermeja, Paipa, Duitama, Sogamoso, Tunja y Girón, muestran índices de vulnerabilidad altos, corroborando la necesidad de proteger el ecosistema y de promover medidas de racionalización del consumo.

---

<sup>469</sup> Cuando se habla de vulnerabilidad en un nivel bajo, medio o alto, se hace referencia a la dificultad de las fuentes para recuperarse.

Las ciudades del piedemonte llanero: Yopal, Villavicencio y Florencia, muestran por el contrario, índices de vulnerabilidad de medios a bajos; esto indica que los niveles poblacionales servidos frente a las fuentes abastecedoras son manejables. Por su parte, el ecosistema del eje cafetero suple el abastecimiento de agua a ciudades como Pereira, Armenia, Dosquebradas y Manizales, presentan vulnerabilidad media. Las regiones Caribe Insular y Andina Occidental presentan niveles de consumo *per cápita* superiores a lo establecido por el Reglamento Técnico del sector Agua (media de 250 lt/hab-día), y con excepción de Medellín y San Andrés, presentan vulnerabilidad media. El nivel más alto de vulnerabilidad lo presenta la ciudad de Medellín, el cual es crítico, si se considera que algunas ciudades de su Área Metropolitana son abastecidas por el mismo sistema hídrico.

Además de la disponibilidad y el consumo de agua, otro de los problemas pasa por las condiciones de mala utilización y contaminación de las zonas de recargas de acuíferos, y directamente, de los recursos. Según el mismo IDEAM (2006), en 50 años como consecuencia del calentamiento global, el 75% de los páramos y subpáramos podrían desaparecer. Por otra parte, y según un informe realizado por la DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2006) con motivo del *Día Panamericano del Agua*, en la mayoría de los Departamentos del País hay problemas relacionados con la calidad del agua. 12.9 millones de colombianos no tienen acceso al agua potable, lo que equivale al 28.8% de la población del país. Los Departamentos que en ese sentido presentan más problemas son, Casanare, Arauca y La Guajira. En el caso del Departamento del Casanare, en ninguno de los 19 Municipios del Departamento se provee a los pobladores de agua apta para el consumo humano, y en 12 de ellos, el agua es tan mala que está catalogada como "inviabile sanitariamente". Asimismo, señala que casi el 30% de los colombianos están expuestos a enfermedades derivadas de la mala calidad de este líquido por la incorrecta disposición de residuos sólidos que contaminan las fuentes hídricas, la ausencia de plantas de tratamiento, y la deficiente gestión de las autoridades locales y departamentales.

Agrega además el informe, que en el Departamento de Nariño hay 59 Municipios que abastecen a sus habitantes de agua no apta para el consumo humano; en Santander 85; en Boyacá, 103 y en Cundinamarca 98. Pereira, capital del Departamento de Risaralda, sobresale como una de las que incumple con las normas de calidad del agua. Pero sin duda el ejemplo de la desidia y la desatención a los problemas mínimos de la comunidad se encuentran en un Municipio pequeño, Ragonvalia, en el Departamento de Norte de Santander. Allí, de acuerdo con el estudio de la Defensoría del Pueblo, el 93% del agua está infectada con coliformes, materia fecal y otros sólidos suspendidos.

Según MINAMBIENTE (2001), de una población urbana estimada en 30 millones de habitantes, 27 millones (90.0%), cuentan con servicio de acueducto. La cobertura de acueducto es alta para el país y sólo los casos puntuales como los Municipios de Quibdó y San Andrés presentan una cobertura crítica<sup>38</sup> inferior al 30%.

El análisis de cobertura del servicio de acueducto por regiones muestra que en la Región Caribe, la cobertura promedio es del 74.0%. Solamente un Municipio (Maicao) tiene una cobertura menor del 40%. Para la región Andina Occidental la cobertura promedio es del 96%. En términos reales esta región es la que mejor promedio de cobertura de acueducto presenta en el país. En la región Andina Oriental se tiene un promedio regional de la cobertura real del orden del 91%. En referencia a la región Pacífica se puede afirmar que en promedio la cobertura es del 70% siendo la región de más baja cobertura. La Orinoquía cuenta con una cobertura media del 92% y la región de la Amazonía con una cobertura promedio del 90%.

Con esta información puede deducirse que la zona correspondiente al Eje Andino del país, donde se encuentra el gran volumen de asentamientos urbanos y de desarrollos industriales y comerciales, presenta una cobertura del servicio de acueducto importante lo que ha permitido a su vez mayores expansiones y concentraciones de actividades urbanas. En contraposición, la

cobertura en la región Pacífica no es la mejor, factor que se conjuga con el bajo nivel de desarrollo de la zona. Así mismo, la cobertura en la zona Caribe Insular es muy baja (50%) lo que ha traído como consecuencia que la comunidad haga uso de fuentes alternativas como pozos profundos y recolección de agua lluvia, consumiendo el líquido sin requerimientos de calidad.

Otro de los problemas relacionados con el recurso agua en las áreas urbanas tiene que ver con el escaso tratamiento de aguas residuales. De acuerdo con MINAMBIENTE (2001), sólo el 21.7% de las ciudades cuentan con planta de tratamiento de aguas residuales domésticas. Es importante aclarar que, a pesar de que existen algunas plantas de tratamiento, no todas tratan la totalidad de los efluentes municipales, pues en varios casos (entre ellos Bogotá), se tratan solamente los residuos líquidos de parte del sistema de la ciudad (es el caso también de Barranquilla). Aunque la cobertura de tratamiento de aguas residuales es relativamente baja, se considera importante el progreso realizado en los últimos 10 años en este aspecto. Se pasó del 0% al anotado 21%.

En la región Caribe el 46% del total de las cabeceras municipales del estudio cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales, y en la región Andina Occidental el 30%. Por su parte, en la región Andina Oriental el 22.2% del total de las ciudades cuentan con planta, mientras que en la región Pacífica no se tiene infraestructura de tratamiento. Igual situación se presenta en la región Caribe Insular, donde no hay una sola infraestructura de tratamiento de aguas negras. En la región Orinoquía únicamente Yopal cuenta con planta de tratamiento para los efluentes domésticos y en la región Amazónica sólo Florencia, capital del Departamento del Amazonas, dispone de este tipo de planta. En cuanto al tipo de tratamiento de las aguas residuales, (preliminar, primario, secundario y terciario), el 18.8% de las ciudades realiza tratamiento preliminar a los efluentes de alcantarillado, el 50% dispone de tratamiento primario, el 25% secundario, y sólo el 6.3% posee tratamiento terciario.

El tercer y último de los macroproblemas del medio ambiente urbano en Colombia, de acuerdo con el libro verde europeo, es el relacionado con la escasa e irregular planificación del desarrollo territorial y urbano, problema en verdad complejo y significativo en Colombia.

A pesar de que desde el año 1997, con la expedición de la nueva Ley de Reforma Urbana (Ley 388/97), se impuso la obligación para todos los Municipios, independientemente de su tamaño, población, desarrollo económico, etc. de elaborar y aprobar Planes de Ordenamiento físico-territorial-POT (los cuales también vinculan en la estricta ordenación urbana a través de los Estatutos Urbanos), las ciudades siguen siendo en relación con la planificación, un verdadero caos.

Según la Dirección General de Asentamientos Urbanos y Población y la Subdirección de Medio Ambiente Urbano del Ministerio de Medio Ambiente (estas fueron abolidas en la nomenclatura del Ministerio desde su modificación en 2003),<sup>470</sup> *“las poblaciones pobres que no tienen capacidad económica de entrar en el mercado del suelo urbano, se asientan en forma espontánea, o son inducidas a hacerlo de manera informal por los urbanizadores piratas en tierras que deberían ser declaradas como zonas no aptas para la urbanización, tales como laderas de ríos o en pendientes altas, las cuales por su vulnerabilidad constituyen un riesgo”*. Todo lo anterior a pesar de la existencia de instrumentos de planificación y de autoridades con competencias para hacer valer las disposiciones y controlar las actividades contrarias a éstos.

La realidad es que dichos Planes están hechos a medida de intereses reducidos y grupos de presión (más adelante tendremos oportunidad de ampliar esta idea). El crecimiento sin control de las ciudades en países en vías de desarrollo, en particular Colombia, ha originado toda serie de dinámicas, intereses y tensiones que chocan de manera frontal con el imperativo de

---

<sup>470</sup> Con la reforma al Estado recién expedida con la Ley 1444, de mayo 5 de 2011, se crea un nuevo Ministerio, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que pasará a ejercer las funciones que hasta la fecha le correspondían al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, creado a través del Decreto 216, de febrero 3 de 2003.



someter dicho crecimiento a normas de armonización y equilibrio. De esta manera, en el afán por mantener de un lado, privilegios sobre ventajas comparativas y competitivas desde lo territorial, y por el otro, frente a la necesidad de millones de personas por alcanzar, de cualquier forma, su sustento diario, las ciudades han quedado convertidas en un *collage* de retazos discontinuos, amorfos.

Pero no cabe duda que gran parte de la responsabilidad del *fracaso urbano* colombiano, ha recaído en las Administraciones competentes, a quienes les falta preparación humana y técnica, y lo más importante, convicción y compromiso para elaborar adecuadamente y hacer cumplir y ejecutar los instrumentos de planificación. La tarea adelantada por los Municipios es cuando menos deficiente y el acompañamiento de Gobernaciones y Gobierno Central es existente sólo en el papel.

Evidencia de lo señalado es lo relacionado con lo que se podría denominar “la muerte del espacio público”. Ninguna ciudad en Colombia, de cualquier tamaño, cuenta con espacio público disponible para el disfrute de sus ciudadanos; éste ha sido invadido sistemáticamente durante años por todo tipo de actividades ante la mirada complaciente y cómplice de las autoridades, amparadas en una supuesta imposibilidad de obrar como consecuencia del respecto de ciertas garantías individuales.<sup>471</sup>

Es comprensible que ante la grave situación de pobreza y miseria, la población, como dijimos antes, deba alcanzar de cualquier forma su sustento

---

<sup>471</sup> El Tribunal Constitucional de Colombia ha aplicado el *Principio de la Confianza Legítima*, como proyección de la garantía constitucional a la *Buena Fe* que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, y que parte de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. Partiendo de la anterior premisa, ha sido utilizado como mecanismo para armonizar y conciliar casos en los que la administración, en su condición de autoridad, por acción o por omisión ha creado expectativas favorables a los administrados y de forma abrupta elimina esas condiciones. Tal es el caso de los vendedores ambulantes o del comercio informal, en el que se presenta una tensión entre el derecho al trabajo y el espacio público, que si bien se resolvió en favor del interés general determinando que estos deben desocupar el espacio público, en virtud del principio de confianza legítima se ordenó a la administración que asumiera una serie de medidas tendientes a procurar la reubicación de los mismos, lo cual les garantiza en debida forma su derecho al trabajo.

diario, incluso desarrollando todo tipo de actividades en el espacio público. Sin embargo, desde hace tiempo existen herramientas políticas, jurídicas, administrativas, tributarias y económicas para solventar esta situación, y en vez de mejorar, la ocupación de éste ha ido a peor.

En el año 2003, el Ministerio de Medio Ambiente, al estudiar el estado de la Gestión Ambiental de las Ciudades en Colombia, llegó a conclusiones respecto de las características que se desarrollan en la infraestructura frente a los elementos de espacialidad en la ciudad colombiana. Algunas de esas conclusiones fueron *i.)* Hay una tendencia a la construcción de áreas urbanizadas por fuera de los perímetros de servicios; *ii.)* Se encuentran con frecuencia áreas urbanizadas con pendientes superiores al 15% de pendiente topográfica, además con deficiencias en las construcciones y los materiales de construcción; *iii.)* Las viviendas periféricas de estratos bajo, se ubican de ordinario en zonas de riesgo, y por tanto carecen de una adecuada prestación de servicios; *iv.)* Existe déficit cuanti y cualitativo de zonas verdes, parques; *v.)* No hay declaración ni cuidado de áreas protegidas y el resto de elementos componentes del medio ambiente urbano; *vi.)* Debido a la inexistencia de una política de subsidio y financiación de viviendas para los inmigrantes urbanos, abundan los asentamientos informales; *vii.)* La mala elaboración e insuficiencia de los Plan de Ordenamiento Territorial lleva a una inadecuada calificación y uso del suelo.

## **4.2. LA POLITICA AMBIENTAL COLOMBIANA**

### **4.2.1. Introducción**

Según DANGOND, JOLLEY & MONTEOLIVA (2006:50), las Políticas Públicas son un elemento del sistema político y además expresión del Estado que contribuye a definir el papel del mismo de cara al ciudadano. Están constituidas por un conjunto de propuestas que formulan e implementan quienes han llegado al poder y ejercen el gobierno, y por tanto son, en ese

sentido, acciones estatales orientadas a garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas.

Para SUBIRATS (2008:35), *toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental*.<sup>472</sup> Su marcado carácter ejecutivo hace que el Estado verifique de forma permanente la existencia de problemas que pueda afectar la convivencia, interpretando sus causas y consecuencia, a fin de establecer la forma de abordarlos y resolverlos. En ese orden de ideas, y de acuerdo con ALCÁNTARA (2004: 106-107), las Políticas Públicas deben ser consideradas como determinados flujos o productos del sistema político hacia la sociedad, y no como partes exógenas del mismo. Es decir, acciones o resultados [*policy*] de la actuación de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político [gobierno y sus autoridades], adscritos al Estado, a través de la actividad política [*polity*].

Cuando nos referimos a la Política Pública Ambiental, (en este caso a la colombiana) hacemos alusión al conjunto de decisiones que se toman y las acciones que se ejecutan, por quienes detentan el poder (competencia) para garantizar el postulado axiológico-normativo recogido en la Constitución Política (Art. 79) de respetar el derecho, hacer cumplir la obligación, proteger el bien jurídico, dirimir los conflictos y regular las interacciones entre y de todos las relaciones de poder presentes en la sociedad, dirigidas hacia el uso, conservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales. En palabras de RODRIGUEZ BECERRA & ESPINOZA (2002), es *el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente*".

De acuerdo con TOBASURA ACUÑA (2006), los objetivos de la Política Pública ambiental en Colombia han estado encaminados a *prever o mitigar los*

---

<sup>472</sup> El mismo SUBIRATS (Op.cit.:38), llama la atención que existen más de 40 definiciones de Política Pública, pero guardan entidad entre sus bases definitorias: *lo que los gobiernos deciden hacer y no hacer* (Dye, 1972); *programas de acción propios de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o un territorio específico* (Thoenig, 1985); *actividades orientadas a la solución de problemas públicos en la que intervienen los actores políticos con interacciones estructurales* (Lemieux, 1995).

*impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente, conservar o restaurar los recursos naturales o remediar los viejos problemas ambientales. En síntesis, garantizar la calidad del medio ambiente, la base de recursos para las generaciones presentes y futuras, y la calidad de vida”.*

De acuerdo con su definición y alcance, no es difícil advertir que la Política Pública Ambiental constituye un entramado complejo que no atiende un sólo sentido, y que se enriquece a partir de instrumentos diversos para alcanzar su finalidad: regulatorios, administrativos, planificatorios, económicos y financieros, de persuasión ética y moral, educación y sensibilización, etc., que actúa sobre una serie de sectores específicos: biodiversidad, aguas, fauna, áreas protegidas. De allí el concepto de gestión ambiental, cuando de la mano de los principios y postulados de la Política Pública, se ejercitan los diversos instrumentos dados para alcanzar un manejo integral del ambiente.

Ahora bien, a nuestro enfoque sobre la Política Pública Ambiental, hay que agregar un plus de complejidad, ya que tratándose de la existencia del medio ambiente urbano, su comprensión requiere de una mirada transectorial. La Política Pública Ambiental sobre lo urbano, implica casi un recorrido por todos los sectores y la manera como estos son aplicados sobre el entramado urbano. Es por lo anterior, que en este apartado iniciaremos nuestro recorrido haciendo referencia a la Política Pública Ambiental colombiana en forma general, para más adelante abordar el conocimiento y gestión del medio ambiente urbano en concreto y los avances en relación con el desarrollo urbano sostenible y la gestión ambiental urbana en Colombia. En este recorrido utilizaremos, además de los criterios de análisis de los estrictos instrumentos de política, el concepto de *Policy Style*, presentado por SUBIRATS (1999:87), el cual hace referencia el modo específico y característico en el que se produce la elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas.

Al igual que en España, en términos generales la Política Pública ambiental colombiana ha sido considerada centralista, intrusiva en muchos casos, con un

marcado carácter reactivo, regulador y cerrado.<sup>473</sup> Nos detendremos a analizar estas circunstancias al abordar los diferentes documentos de política a continuación. Pero antes, presentaremos un recorrido histórico por la política ambiental colombiana y la manera como ha venido evolucionando.

#### 4.2.2. Surgimiento y evolución de la Política Ambiental colombiana

Tanto la política como la normativa ambiental en Colombia son conquistas del siglo XX, a pesar de que haya quienes consideren la existencia de instrumentos de protección ambiental, incluso, en tiempos de la intendencia y posindependencia.<sup>474</sup> De acuerdo con la clasificación presentada por BRAÑES (1999),<sup>475</sup> la primera norma ambiental propiamente dicha en Colombia fue la Ley 23 de 1973, con base en la cual el Congreso de la República autorizó al

---

<sup>473</sup> La anterior es una clasificación propia a partir de las características de los instrumentos existentes.

<sup>474</sup> De acuerdo con BOLINAGA (1983). *Bolívar Conservacionista. Cuadernos Lagoven No. 3*. Caracas, Venezuela, "Tan pronto terminó la guerra, Bolívar inició la tarea de reconstrucción, tomando medidas que lo destacaron como el hombre que inició el movimiento conservacionista en América, atendiendo a una mejor coordinación y planificación y de acuerdo con los intereses de los pueblos americanos. Por algo se ha llamado a Bolívar, el padre del conservacionismo en América. Hasta donde se tienen noticias, no se conoce otra figura de la independencia americana que haya prestado tanta atención al conservacionismo como el Libertador, quien tenía disposición natural e inclinación innata hacia el conservacionismo". En el mismo sentido CAMACHO (2006). *La educación ambiental: perspectiva histórica de la colonialidad del conocimiento para definir y caracterizar la identidad nacional y la cultura Latinoamericana*. En: Revista Educere, Revista de Humanidades y Educación de la Universidad de los Andes de Venezuela No. 35, diciembre de 2006: "la educación que se imparte en Venezuela, pudo haber tenido origen durante el siglo XVIII, con la influencia de Simón Rodríguez y su discípulo Simón Bolívar quien expidió Decretos conservacionistas entre 1825 y 1828". En el mismo sentido, MANZO NÚÑEZ, T. (1984). "Bolívar conservacionista". En: Visión diversa de Bolívar. Varios Autores. Petroquímica de Venezuela. Caracas, Venezuela; PÉREZ VILA, Manuel (1970). *Simón Bolívar, defensor de los recursos naturales: Decretos Conservacionistas del Libertador*. En: Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas, Venezuela; entre otros. Todos estos autores coinciden en afirmar que fue el Libertador Simón Bolívar a través de una serie de Decretos quien comenzó el movimiento conservacionista en América. De entre los expedidos sobresale el denominado *Decreto de Chuquisaca*, de 19 de diciembre de 1825, el cual presentaba una regulación en relación con las aguas, la vegetación y los suelos. Las disposiciones no estaban dirigidas al buen uso y aprovechamiento de las aguas sino que se extendían a la vegetación y los suelos por la relación que tienen los tres recursos en el ciclo hidrológico. Las medidas estaban dirigidas a fortalecer los suelos mediante un sistema de canalización del agua, así ésta era aprovechada para el riego de cultivos con el fin de resolver la escasez de vegetación. Por nuestra parte, no consideramos que dichos Decretos hayan sido instrumentos ambientales propiamente dichos tal y como los conocemos hoy día; simplemente, eran regulaciones de carácter económico, que buscaban la utilización racional de los recursos naturales, en tanto recursos aprovechables económicamente, para evitar la pérdida de la materia prima que posibilitaría la construcción y subsistencia de los nuevos territorios liberados.

<sup>475</sup> De acuerdo con Brañes (1999), las normas de protección ambiental (y también se aplica para la Política Pública ambiental), se clasifican en tres tipos: normas generales con contenido ambiental, como los códigos civiles, los cuales aluden al acceso a los recursos naturales; las normas sectoriales con incidencia ambiental, como los códigos o normas sanitarias que regulan desde la sanidad, aspectos íntimamente relacionados con la protección del medio ambiente. Vb. los vertidos, los humos, las basuras, etc.... y en último lugar, están las normas ambientales propiamente dichas, que son aquellas, expedidas con posterioridad a la década de los 70 del siglo pasado, y que tienen por objeto la defensa preventiva del ambiente, normas sobre emisiones, uso sostenible de la biodiversidad, regulación de áreas protegidas, además, como no, de las normas nacionales o generales reguladoras de los sistemas ambientales estatales. BRAÑES, Raúl. (1987). *Derecho ambiental mejicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica de México. Ciudad de México. México. Pág. 18

entonces Presidente de la época, Misael Pastrana Borrero, para expedir un Código que reglamentase la utilización racional de los recursos naturales y salvaguardase el medio ambiente de la Nación.<sup>476</sup> La Ley 23 de 1973, fue la primera en establecer como objetivo principal la defensa preventiva del ambiente, instituyó definiciones sobre contaminación y efectos contaminantes, la necesidad de evaluar los impactos ambientales y establecer instrumentos económicos y legales para el control de la actividad humana de cara a la protección del medio ambiente, entre otras importantes consideraciones. Antes, la historia de la gestión ambiental en Colombia tuvo dentro de sus antecedentes algunos valiosos, pero sin guardar relación con la teoría de protección ambiental, tal como la conocemos hoy.

La evolución de la Política Ambiental colombiana se puede dividir en cinco momentos históricos:

Un primero comprende los períodos de conquista europea y posterior colonización e independencia de las Naciones americanas. En esta primera etapa no hay alusión a la protección del medio ambiente pues se desconocía que existiese algún tipo de problema o situación problemática en la relación hombre-naturaleza, a pesar de que la epistemología, desde tiempos remotos, había hecho relación a esta dañina cosmovisión antropocéntrica imperante en la cultura occidental.

El segundo momento va desde los inicios del siglo XX hasta la década de los 50, cuando ingresa la industrialización (tardía por cierto) al país y se comienzan a levantar obras e infraestructuras y a localizar industrias y empresas. En este período se observan los primeros desfases del modelo de desarrollo

---

<sup>476</sup> La expedición de este Código trae causa en los acontecimientos internacionales que se sucedieron con posterioridad a la publicación del Informe Meadows por parte del Club de Roma y la realización de la Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, en el verano de 1972. En esa ocasión, el Presidente colombiano, Misael Pastrana, acudió en persona a la cita global, y escuchar la evidencia científica presentada se comprometió de viva voz a impulsar una norma que con carácter General se encaminara a la protección ambiental del país. A su regreso a Colombia, lo primero que hizo fue pedir facultades al Congreso de la República para expedir la Ley. De allí que el Decreto-Ley 2811 de 1974, mejor conocido como CRNA y el medio ambiente de Colombia, expedido con base en las facultades que le otorgó la Ley 23 de 1973, se considera un código pionero en su género para su época. De su contenido bebieron otras normas generales y códigos que se expidieron por aquellas épocas alrededor del mundo.

económico frente a la vulnerabilidad de los ecosistemas, se pasa del desconocimiento a la irracionalidad, pues se creía que todo lo que se hacía desde esa visión, netamente economicista, era bueno para la sociedad colombiana.

Un tercer momento comprende las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo pasado, en las cuales se dan los primeros signos de preocupación con alcance planetario por la situación del ambiente. La oleada científica y activista global llegó también a Colombia, y se comenzaron a tomar algunas determinaciones institucionales para organizar, lo que podría considerarse, el inicio de la gestión ambiental. Es obvio que Colombia, siendo un país megadiverso, haya entendido pronto que los recursos naturales, además que podían agotarse, constituían un elemento estratégico, y en ese sentido decidió, casi siempre movido por recomendaciones de misiones foráneas, establecer medidas de Política Pública al respecto.

El cuarto momento lo constituye la consolidación definitiva, al menos teóricamente, de la protección del ambiente y el los recursos naturales. En este período se da la participación de Colombia en los esfuerzos internacionales de protección ambiental, se expide la Ley de facultades con base en la cual se pone en vigencia el Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección del Ambiente-CNRA, y se dan los primeros Reglamentos al respecto. Cinco años después de la expedición del CRNA (1974), se dio la del Código Sanitario (1979), que junto a aquel, se situaron como un binomio fundamental para la expedición de abundante desarrollo reglamentario.

Por último, la quinta etapa nos lleva a organización moderna de la Política Ambiental colombiana, con la expedición de la denominada *Constitución Ecológica*, título que se le ha dado a la Constitución de 1991, debido a la gran cantidad de normas que guardan estrecha relación con la protección del medio ambiente. La otra parte importante de esta última etapa, tiene que ver con la expedición de la Ley Marco Ambiental, Ley 99 de 1993, que sustituye en parte

al CRNA en lo relacionado con los principios de la Política Ambiental colombiana, crea un Ministerio del Medio Ambiente-MINAMBIENTE (hasta el 5 de mayo de 2011 Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT y hoy Ministerio del Ambiente y el Desarrollo Sostenible) y reorganiza el Sistema el sistema encargado de la gestión integral del Ambiente en Colombia, el Sistema Nacional Ambiental-SINA.<sup>477</sup>

Entremos en las ideas más relevantes relacionadas con las distintas etapas a partir de las cuales ha evolucionado la Política Ambiental colombiana.

En la primera etapa podríamos hablar de una total inconsciencia, entendible en la medida en que no se reparaba en la relación hombre-naturaleza. De hecho si miramos el acontecimiento que dio origen al descubrimiento de América, podríamos pensar en un posible atentado ambiental al momento construir las calaveras que trajeron al nuevo mundo a los conquistadores. Sin embargo, por aquel entonces nadie imaginaría, y mucho menos denunciaría, la degradación de los bosques de Andalucía para llevar a cabo la construcción de los barcos.

Así también fue en la Nueva Granada (más adelante Colombia), una sociedad rural con fuerte apego al campo y al disfrute de los espacios naturales, nadie entendería un desfase del hombre frente al medio ambiente. Pero en esta primera etapa cabría destacar tres sucesos relevantes sobre las preocupaciones de la época, o dicho de otra forma, cuál era la visión frente al

---

<sup>477</sup> A pesar de que más adelante se analizará de manera un poco más minuciosa, el Art. 4° de la Ley Marco Ambiental, Ley 99 de 1993, define el SINA como: Artículo 4: *El Sistema Nacional Ambiental, SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes: 1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle. 2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley. 3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley. 4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. 5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente. 6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental. El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA. Parágrafo: Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: MINAMBIENTE, Corporaciones Autónomas Regionales, departamentos y Distritos o Municipios.*



medio ambiente en el diario transcurrir de esos tiempos: en primer lugar, verificar la aplicación de las Leyes de Indias en el nuevo mundo, las cuales contemplaron una serie de disposiciones con contenido ambiental; en segundo, referir a la organización de expediciones botánicas en el nuevo mundo, destacándose la autorizada por el Rey Carlos III y llevada a cabo por el médico José Celestino Mutis; y en tercer y último lugar, hacer alusión al “supuesto” pensamiento ecologista del libertador Simón Bolívar, considera por algunos el padre del ambientalismo americano.

El primero de los asuntos, más con carácter anecdótico que con fines históricos exhaustivos, lo tenemos en las partidas de Alfonso X “*El Sabio*”, concretamente el Título XXVIII, Ley III, partida 3ª, en la que hay una declaración por medio de la cual se eleva a la categoría de valor universal y patrimonio común de la humanidad a las aguas provenientes de las lluvias, al aire y al mar y su ribera.<sup>478</sup> De acuerdo con JAQUENOD (1999: 44), otras referencias ambientales en las Leyes de Indias se encuentran en la Nueva Recopilación de 1548, la cual en su Libro VII, Título II, establecía una protección expresa para las masas forestales. En concreto, la Ley XV establecía entre otras obligaciones, plantar nuevamente aquellas especies que hubiesen sido taladas o traslapadas. En relación con la protección de los animales y la plantación de especies forestales, disponía que se debiera evitar el menor daño posible, reducir cualquier tipo de perjuicio a los montes y pinares.

Más adelante, las Ordenanzas de Nueva Población de 1552, establecieron dentro del corolario de normas tendientes a la edificación de poblados, algunas relativas al cuidado de los elementos naturales, aunque como es obvio, sin ningún tipo de asocio a la noción de medio ambiente. El título II.4 es una referencia directa a la protección y limpieza de las aguas y a la prevención de

---

<sup>478</sup> El pasaje de la Partida señala: “*Quales son las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas – las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que biben en este mundo, son estas; el ayre, e las aguas de la lluvia, e el mar, e su ribera, Ca cualquier criatura que biba, puede vsar de cada vna destas cosas, según quel fuere menester. E porende todo ome se puede aprovechar de la mar, e de su ribera, pescando, o navegando, e faziendo y todas las cosas que entendiera que a su pro son*”.

daños al medio. Establecía la obligación de, además de evitar la acumulación de desperdicios, depositarlos en sitios especialmente preparados y destinados a dicha finalidad, e incluso, había pena pecuniaria principal, y accesoria de limpiar el sitio de los desperdicios. Por su parte el Título 86.2.3. prohibía expresamente arrojar basuras, restos o cualquier otro desperdicio. Por último la misma JAQUENOD (Ibíd.: 45), señala que a través de la Real Cédula de 1777, se establecieron vedas a la caza durante época de apareamiento o cría, y en el caso de algunas especies, que según los censos descendían en población, se establecía prohibiciones.

El segundo de los escenarios claves en esta primera etapa de la evolución histórica de la Política Ambiental colombiana se da con la realización de la *Real Expedición Botánica del Nuevo Reino de Granada*, empresa científica encabezada por el Sacerdote, naturalista y médico gaditano José Celestino Mutis, al cual le fue encomendada (más por iniciativa suya) el estudio, clasificación y documentación del majestuoso inventario natural presente en el nuevo mundo.

Durante el reinado de Carlos III, España no fue indiferente a los progresos de la Fisiocracia<sup>479</sup> en Francia y decidió a través del Virrey destacado en la Nueva Granada, Antonio Caballero y Góngora, autorizar y apoyar el inventario de la naturaleza del Virreinato de Nueva Granada, nombrando como director del proyecto a su médico personal, el sacerdote gaditano José Celestino Mutis. El Virrey acometió en 1783 la trascendental *Expedición* aprovechando los conocimientos, el talento y la sabiduría de Mutis, a quien apodaban *El Sabio*.

Al final la expedición dio como resultado la recolección y clasificación de más de 20 mil especies vegetales y 7 mil animales de la actual Colombia, la fundación del Observatorio Astronómico de Bogotá (uno de los primeros de

---

<sup>479</sup> La *Real Expedición Botánica del Virreinato de Nueva Granada* estuvo fuertemente influenciada por las ideas económicas de la época, en particular por la Fisiocracia, la cual, como señalamos en el Capítulo I de este documento, fue la doctrina económica nacida en Francia a manos del médico francés François Quesnay, para quien la fuente de la riqueza de los pueblos era la naturaleza, lo que hizo que a mediados del siglo XVIII Francia desarrollara notablemente la agricultura hasta el punto de convertirla en la fuente más importante de su economía.

América) y el surgimiento de una selecta camada de científicos y artistas, como Francisco José de Caldas, también apodado *El Sabio*, quienes fueron fundamentales para el conocimiento y la concientización de las riquezas naturales de esta parte del mundo. Mutis, en asocio con sus colaboradores llevó a cabo importantes hallazgos como la quina, el té de Bogotá, las propiedades del guaco o bejuco como protección contra mordeduras de serpientes, y la ipecacuana del Río Magdalena. Hizo ensayos para aclimatar el canelo, el anís, la nuez moscada e igualmente descubrió varias minas. Como consecuencia de la *Expedición Botánica*, a mediados del siglo XIX se realizaron otras expediciones como la denominada *Comisión Corográfica*, órgano investigador creado para la exploración del territorio colombiano, en las cuales se descubrieron nuevas especies de plantas y animales. Esta comisión estuvo conformada por los naturalistas Agustín Codazzi, Manuel Ancízar, José Jerónimo Triana, y otros artistas que tenían como labor elaborar acuarelas para ilustrar la flora y fauna clasificada por los naturalistas.

Pasando al último de los asuntos de importancia en esta primera etapa de la evolución de la Política Ambiental colombiana, hay que reparar en el presunto pensamiento conservacionista en la vida y obra de Simón Bolívar. ELIZAGA RUJANO (2008), ha señalado que *El Libertador* fue un fiel amante de la naturaleza, y así lo expresó, no sólo en su vida cotidiana, sino que lo dejó plasmado en documentos políticos y normas de la época. Se dice que su cercanía con la naturaleza fue inducida por su Maestro de infancia, Simón Carreño, el que en su afán de enseñar al discípulo su visión naturalista, transformó incluso la nominación del tiempo para mostrarle los meses con los nombres propios del ciclo natural: Pluvioso, Ventoso, Fructidor, Termidor.

Estando ya en París y sufriendo angustias por la muerte de su esposa, Bolívar viajó a Viena y desde allí recorrió a pie varios países Europeos al lado de su tutor. Tiempo después rememoraría con nostalgia esa pasión naturalista y maravillosa que significó aquel viaje, pues en él escuchó de ciencias reiteradamente, así como la manera de apreciar los montes, bosques, pueblos,

gente y su modo de vivir. Según la documentación existente, Bolívar fue gran observador de la naturaleza y un visionario de los problemas ambientales.<sup>480</sup> En cuanto a la geografía americana, ella estuvo presente en las memorias de Guerra y escritos político bolivarianos, ejemplo de ello, es que tras la liberación de la Nueva Granada, Bolívar recordaría: *“el invierno en llanuras anegadizas, las cimas heladas de los Andes, la súbita mutación del clima”*, que sus tropas debieron superar *“con una constancia sin ejemplo y con un valor sin igual para alcanzar y vencer al ejército invasor”*.

Después de lograr la independencia de las Repúblicas Americanas dictó una serie de Decretos y Resoluciones con un marcado carácter socioeconómico, pero también ambiental, entre ellos los relacionados con la repartición de bienes nacionales, la libertad de los esclavos en favor de los indígenas de Nueva Granada, y el conocido *Decreto de Chuquisaca* en Bolivia. A través de este último, Bolívar se interesó por evaluar y mitigar los estragos que el colonialismo imperial español había producido en el ambiente americano, inquietud que expresó en su visión cosmobiológica sobre la preservación de los suelos dado que había una creciente erosión de los mismos, causada en su opinión, *por una irracional explotación agrícola y deforestación de los bosques, a niveles alarmantes especialmente en áreas mineras, en cabeceras de nacientes de agua y riberas de ríos*.

Ante dicha situación Bolívar en el *“Decreto de Chuquisaca”*, los días 17 y 19 de Diciembre de 1825, dispuso que las autoridades correspondientes exploraran el país e informaran al gobierno respecto a lo siguiente: *i*. Número de establecimientos rurales que se hallan en actividad; *ii*. Especie de cultivos que se hagan en ellos; *iii*. Especie de terrenos en que estén; *iv*. Número de

---

<sup>480</sup> Al respecto el libertador escribió: *“los pobres indígenas se hallan en un estado de abatimiento verdaderamente lamentable. Yo pienso hacerles todo el bien posible: primero por el bien de la humanidad y segundo porque tienen derecho a ello y últimamente, por que hacer bien no cuesta nada y vale mucho”*. Carta que envió a Santander el 28 de Junio de 1825 desde Cuzco donde exalta la memoria y situación de los Incas. Y continúa diciendo: *“que los monumentos de los que fue este inocente imperio antes de su destrucción por los españoles.... Este país fue la obra de la naturaleza desenvuelta por las manos del hombre salvaje; pero guiado por un instinto que se puede llamar la sabiduría de la pura naturaleza. Este país, en sus creaciones, no ha conocido modelos en sus doctrinas, no ha conocido ejemplos ni maestros, de suerte que todo es original y todo puro como las inspiraciones que vienen de lo alto”*.

individuos empleados en los trabajos y de su condición; y v. Situación de los terrenos cultivados con respecto a las vías de comunicación y de transporte. Así, como elaborar *“un plan para mejorar la agricultura así en la variedad y aumento de las mieses y plantas como en los instrumentos y modo de laborar en la tierra”*.

Un segundo Decreto se circunscribe al territorio alto peruano el cual estaba deforestado y desertificando por falta de riego, afectando a la población privándola del único recurso energético a su alcance, la leña.<sup>481</sup> Estos Decretos quedaron de manera definitiva ratificados para todas las Repúblicas liberadas a través del denominado *Decreto Guayaquil*, expedido el 31 de Julio de 1829, en el cual se considera que, *“Los bosques de Colombia...encierran grandes riquezas, tanto en madera propia para toda especie de construcción como en tintes, quinas y otras sustancias útiles para la medicina y las artes...que por todas partes (había) un gran exceso en la extracción de maderas tintes, quinas y demás sustancias (forestales) que hay que controlar”*. Así, el Decreto Guayaquil se expidió para evitar por varios medios la extracción irracional, y proteger eficazmente los recursos forestales públicos y privados, para ello dispuso de varias medidas de control.<sup>482</sup>

La segunda Etapa arranca en la primera mitad del siglo XX, cuando se pasa de la inconsciencia a los primeros síntomas adversos al ambiente. En ésta el

---

<sup>481</sup> El Decreto en mención disponía: *i*. Que se visiten las vertientes de los ríos, se observe el curso de ellos y se determinen los lugares por donde puedan conducirse aguas hacia los terrenos que estén privados de ella; *ii*. Que en todos los puntos en que el terreno promete hacer prosperar una especie de planta mayor cualquiera, se emprenda una plantación reglada a costa del Estado, hasta el número de un millón de árboles, prefiriendo los lugares donde halla más necesidad de ellos; *iii*. Que el Director general de agricultura proponga al gobierno las ordenanzas que juzguen convenientes a la creación, prosperidad y destino de los bosques en el territorio de la República.

<sup>482</sup> Las medidas adoptadas a través del Decreto Guayaquil fueron: Los Gobernadores de las provincias demarcaran las tierras baldías de propiedad estatal y elaboraran un inventario de sus producciones peculiares (maderas preciosas, plantas medicinales, u otras sustancias útiles); los Gobernadores informarán a la ciudadanía la prohibición de sacar de los bosques baldíos, públicos o privados, maderas preciosas o de construcción de buques para el comercio, sin que preceda licencia por escrito de Gobernador; Que las licencias fuesen concedidas previo el pago de derechos a favor del Estado y que toda extracción clandestina o desmesurada causase una fuerte multa, además del pago de los objetos extraídos o deteriorados; Que en cada provincia se elaborase, de acuerdo a la circunstancia locales, un reglamento sencillo para que la extracción de maderas, quinas y palos de tinte se haga con orden a fin de que mejore la calidad y puedan sacar mayores ventajas en el comercio; Que en cada jurisdicción se estableciesen juntas inspectoras, ojala con la participación de un médico, que vigilasen a través de comisarios la extracción de quinas u otras sustancias naturales útiles a la medicina. En todo caso, la extracción debe efectuarse según la instrucción dada por las facultades de Medicina de Caracas, Bogotá y Quito, la que tendrá por objeto, impedir la destrucción de las plantas que producen dichas sustancias como también que a ellas se les dé todo el beneficio necesario en sus preparaciones, envases, etc. para que tengan en el comercio mayor precio y estimación.

país ingresa, de forma tardía, en el “*desarrollo*”, como se le llamó al crecimiento económico derivado de industrialización proveniente de las sociedades industriales y postindustriales nacidas en la Inglaterra hacia de finales del siglo XIX. Hasta inicios del siglo XX Colombia era un país de tendencia y dedicación exclusivamente agrícola, su sector industrial era escaso y el Estado débil, más preocupado y enfrascado por resolver, pero también en crear, nuevas disputas políticas por poder. Precisamente, fue a principios de siglo que se dieron la *Guerra de los Mil Días*<sup>483</sup> y la *Guerra con el Perú*.<sup>484</sup>

Para dar cuenta de la realidad colombiana a inicios del siglo XX, es de provecho referirse a un sector esencial en el desarrollo económico: el sector eléctrico. Además nos ha interesado seleccionarlo, pues desde sus inicios (también en el presente) ha estado vinculado de manera directa con la utilización de recursos naturales del país; cabe anotar que alrededor del 80% de la energía que se produce en Colombia es generada por centrales hidroeléctricas. De manera que podemos con este ejemplo, dejar en claro como entró el desarrollo a Colombia, y con él lastimosamente, los primeros síntomas de deterioro ambiental.

En relación con la historia del sector eléctrico nacional señala RAMIREZ (2008), que finalizando el siglo XIX y entrado el XX, las inversiones eran pocas, las existentes, privadas y extranjeras. Las empresas e industrias eran fruto del esfuerzo de los inmigrantes, quienes además organizaron los primeros

---

<sup>483</sup> *La Guerra de los Mil Días*, fue una guerra civil que tuvo lugar en Colombia y Panamá (por aquel entonces territorio de Colombia), entre los años de 1899 y 1902. Esta guerra por motivos políticos enfrentó a los miembros del Partido Liberal Colombiano en contra del Gobierno Conservador de la época, en cabeza del presidente Manuel Antonio Sanclemente. El brusco cambio provocado por la derogación de la Constitución de Rionegro de 1863 (que estableció un sistema federal) por la centralista Constitución de Colombia de 1886 (establecida por el Ex presidente Rafael Núñez) además de los violentos intentos de cooptación de los conservadores, y los intereses liberales de retomar el poder, provocó la violenta respuesta del bando liberal. Luego de que el Presidente Sanclemente a los pocos días de posesionado tuviera que delegar el poder en su vicepresidente José Manuel Marroquín por dificultades de la salud, desencadenó un vacío de poder que desembocó en revueltas de parte facciones liberales mal organizadas, principalmente en la ciudad de Bucaramanga, lo cual provocó la respuesta del gobierno central. Aprovechando el aparato del Estado, las comunicaciones y el contar con un ejército regular organizado y financiado, los conservadores siempre se enfrentaron en superioridad de condiciones a los liberales. A estos últimos se les dificultó el crear fuerzas regulares salvo en los Departamentos de Santander y Panamá, donde sí lograron mantener enfrentamientos regulares.

<sup>484</sup> La Guerra de Colombia lugar entre los años 1932 y 1933. El conflicto se escenificó en la cuenca de los ríos que comparten estos dos países: el Putumayo y el Caquetá, afluente del Amazonas. La guerra terminó con la ratificación del Tratado Salomón-Lozano de 1922.

servicios públicos de la época, precisamente, para atender con solvencia los negocios que generaban. El primero y principal servicio en organizar fue el de vigilancia, pues no existían por aquella época cuerpos de policía para atender los desmanes que se presentaban en los sitios de mayor aglomeración.

La primera empresa de energía en Colombia fue la Empresa de Energía de Bogotá, fundada en 1889, y más adelante, aprovechando su condición de puerto, la de Panamá en 1891. Le siguieron a estas las compañías de Santa Marta, creada por la multinacional *United Fruit Company*, la de Barranquilla, fruto de la inmigración inglesa que llegó a la ciudad a fines del siglo XIX, y por último la de Colón, también en el mismo año, en Panamá.

No existía a principios de siglo la intervención del Estado en este sector, no había regímenes de prestación, ni tarifarios, de tal suerte que eran regulados y prestados bajo el arbitrio de los capitales privados. Conforme el sector industrial fue creciendo, el Estado comenzó a dimensionar como estratégicos todos aquellos asuntos en los que el capital privado había incursionado, y que hasta ese momento, poca atención se le había prestado. Las decisiones de Política Pública y normativas expedidas en adelante, intentarían tomar control de los servicios a manos de los particulares, y todas, o casi todas, tendrían a los elementos de la naturaleza como curso estratégico principal.

En 1914 el Gobierno Nacional creó el Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales al interior del Ministerio de Obras Públicas, con una visión económica clara, la de verificar la utilización de los recursos naturales para servir a los intereses de la modernización del Estado, básicamente en tres frentes: como materia prima, como objeto de explotación económica organizada, y para verificar el esfuerzo y el costo de levantar infraestructuras con dineros públicos en un país con una geografía difícil.

En relación con el estricto servicio de energía, en 1915 el Gobierno Nacional expidió una directriz de planeación recomendando la organización de entidades

prestadoras del servicio en todos los Municipios del País. Con base en dicho documento, en 1918 el Municipio de Medellín creó su empresa mixta prestadora de energía junto con los operadores privados que la tenían en su poder. A partir de dicho instrumento, el Estado entro a intervenir la prestación de los servicios y autorizó que éste fuese prestado directamente a través de las entidades públicas o con operadores privados, pero previa firma de contratos, los cuales se concederían hasta por un período de 30 años. En 1921 se creó la Comisión Forestal, también con una visión netamente económica, en este caso reconociendo el enorme potencial forestal del país. Dicha Comisión expidió numerosos instrumentos de intervención que permitían la explotación de los recursos forestales con fines comerciales, casi siempre sin mayor control.

Por su parte en 1927, a través de la expedición de la Ley 113, la Nación demanializó las caídas de agua, pensando en la fuerza hidráulica como el activo principal para la producción de energía. En ese mismo año, se transformó la empresa de energía de Bogotá, la cual pasó de ser privada a contar con capital Mixto (60% capital público). Después de la Ley 113, se crearon varias empresas de servicios de energía; entre 1900 y 1930, se crearon 19 empresas de energía, el 60% después de 1927.

Sin quererlo, la decisión de publicar las caídas de las aguas, con una visión netamente económica, ayudó de alguna manera a empezar a valorar la conservación de los recursos, no tanto por el valor ambiental de los mismos, sino por el peligro de perderlos como materia prima para la explotación económica.

Llegada la crisis financiera de los 30,<sup>485</sup> aumentó el nacionalismo y la reacción sobre el aprovechamiento del capital privado extranjero en el control de los servicios esenciales. Se acometieron procesos de nacionalización y

---

<sup>485</sup> Nos referimos a la denominada “Gran Depresión” que inició en los Estados Unidos de Norteamérica, pero que golpeó fuertemente a los países americanos. Según OCAMPO & MONTENEGRO (1982), esta crisis afectó fuertemente al país y promovió una serie de reformas en lo político, social y económico, destacándose en lo político la irrupción de los primeros gobiernos liberales del siglo y en lo económico, la transición en el modelo de desarrollo hacia un Estado más interventor.



municipalización de las empresas y adquirió enorme protagonismo la idea de la función social de la propiedad y el carácter esencial de los servicios. En ese momento además, estaba en auge la visión de la hacienda pública según la cual, los servicios debían ser prestados por el Estado, no importando si la situación era deficitaria, *“lo importante era satisfacer las demandas de la colectividad”*. Así, a través de las Leyes 109 de 1936 y su Decreto reglamentario, 1606 de 1937, se comenzó una exhaustiva revisión a la composición de las empresas de energía, a fin de establecer un marco prestacional y tarifario teniendo en cuenta la situación social del país. Con la expedición de la Ley 126 de 1938, se acuñó el concepto de *intervención pública para el fomento económico*, y se publicó definitivamente el servicio, señalándolo como servicio público esencial.

El colofón de toda la visión social asistencialista del Estado lo constituyó la expedición de la Ley de tierras de 1936, la cual contempló, en relación con la protección del ambiente, disposiciones relacionadas con las aguas y los bosques, y sentó las bases para el establecimiento de las reservas forestales del país.<sup>486</sup>

A pesar de que estas últimas normas guarden forma ambiental, lo cierto es que son sectoriales con incidencia ambiental, su visión predominante fue la de reafirmar desde decisiones de Política Pública y normas de orden público, la titularidad y el dominio público de los recursos naturales de la Nación. Esa visión le daba la fortaleza para recuperar de manos de los particulares los bienes que no estaban en cabeza del Estado, y de contera, organizar los negocios que sobre ellos se ofrecían. Como se ve, la segunda etapa no es más que el paso de la inconsciencia total de la época colonial a una creciente pero relativa importancia de los recursos de la naturaleza, más bien desde la visión

---

<sup>486</sup> Nos referimos a la Ley 200 de 1936, mejor conocida como Ley de Reforma Agraria, la cual otorgó tierras a todos aquellos que cultivaban territorios que no les pertenecían e impulsó el principio de que la propiedad privada debe cumplir una función social. Esta ley prohibió los desalojos de los campesinos que invadían territorios ajenos y facultó al Estado para expropiar tierras en caso de que fuera necesario. Además, decretó la extinción del dominio a 10 años por no estar debidamente explotada.

economicista que impulsó el modelo de desarrollo que había ingresado y aceptaba la máquina económica del Estado.

Hemos denominado la tercera etapa como de reflexión mundial y extrapolación de ideas. Esta etapa tiene muchas aristas pero consideramos que por sobre todas, en Colombia hay dos que merecen ser destacadas. En términos cronológicos, la primera de ellas es de carácter interno, y tiene que ver con la tendencia de los gobiernos colombianos, desde la década de los 30 y hasta entrada la de los 70, de contratar misiones internacionales para analizar la realidad del país, y asumir de acuerdo con las visitas, decisiones en relación con reformas tendientes a modernizar al Estado.<sup>487</sup> La segunda es carácter externo, y tiene que ver con la influencia del debate medioambiental y del desarrollo mundial suscitado en los 50 y 60 del siglo pasado en Colombia.

Las misiones económicas internacionales, algunas contratadas por el Gobierno, y otras fruto de la cooperación internacional, se convirtieron en el principal insumo para la configuración de una estructura institucional acorde con el proceso de desarrollo teniendo en cuenta las condiciones y potencialidades económicas del Estado.

No cabe duda que para Colombia, y en ello estamos de acuerdo con los autores que han trabajado la temática, fueron más las ventajas y bondades que los desaciertos o desventajas que las misiones internacionales trajeron al país. Quizás no se avanzó más en el proceso de desarrollo del país, debido a la reticencia y terquedad que algunas misiones generaron entre políticos y elites locales. El Congreso de la República era un hervidero cada vez que se discutía

---

<sup>487</sup> Según ARÉVALO HERNÁNDEZ (1992:15), “*el signo predominante del cambio operado en la economía colombiana en el siglo XX fue sin duda el proceso de industrialización. Los excedentes de capital generados en la separación de la producción y comercialización del café, la desestructuración de la hacienda cafetera, la urbanización, la participación del Estado en la dotación de infraestructura y la modernización institucional, fueron pasos firmes en la configuración de la estructura económica del país. Estos cambios generaron el ambiente para asimilar las ideas de intervención estatal, adelantar la renovación institucional y coadyuvar a la transformación socio-cultural del país. Sin embargo, dada la limitación de recursos domésticos, la ayuda externa se convirtió en requisito indispensable del proceso*”.

sobre la conveniencia de adoptar las reformas sugeridas por los expertos extranjeros.

Algunas de estas misiones de importancia fueron: la Misión Kemmerer, la Misión Currie, la Misión Le Bret y la Misión de la Tennessee Valley Authority. Nos referiremos a la Misión Currie, Le Bret y del Tennessee, por su incidencia directa en la consolidación de la Política Ambiental colombiana.

Durante el período de posguerra se acentuó como prioridad económica mundial el desarrollo. En la Carta Atlántica suscrita entre otras muchas naciones por Colombia, se planteó la urgencia de adelantar medidas tendientes a mejorar los niveles de vida de la población para evitar que se avivara el interés por otra serie de ideas, en particular, las de índole Comunista.

Propuestas similares fueron perfeccionadas a partir de los organismos internacionales creados en la época, la ONU y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF. En ese ámbito se situaba el punto de arranque para que el Estado colombiano se interesara por impulsar y planear su desarrollo económico. La intensificación del proceso industrializador, la ampliación del mercado interno y el aumento de la población urbana, configuraban un escenario cambiante que permitía y esperaba la sistematización de los datos correspondientes a la Nación, al estado de sus recursos y a las prioridades sobre las cuales debía descansar el progreso de la Nación (AREVALO HERNANDEZ, 1997).

Terminada la Conferencia de Bretton Woods,<sup>488</sup> el gobierno colombiano realizó una solicitud de crédito al BIRF por valor de Us78 millones, con la finalidad de adelantar obras de reconstrucción e inversiones varias: fomento

---

<sup>488</sup> Los Acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la *Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas*, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods, (Nueva Hampshire), entre el 1 y el 22 de julio de 1944, donde se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. En él se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y el uso del dólar como moneda internacional. Esas organizaciones se volvieron operativas en 1946. Se puede señalar, siguiendo a RIST (2002), que Bretton Woods fue el inicio de la visión economicista del desarrollo (desarrollo económico vs desarrollismo).

agrícola, irrigación, electrificación, ferrocarriles, carreteras y la iniciación del proyecto siderúrgico de Paz del Río, ubicado en el Departamento de Boyacá. Sin embargo, como bien anota GIRALDO (1999), las negociaciones no fructificaron pues el BIRF exigía como requisito para el desembolso el cumplimiento de los principios de Bretton Woods. Los técnicos recomendaron a Colombia la unificación y devaluación de la tasa de cambio, pero el gobierno se oponía argumentando que la oferta cafetera, principal bastión de la economía nacional, no respondía a estímulos de corto plazo, mientras que los capitales sí, por ello una devaluación no produciría sustanciales aumentos de las exportaciones cafeteras, pero sí fuga de capitales.

Después de meses de discusión, el Estado accedió a devaluar un 10% la tasa de cambio, redujo el impuesto de giro y eliminó la prima cafetera. Así se iniciaron a finales de 1948 las conversaciones entre los miembros de la junta de Directores Ejecutivos del BIRF, en relación con la concesión del empréstito a Colombia. Jhon McCloy, entonces Presidente del Banco, realizó reparos varios en relación con la falta de garantía sobre el adecuado uso de los recursos y decidió enviar una Misión para que hiciese una evaluación de la situación del país. Ello propició que por vez primera, una misión de ese organismo tuviera que ver no sólo con proyectos específicos, sino con un amplio rango de tópicos incluyendo aspectos de política macroeconómica general y temas de salud, educación y administración.

En el mes de Mayo de 1949 se decidió el envío de la Misión liderada por el profesor canadiense Lauchlin Currie, la misión estuvo además conformada por expertos en los diferentes campos procedentes de distintas instituciones. El principal objetivo, expresado por el Banco, era el de sentar las bases para un programa coherente y global de desarrollo, orientado a elevar el nivel de vida de la población colombiana. El informe sólo sería plenamente efectivo si era capaz de convertirse en guía para adelantar un programa de desarrollo lógico y bien equilibrado, así como para educar a la opinión pública.

A su llegada a Colombia, Currie comprobó la limitación de los instrumentos con que contaba para realizar su labor: no había información sobre el costo de vida, ni sobre medios de pago, ninguna cifra demográfica desde 1938, casi nada sobre producción, y era casi imposible comprender las políticas fiscal y monetaria. Aun así el país le gustó, y emprendió con agrado la misión encomendada.

Dentro del diagnóstico presentado por la Misión destacó el bajo nivel de vida de la población, reflejado en la falta de atención a las carencias básicas como salud, educación, vivienda y bienes y servicios. Pero según los expertos, dichas carencias tenían solución, pues provenían de la baja productividad ocasionada por factores distintos a la disponibilidad de recursos naturales, el problema fundamental se reducía entonces, a la asignación de recursos, los cuales según los miembros de la misión, eran más que suficientes. De lo que se trataba entonces era, de redistribuir mejor los fondos internos, ya que el capital extranjero se concebía como una ayuda deseable y no como un requisito para el desarrollo.

KALMANOVITZ (1993) sostiene, que el significado de la Misión Currie fue mucho más allá del mero diagnóstico sobre el desarrollo de la economía nacional, que fue lo que se le pidió, por el contrario el asesor canadiense propuso además la creación de un Departamento encargado de planear el desarrollo del país, lo cual ocurrió en 1959 con la creación del Departamento Nacional de Planeación-DNP. De la misma manera adelantó importantes estudios sobre agricultura, transporte ferroviario, un ambicioso plan de empleo, que en los años sesenta despertó mucha controversia, la llamada *Operación Colombia*, y un balance de la enseñanza de la economía y de las ciencias sociales, lo que la postre lo vincularía durante años a la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de los Andes y la Universidad Javeriana, todas ubicadas en la ciudad capital de Bogotá.

En el estricto ámbito de la Política Ambiental, dio la recomendación para que se crease un órgano de la Administración Central en relación con el manejo de los recursos naturales, lo cual ocurrió con la creación en 1952, de la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura. Esta nueva División expidió el Decreto 2278 de 1953, mediante el cual se establecieron medidas para regular la explotación de los bosques, se designaron zonas forestales y se organizaron planes para iniciar la declaración de las primeras zonas de protección especial a través de la figura de los Parques Naturales Nacionales.

Por su parte la segunda de las misiones venidas a Colombia fue la denominada *Misión Lebret*. En 1954, a instancias de Álvaro Ortíz Lozano, Director Ejecutivo del Comité Nacional de Planeación-CNP, el Presidente de la República, General Gustavo Rojas Pinilla, pidió al Centro de Investigación en Economía y Humanismo de Francia, que aplicara sus métodos de análisis a la realidad Colombiana, con la intención de determinar las potencialidades y la mejor forma de aprovechar los recursos con los que se contaban. En particular quería conocer el nivel de vida de la población para establecer las necesidades de consumo y dotación, contar con un estudio de diagnóstico y perspectivas de la situación económica del país para adelantar una planeación racional y determinar las necesidades educativas. La misión fue dirigida por el presbítero Louis Joseph Lebret, y contó con la colaboración de otros expertos, algunos también clérigos, así como especialistas en sociología, virología y análisis del desarrollo regional.

La metodología utilizada por Lebret fue la de la encuesta sociológica, empleada como mecanismo para preparar y orientar la acción y para favorecer una intervención en orden de urgencia. Su objetivo era permitir un conocimiento de la realidad humana, social y económica básica, para establecer los grados y formas de intervención con miras a alcanzar el mejoramiento del nivel de vida del país. La novedad de la propuesta en relación con las misiones anteriores consistía, según el contenido de la misma, en la importancia que se daba por una parte a la población, sus niveles de vida y a

sus necesidades; y por otra, al esfuerzo educativo requerido para alcanzar el óptimo desarrollo económico y humano a la vez. Por estas razones hacía énfasis en los factores sociológicos que dentro de las nuevas orientaciones de los estudios económicos, no podían separarse del análisis económico propiamente dicho.

El trabajo entregado por la misión se dividió en cinco partes: la primera se ocupó del nivel de vida y de las necesidades de la población colombiana; la segunda de las potencialidades y las posibilidades físicas del país en relación con sus necesidades; la tercera de las potencialidades y posibilidades financieras; la cuarta los arbitrajes en función del desarrollo armonizado; y la quinta abordó el problema educativo.

Dentro de los diagnósticos realizados por la misión se concluyó en apartes, *"el hábito de la población colombiana de admitir comportamientos antieconómicos: utilización casi totalmente irracional del suelo y de los recursos naturales; persistencia de todas las rutinas que provocan la erosión y el desgaste de las tierras; afición irreflexiva y exagerada por productos extranjeros de los cuales se podría prescindir, o que fácilmente se podrían producir en el país; entusiasmo por grandes proyectos costosos e insuficientemente estudiados; anarquía de experiencias no preparadas y carentes de coordinación; escaso interés en la investigación científica basada en datos colombianos; complacencia en las oposiciones sin verdaderas ideologías y en las proyecciones irreales"*.

En opinión de Le Bret, Colombia iría directamente al fracaso si no daba un giro profundo a las costumbres y en la mentalidad en general. Si la orientación del desarrollo no se hacía con base en estudios continuados y precisos, y no se adelantaba con una firmeza capaz de romper las resistencias atrasadas o egoístas, el país nunca alcanzaría la verdadera senda del desarrollo. Al parecer casi sesenta años después, aún no se ha aprendido aún la lección. Los males en el comportamiento de la población parecen ser endémicos pues siguen

estando vigentes en el modelo colombiano de sociedad y en la forma como la gente se comporta.

Por último tenemos que referirnos a la Misión de la Autoridad del Valle del Tennessee.<sup>489</sup> El mismo Presidente Gustavo Rojas Pinilla cursó invitación a las directivas de la autoridad con la idea de analizar si el esquema puesto en funcionamiento en Estados Unidos podía funcionar en Colombia, tomando como sitio para el emplazamiento el nacimiento del Río Grande de la Magdalena, el cual cobija a varios Departamentos del Sur del País. Los resultados de la misión condujeron a señalar, que en efecto, Colombia tenía todo el potencial para reproducir el modelo, pero que hacían falta esquemas regulatorios e institucionales de nivel.

---

<sup>489</sup> La Autoridad del Valle del Tennessee fue una agencia creada por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Franklin Delano Roosevelt, como parte de sus estrategias del Nuevo Pacto (New Deal). Dicha autoridad fue creada el 18 de mayo de 1933 con la intención de administrar de manera sostenible la cuenca del Río Tennessee, el cual recorre siete Estados de los Estados Unidos, y era en aquel entonces, y lo sigue siendo aún, clave para la generación de energía eléctrica y de esta manera, del desarrollo de la “potencia mundial”. Durante los años 20 y los de la Gran depresión, el público de los Estados Unidos se mostró frustrado porque la energía eléctrica se encontraba en manos de privados y empezó a apoyar el concepto de propiedad pública de las compañías de servicios, y en particular, de las instalaciones de energía hidroeléctrica. Muchos creían que las compañías de energía de propiedad privada no emplearían prácticas de funcionamiento justas y estarían sujetas a los abusos de sus propietarios, compañías holding, a expensas de los consumidores. En los años siguientes a la Gran Depresión, el Congreso de los Estados Unidos tomó medidas para aliviar la situación de los agricultores y desempleados, y una de esas medidas fue precisamente, el desarrollo de la energía a cargo del Gobierno Federal. Por supuesto, el mayor de los esquemas fue el establecido en el Río Tennessee, al amparo de la Autoridad del Valle del Tennessee. Lo primero que hizo el Presidente Roosevelt fue pedir al Congreso la expedición de una Ley a través de la cual el Gobierno Federal asumía la prestación del servicio de energía eléctrica a los Estados, condados, Municipios y cooperativas sin ánimo de lucro. Esa decisión, hacía parte de otras tantas que tomó al amparo de su recién creado esquema; otras se referían a facilitar la navegación, el control de las inundaciones, alivio a la situación de desempleo y mejora de las condiciones de vida en las áreas rurales. El esquema de la Autoridad, se convirtió en más que una empresa proveedora de energía. Cuando comenzó su operación en 1933, el panorama que encontró la Autoridad en el Valle, era desolador. Gran parte de la tierra había sido cultivada de manera intensiva y por tanto tiempo, que estaba erosionada y agotada; los rendimientos de las cosechas habían decaído junto con los ingresos agrícolas; las reservas forestales de la zona había sido exfoliadas y los recursos naturales sobreexplotados. De allí, los continuos desbordes e inundaciones del Río Tennessee. De inmediato la Autoridad comenzó un proceso de enseñanza a la población, desarrolló fertilizantes, enseñó a los agricultores a mejorar el rendimiento de las cosechas, ayudó a replantar bosques, controlar los incendios, y mejorar el hábitat para la fauna terrestre y fluvial. Por su parte la electricidad generada por los embalses de la Autoridad, dio luz a la zona y los modernos aparatos eléctricos hicieron la vida más fácil y las granjas más productivas. Sin embargo, desde su creación hasta hoy han pasado muchas cosas. La Autoridad ha sido denunciada como un monstruo insostenible, mientras que otros señalan que sin su existencia el Valle del Tennessee, estaría hoy completamente perdido. Mientras en los años 60 fueron de crecimientos económicos sin precedentes en el valle del Tennessee, y las explotaciones agrícolas y los bosques presentaban el mejor aspecto que jamás habían tenido, en los 90 y comenzando el nuevo siglo, varias organizaciones han denunciado a la Autoridad por construir reactores nucleares y utilizar combustible fósil para generar energía. Lo cierto es que la Autoridad es uno de los mayores productores de electricidad en los Estados Unidos y actúa como un coordinador de la fiabilidad de la red regional. Cuenta con 11 plantas alimentadas por combustible fósil, 29 embalses hidroeléctricos, 3 plantas de energía nuclear y 6 de combustión de turbina.



Con base en los resultados de la misión el Presidente dispuso la creación de entidades que sirviesen a los intereses de dinamizar las zonas de alto potencial para el país. Un importante punto de inflexión en la consolidación de la Política e institucionalidad Ambiental colombiana lo constituyó sin duda, la expedición del Decreto 3110 del Ministerio de Agricultura, de 22 de octubre de 1954, a través de la cual, y como consecuencia de las recomendaciones de la Misión del Valle del Tennessee, se creó la primera autoridad ambiental propiamente dicha en Colombia: la Corporación Autónoma Regional del Alto Cauca-CVC (hoy Corporación Autónoma Regional del Departamento del Valle del Cauca).<sup>490</sup> Esta Corporación tendría la misión fundamental de administrar de manera sostenible la cuenca del Río Magdalena, al estilo de lo ocurrido en el Valle del Tennessee. A pesar de que la CVC fue creada en 1954, sólo comenzó a operar en 1957, ya que la División político-administrativa implementada por el régimen militar del Presidente Rojas Pinilla, no permitía la creación de organismos que excedieran el nivel Departamental.

Con lo anterior queda claro que la gestión ambiental colombiana nació en las regiones, en directa alusión a la protección, con prevalencia en el interés estratégico desde el punto de vista económico, de unidades biogeográficas o hidrogeográficas, como lo persigue en parte la vigente Ley Marco Ambiental actual, en este caso, con una visión eminentemente de protección ambiental

---

<sup>490</sup> Dentro de los considerando del Decreto 3110/54, se pueden leer interesantes apartes que hacen alusión expresa a la finalidad con la cual fue creada la CVC, y como ésta, fue producto de la recomendación expresa del documento presentado por el Presidente de la Autoridad del Tennessee. Estos dicen lo siguiente: 1.) *Que es política irrevocable del Gobierno propender al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo colombiano, y que en este sentido desea poner en marcha un Plan de Desarrollo que haga realidad el mejoramiento acelerado que demanda el implantamiento en el país de la "era del hombre colombiano";* 2.) *Que el Gobierno considera que uno de los métodos más eficaces para lograr esos objetivos, es el establecimiento de cuerpos autónomos regionales, en cuya administración deben tener parte directa y esencial los vecinos especialmente vinculados a las zonas o regiones donde estos cuerpos ejercerán sus funciones, siguiendo las prácticas y métodos del Tennessee Valley Authority; y que el establecimiento de tales organismos autónomos para el desarrollo integral de las distintas regiones del país, ha sido recomendado por eminentes hombres públicos como el Doctor David E. Lilienthal, en su reciente informe rendido a iniciativa y solicitud del Presidente de la República, sobre la manera de aprovechar en la mejor posible los recursos naturales de que dispone el país;* 3.) *Que el mismo Doctor Lilienthal recomienda que inicialmente debe establecerse una primera Corporación Autónoma en la zona comprendida por la hoya hidrográfica del Alto Cauca y las vertientes del Pacífico aledañas, en donde debido a las características de aquella zona, existen condiciones óptimas para aumentar y mejorar en más corto tiempo la producción de alimentos y otros artículos esenciales, que contribuyan al abaratamiento del costo de la vida, y sirvan como instrumento de experimentación y proyecto demostrativo del cual derivarán provecho todas las regiones del país.*

(Art. 23).<sup>491</sup> A la creación de la CVC, le siguieron la creación de otras entidades ambientales. Entre 1954 y 1968 fueron creadas otras 7 Corporaciones Autónomas con objetivos concretos de enorme importancia.<sup>492</sup> En 1961 se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria-INCORA (hoy en liquidación) un Establecimiento Público descentralizado del orden nacional, que tuvo a su cargo hasta el año 2002, promover la reforma en el acceso, propiedad y uso de la tierra.

Más adelante, la gestión ambiental, al menos desde el plano institucional, se terminó de consolidar gracias a las reformas emprendidas por el Presidente Carlos Lleras Restrepo (1968-1972), pues creó a través del Decreto 2420 de 1968, el Instituto de los Recursos Naturales Renovables y el Ambiente-INDERENA, en principio adscrito al Ministerio de Agricultura, y más adelante al Departamento Nacional de Planeación. El INDERENA surgió como consecuencia de la fusión de la División de Medio Ambiente del Ministerio de Agricultura y la Corporación Autónoma Regional del Bajo Magdalena-CVM. En la misma administración se crearon los Institutos de Meteorología-HIMAT; Geográfico-IGAC; de Investigaciones Geológicas y Mineras-INGEOMINAS; y el

---

<sup>491</sup> El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 señala: Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la Ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del MINAMBIENTE. En la actualidad el Gobierno Nacional propone una nueva reforma a la conformación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, a raíz de los malos manejos de estas entidades y las pérdidas humanas y económicas provenientes de graves desastres naturales.

<sup>492</sup> Las Corporaciones que fueron creadas fueron: la Corporación del Valle del Magdalena -CVM, creada en 1960 por recomendación de otra misión, *la Misión Netham*, la cual llegó al país para estudiar los problemas que podría causar la construcción del ferrocarril del Atlántico a los recursos del bajo y medio magdalena. Obviamente ésta fue superada por la obra, pero al menos promovió la adopción de nuevas áreas protegidas. Esta Corporación desapareció al poco tiempo de ser creada; La Corporación Autónoma de Risaralda y Quindío-CRQ, ubicada en la zona cafetera precisamente, para la defensa del potencial cafetero de la nación. Antes el Departamento de Risaralda pertenecía al Quindío, hoy son dos Corporaciones Autónomas diferentes: CARDER (Corporación Autónoma Regional de Risaralda) y CRQ (Corporación Autónoma Regional del Quindío); La Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y el Valle de Ubaté -CAR, creada en 1961, tenía, tiene aún, el objetivo de proteger los recursos naturales existentes en la sabana de Bogotá; La Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB, creada en 1965 con la intención de detener los procesos de degradación y erosión de la meseta donde se encuentra la sexta población de mayor conurbación del país. Esta Corporación aún existe con dicho propósito; La Corporación para la defensa del Choco Biogeográfico-CODECHOCO, una Corporación con alma y sentido para ser creada, precisamente para proteger la reserva de mayor riqueza natural del país, por encima incluso del pedazo de selva amazónica que le corresponde a Colombia; En la misma línea que CODECHOCO, se creó la Corporación para la protección del Urabá-CORPOURABA, zona de gran biodiversidad, recursos acuíferos y prospera por su producción de banano de alta calidad y producto de exportación por excelencia del país.

Instituto Colombiano Agropecuario-ICA, de estos, sólo el IGAC aún existe. En 1971 se creó la Dirección General Marítima-DIMAR, con expresas competencias en materia de preservación del medio ambiente marino.

Hasta aquí la influencia de las misiones en la configuración de la Política Ambiental en Colombia. Como quedó evidenciado, su influencia coincidió más con el concepto de gestión ambiental a partir de sus componentes económico e institucional, la verdad hubo pocas directrices o lineamientos de Política Ambiental en concreto, los esfuerzos que se realizaron por proteger el ambiente obedecían más a recomendaciones de las misiones buscando las ventajas comparativas que permitieran al país entrar en la senda del pleno desarrollo económico.

Por su parte, el segundo de los aspectos que deseamos destacar en esta tercera etapa de la evolución de la Política Ambiental, tiene que ver con la influencia del debate medioambiental y del desarrollo, abierto en la década de los 50 a nivel mundial. Obras como la *“primavera silenciosa”* de Rachel Carson, *“la bomba demográfica”* de Paul Earlich, *“el círculo que se cierra”*, de Barry Commoner, *“La tragedia de los comunes”* de Garret Harding, *“Gaia”* de James Lovelock, y finalmente, las actividades del Club de Roma y la publicación del Informe Meadows sobre *“los límites del crecimiento”*, fueron seguidos de cerca desde Colombia y su contenido extrapolado a la realidad política del país, lo que desencadenó una fuerte corriente de pensamiento encaminado a generalizar las experiencias y el conocimiento de los expertos que venían trabajando estos temas. La actividad del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional-IDEA de la mano del Profesor Julio Carrizosa Umaña, las obras del científico Ernesto Guhl, las investigaciones del economista Manuel Rodríguez Becerra y del Filósofo Augusto Ángel Maya, se empezaron a dar a conocer a toda la sociedad. En el plano jurídico, surgen las primeras obras de Derecho Ambiental de la mano del Profesor Migue Patiño Posse en los años de 1978 y 1981, publicadas por la editorial de la Universidad Santo Tomás de Aquino de Bogotá.

Con este bálsamo de aporte intelectual se abrió el camino hacia la consolidación definitiva de la Política Ambiental en Colombia. La cuarta etapa en la evolución de la política, y también de la legislación ambiental, se inició luego de la publicación del informe encomendado por el Club de Roma al prestigioso Instituto Tecnológico de Massachusetts-MIT, sobre los *límites del crecimiento*.<sup>493</sup> En el ámbito local colombiano, sus conclusiones no hicieron sino acentuar aún más los esfuerzos conservacionistas emprendidos por el INDERENA en su misión de ordenar y conservar de manera racional los espacios y las especies.

Pero quizá la situación de mayor relieve en esta etapa, lo constituye la participación del Presidente de la República, Misael Pastrana Borrero, en la Cumbre de la ONU sobre El Medio Humano, desarrollada en Estocolmo, Suecia, en 1972. Como ya hemos indicado, si bien la Cumbre abordó las cuestiones relacionadas con el Desarrollo Humano (no sobre el medio ambiente) estaba claro, que el medio natural constituía ya para entonces, un elemento esencial para el disfrute del medio humano, los cuales son interdependientes e inescindibles.

Durante las deliberaciones el Presidente Pastrana participó con opiniones y posiciones de Colombia en la consecución de los objetivos de la misma, y además, se comprometió ante los presentes, en adoptar un Código que estableciese los lineamientos de la Política Ambiental colombiana, así como

---

<sup>493</sup> El conocido "Informe Meadows", en directa alusión a sus investigadores principales, los Profesores de MIT, Randholp y Donella Meadows, fue publicado en el año de 1972. El problema central que plantea es el de la biocapacidad, o la capacidad del planeta Tierra para hacer frente, más allá del año 2000, a las necesidades y modos de vida de una población siempre creciente. Los países industrializados que consumen la mayor parte de los recursos naturales del mundo en beneficio de una pequeña parte de la población, se dirigen a niveles de consumo material y deterioro físico por encima de la capacidad de asimilación y depuración del planeta, lo cual se denominó "sobrepasamiento". El estudio es un "análisis dinámico del sistema mundo" con base en la simulación informática a través del software conocido como "World 3", el cual interrelacionó cinco tipos de variables: 1.) monto y tasa de incremento de población; 2.) disponibilidad y tasa de utilización de los recursos naturales; 3.) crecimiento del capital y la producción industriales; 4.) producción de alimentos; y 5.) extensión de la contaminación ambiental. La conclusión a la que se llegó, es que la población y la producción globales no pueden seguir creciendo indefinidamente, porque se ponen en juego (están ya influyendo) factores que tienden a limitar semejante expansión, entre ellos el agotamiento progresivo de los recursos, el posible aumento de la mortalidad y los efectos negativos de la contaminación. Hacia mediados del siglo XXI será necesario haber logrado un equilibrio que permita sostener un nivel dado de población en condiciones materiales estables. De otra manera se corre el peligro de un colapso que incluye un deterioro considerable del ambiente que sustenta las actividades humanas, y por ende, un descenso brusco de la población.

disposiciones para el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Una vez de regresó al país, se dirigió al Congreso de la República para pedir facultades y cumplir con el compromiso adquirido en Estocolmo. Meses después a través de la Ley 23 de 1973, el Presidente fue autorizado para reformar y adicionar la legislación vigente sobre recursos naturales renovables y se le facultó para expedir un Código sobre la materia.

Fue así como a través del Decreto-Ley 2811, de 18 de diciembre de 1974, se estableció el Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente-CRNA, en el cual se determinaron los principios generales que debían guiar la Política Ambiental en el país, los derechos y deberes respecto al ambiente, las reglas, usos, prohibiciones y sanciones respecto a los recursos naturales renovables, el manejo de cada recurso específicamente y la relación de los usuarios con la Administración respecto a éstos temas. Este código ha servido de modelo para otros países y continúa vigente a pesar de sus falencias, dentro de las cuales se destaca, la insuficiencia de mecanismos de control para realizar una verdadera gestión de los recursos y el ambiente.

Más adelante, a inicios de la década de los años ochenta, el Código Penal Colombiano incluyó por vez primera los delitos contra el medio ambiente, como los delitos contra los recursos naturales, contra la salud pública, el peligro común o grave perjuicio para la comunidad.

Entre los años de 1986 y 1990 se desarrollaron importantes procesos de descentralización Municipal, entre los que destaca la elección popular de Alcaldes, la consulta popular en relación con asuntos Municipales, la expedición de un Nuevo Código de Régimen Político y Municipal a través del Decreto-Ley 1333, de abril 25 de 1986, el cual desarrolla el contenido de las modificaciones realizadas a la Constitución Política de 1886 por conducto del Acto Legislativo No. 1 de 1986, en relación con la organización y funcionamiento de la Administración Municipal. Algunos de los artículos del nuevo Código incumben al tema ambiental en la medida que se incorpora la

planeación Municipal referida a los planes de Desarrollo Urbano, al urbanismo y a la zona de reserva agrícola. Más adelante, con la expedición de la Ley de Reforma Urbana, Ley 9 de enero 11 de 1989, se inició el proceso de planificación del desarrollo socio-económico y físico-territorial urbano, con enorme preponderancia por los asuntos de ordenación y gestión del patrimonio ecológico del Municipio, que aún hoy permanecen vigentes (C.N. Art. 313 Núm. 9).

Por último, la quinta etapa en el recorrido histórico por el surgimiento y evolución de la Política Ambiental en Colombia. Inicia con la constitucionalización del derecho de todos los colombianos a gozar de un medio ambiente sano como principal derecho colectivo en la Constitución de 1991, pasa por la expedición de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 99 de diciembre 22 de 1993, y llega hasta el establecimiento de las últimas disposiciones en Política Ambiental señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: *“Hacia un Estado Comunitario II”*, presentado al Congreso de la República por el Presidente Álvaro Uribe Vélez, así como por la expedición de las últimas políticas sectoriales. Cabe señalar que fue, precisamente, la política sobre gestión ambiental urbana, la última en ser expedida por el MAVDT, concretamente, en el mes de noviembre de 2008. Miremos de manera breve los acontecimientos relevantes en esta última quinta y última etapa.<sup>494</sup>

La Constitución Política de Colombia ha sido denominada por la Corte Constitucional de Colombia como una verdadera *Constitución Ecológica*,<sup>495</sup> ya

---

<sup>494</sup> Dos aspectos merecen ser comentados en relación con las líneas anteriores. Por una parte, en este momento se discute en el Congreso de la República, el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos”, del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. El Capítulo VI de este Plan constituye la propuesta ambiental del Plan y se denomina: sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo. Por otro lado, si bien la política de gestión ambiental urbana fue expedida por el Ministerio de Ambiente, como hasta el 5 de mayo de 2011 también tenía las funciones de vivienda y desarrollo territorial, esta política señala que hace parte de la política de desarrollo urbano y no de la política ambiental sectorial.

<sup>495</sup>“La Constitución, señaló la Corte, no es sólo el fundamento de validez del ordenamiento, sino que contiene el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política. Ella prefigura un modelo de sociedad. Por lo tanto, en ella surge una Constitución económica, con su tríptico: propiedad, trabajo, empresa; una Constitución social, con la legislación de sus relaciones; una Constitución ecológica y una Constitución cultural... Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas deben situarse una serie de disposiciones de no menos trascendencia encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al

que se fueron más de 30 proyectos de acto reformativo los estudiados por la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual tuvo a su cargo proyectar los asuntos económicos, sociales y ecológicos de cara a introducir las reformas definitivas en el texto constitucional. En su sentencia T-411, de 17 de junio de 1992, la Corte Constitucional señala que son 34 las disposiciones directas relativas al ambiente que quedaron incluidas. Sin embargo en nuestra opinión, no son menos de 70 las cuales se encuentran diseminadas a lo largo de la Carta. La Constitución y su desarrollo legislativo ha definido un importante marco teórico para la consolidación de una gestión ambiental de calidad, bajo el supuesto de contar con el reconocimiento expreso de los derechos colectivos o de tercera generación acompañados de diversos mecanismos de protección, así como también la existencia de nuevos canales y mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental.

De acuerdo con la sistematización realizada por MACIAS GÓMEZ (1998), las disposiciones disgregadas a lo largo del texto constitucional se pueden agrupar u organizar según su finalidad, de la siguiente manera:

---

margen del uso que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos y económicos. Se da así entrada a una nueva dimensión de las garantías constitucionales cuyo núcleo esencial se halla en la protección de la libertad personal y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversa manera a la misma y que se manifiesta, ante todo, en un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite lo más posible el ejercicio de las libertades individuales... En este orden de ideas, de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: Preámbulo (vida), 2º (finés esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del Ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un Ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del Ambiente), 277-4 (defensa del Ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del Ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del Ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio Ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el Ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del Ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del Ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio Ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un Ambiente sano), 339 (Política Ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)".<sup>495</sup>

*El medio ambiente es fundamento y principio rector del Estado colombiano:* Art. 7: este señala la obligación de proteger la diversidad étnica, y con ella, su riqueza natural; Art. 8. Señala la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación; Art. 49. Señala la Obligación del Estado de garantizar el saneamiento ambiental; Art. 67. Señala que la educación debe formar al colombiano para proteger su medio ambiente; Art. 80. Señala la obligación la planificación el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; Art. 81 Prohíbe expresamente la introducción de armas químicas, biológicas y nucleares, así como los recursos tóxicos y peligrosos; Art. 82 Señala el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país; Art. 215 Establece el estado de excepción por emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico; Art. 226 Señala el deber de intervenir en la correcta internacionalización de las relaciones ecológicas; Art.268-7 Señala la obligatoriedad de fiscalizar el estado de los recursos naturales y del Ambiente; Art. 366: Señala la obligación de trabajar por la solución de las necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado”; entre otras.

*El medio ambiente es derecho constitucionalmente reconocido:* Art. 79. Establece el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente sano; Art. 88. Establece las acciones populares para la defensa de los derechos e intereses colectivos, como el medio ambiente; Art. 330. Reconoce la autonomía de las Comunidades indígenas y pide respeto para a su integridad, también para el manejo de su relación con el medio ambiente.

*El medio ambiente es piedra angular de un nuevo modelo de desarrollo: el desarrollo sostenible:* Art. 80. Señala la obligación del Estado de proteger los recursos naturales para alcanzar el desarrollo sostenible; Art. 333. Establece que la libertad económica se podrá restringir por razones ambientales; Art. 334. Reconoce que el Estado deberá intervenir en la economía a fin de proteger el medio ambiente; Art. 339. Erige al medio ambiente como pilar transversal de la planificación del desarrollo



*El medio ambiente es condicionante de la propiedad privada, la economía y las empresas:* Art. 58. Señala que el derecho de propiedad es una función social y contiene una función ecológica que debe ser respetada; Art. 63. Establece que los bienes de dominio público, como los Parques Naturales Nacionales (lo señala expresamente), son inembargables, imprescriptibles e inajenables; Art. 66. Señala la necesidad de regular el crédito agrario teniendo en cuenta las calamidades ambientales

*El medio ambiente es componente de la política Internacional:* Art. 226: Señala el deber de intervenir en la correcta internacionalización de las relaciones ecológicas,

*El medio ambiente es marco de acción y competencia:* Art. 267: Valoración de costos ambientales en el control fiscal; Art. 268.7: Informe sobre el estado de los recursos naturales/ Contraloría; Art. 277.4: Procuraduría e intereses colectivos; Art. 285.1 y 5.: Defensor, orientar al pueblo en sus derechos, entre ellos, el del medio ambiente; Art. 289: Municipios fronterizos programas de preservación ambiental; Art. 300.2: Asambleas expedir disposiciones relacionadas con el medio ambiente; Art. 301: La gestión administrativa y fiscal de los Departamentos se debe realizar atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas; Art. 310: Establece la obligación de controlar la densidad poblacional en el Archipiélago-Departamento de San Andrés y Providencia con el fin de preservar el Ambiente y los recursos naturales; Art. 313-9: Señala como función de los Concejos Municipales, la defensa del patrimonio ecológico del Municipio; Art. 317 y 294: Impone la contribución de valorización Municipal dirigida a la conservación del Ambiente y los recursos naturales; Art. 330.5: *Señala la posibilidad de que se constituyan los Concejos de los territorios indígenas para, entre otras funciones principales, la preservación de los recursos naturales;* Art. 331: Crea la Corporación del Río Grande de la Magdalena, con la intención de asegurar la navegabilidad y el control ambiental del principal cuerpo de agua del país; Art. 332: Establece el dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables;

Art. 340: Establece la representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación); Art. 366: Señala la obligación de trabajar por la solución de las necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado”; entre otras.

Nadie duda del enorme trabajo realizado por la Asamblea Nacional Constituyente en relación con la protección del medio ambiente. Así como ocurrió en su día con la expedición del CRNA, la Constitución colombiana se convirtió en parámetro para las demás Constituciones del mundo con una clara vocación hacia la defensa de su patrimonio ambiental. Sin embargo, otro hecho que no se puede desconocer, es que la constitucionalización de las relaciones ambientales en Colombia fue el resultado de la tendencia de constitucionalización del derecho al medio ambiente como consecuencia de los grandes avances que se venían dando a nivel mundial, tendencia que comenzó con la Constitución Griega de 1975, la cual en su artículo 24 señaló, *“constituye obligación del Estado la protección del medio ambiente humano y natural”*; la de Portugal de 1976, que en su artículo 66 prescribe, *“todos tienen derecho a un ambiente de vida humano sano y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo”*; y la Constitución española de 1978, que en su Artículo 45 establece, *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”*. Por su parte, aún hoy en Colombia, los jueces y magistrados a través de los fallos de tutela, y la Corte Constitucional a través de sentencias de revisión y acciones de inconstitucionalidad, siguen moldeando el corolario de postulados axiológico-normativos, que en relación con los temas ambientales, consagra la Carta del 91.

El segundo hecho de esta última etapa en la evolución de la Política Ambiental colombiana se encuentra la expedición de la Ley Marco Ambiental, Ley 99 de 24 de diciembre de 1993, a través de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Esta norma ambiental propiamente

dicha, constituye el desarrollo legal en materia ambiental más completo y relevante establecido hasta la fecha en Colombia.

Como hiciera en su época el CRNA, la Ley 99 desarrolla lo relacionado con los principios y directrices de la Política Nacional Ambiental, el componente institucional encargado de la gestión integral del medio ambiente y su distribución competencial, la financiación de dicha gestión, los principales instrumentos de comando y control, así como los planificatorios, el régimen administrativo sancionador en materia ambiental, así como el ejercicio por parte de los organismos de control sobre la gestión ambiental (Contraloría, Procuraduría, Policía Nacional). Más adelante, habrá un análisis de esta Ley.

De acuerdo al desarrollo expuesto en cuanto a normatividad y políticas de índole ambiental, Colombia va a la vanguardia de los procesos ambientales internacionales, en tanto su legislación propende por el modelo de desarrollo que se encuentra en el tope de las agendas mundiales, el Desarrollo Sostenible, tal y como puede apreciarse en la Constitución de 1991 y la Ley Marco Ambiental. Lo anterior sumado a la validación y ratificación de diferentes Convenios a nivel global por parte del país, muestra claramente su recientemente arraigada vocación ambientalista. Aun así, todavía falta mucho para que todas esas normas y políticas sean realmente efectivas, en la práctica muchas de ellas han resultado inocuas, en tanto no existe en nuestra legislación mecanismos para hacerlas cumplir (cuando de temas ambientales se trata, la legislación se sigue manejando como “blanda”). No es secreto que los asuntos ambientales han estado relegados a un segundo plano, sigue siendo un asunto “marginal” en el conjunto de las acciones estratégicas del Estado por alcanzar un modelo de desarrollo adecuado que satisfaga las necesidades de la colectividad.

#### **4.2.3. Los Principios de la Política ambiental colombiana**

Por expreso mandato de la Ley 99 de 1993, los principios establecidos en el Declaración de Río de Janeiro de 1992 hacen parte del proceso de desarrollo

económico y social del país, y obviamente, son reguladores de la Política Ambiental colombiana. La Declaración de Río de Janeiro, conocida como la *Carta de la Tierra*, fue uno de los cinco instrumentos internacionales logrados por los Estados reunidos durante el mes de Junio de 1992 en la ciudad brasilera que lleva el mismo nombre, para discutir los asuntos globales concernientes al Medio Ambiente y el Desarrollo. La Carta de la Tierra alcanzó 27 Principios que a la postre se convertirían en el derrotero de la Teoría de Protección Ambiental a escala global. No todos son operativos, muchos de ellos simplemente establecen intenciones o características generales para ser desarrolladas hacia futuro, pero a pesar de ello, constituyen los postulados que permean y dan contenido a las disposiciones ambientales de Colombia.<sup>496</sup>

---

<sup>496</sup> Entre los principios más importantes de Río podemos destacar: *a. Principio de prevención. (Principio 2°)*: de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional. *b. Principio del desarrollo sostenible (Principio 3°)*: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. *c. Principio de Cooperación. (Principio 5°)*: Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo. *d. Principio de solidaridad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas. (Principio 7°)*: Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciada. *e. Principio del uso de la mejor tecnología disponible. (Principio 9°)*: Los Estados deberán cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras. *f. Principio de participación. (Principio 10°)*: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. *g. Principio de desarrollo político y legislativo. (Principio 11°)*: Los Estados deberán promulgar Leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. *h. Principio de la Responsabilidad por la reparación y restauración por el daño ambiental (Principio 13°)*: Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas Leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción. *i. Principio de precaución. (Principio 15°)*: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. *h. Principio de quien contamina, paga. (Principio 16°)*: Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. *j. Principio de que los impactos ambientales deben ser evaluados. (Principio 17°)*: Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en

Por su parte, y de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 99/93, la política ambiental colombiana cuenta con sus propios principios, algunos coincidentes con los establecidos por la Declaración de Río. Miremos *grosso modo*, cada uno de ellos:

*1. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.*

Dijimos antes al presentar los problemas del medio ambiente urbano y la Biodiversidad que, Colombia con una extensión equivalente al 0.7% de la superficie mundial, cuenta con el 10% de biodiversidad mundial. Tiene en su suelo la mayoría de los ecosistemas existentes: bosques húmedos tropicales (378.000 km<sup>2</sup>); sabanas llaneras (105.000 km<sup>2</sup>); bosques fluviales (95.000 km<sup>2</sup>); 50 mil especies de plantas, sólo en orquídeas tiene entre 3000 y 3500 (15 % del total mundial); es primer lugar en aves (1.885 especies) y orquídeas (4.010 especies), segundo lugar en plantas (41.000 especies) y anfibios (763 especies) y mariposas (3.273 especies), tercer lugar en reptiles (524 especies) y palmas (231 especies), cuarto lugar en mamíferos (479 especies), tiene 326 arrecifes estimándose en 700 especies el total mundial. Con esta megadiversidad es comprensible que uno de los Principios de la Política Pública del Estado colombiano sea la de reconocer a la Diversidad Biológica como patrimonio de la Nación, la cual debe ser respetada y usada de forma racional (HUMBOLDT, 2011).

*2. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*

En este se reconoce la necesidad de contar con una Política poblacional que señale de forma concreta la cantidad, condiciones, lugares de asentamiento, dinámicas de crecimiento, distribución espacial de la población. No obstante, a pesar de ser Principio de la Política Ambiental colombiana, y de que el artículo

---

calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente.

5° de la misma Ley 99 radica en cabeza del Ministerio de Ambiente la formulación de dicha política, aún no ha sido expedida. Las razones de lo anterior pasan por la dificultad para ingresar a todas las zonas de asentamiento poblacional, la migración permanente de la población (incluyendo desplazamiento forzado), y por supuesto, la falta de compromiso político. Esta última es a nuestro entender, la principal para que después de 18 años no exista Política Nacional de Población.

*3. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad.*

También nos referimos a este punto al hablar acerca de los problemas del medio ambiente urbano. Colombia se encuentra en un buen puesto a nivel de oferta hídrica, sin embargo, como lo ha señalado el IDEAM, como consecuencia del calentamiento global y el aumento de la contaminación, principalmente urbana, en 50 años el 75% de las zonas de recargas de acuíferos, zonas de páramos y subpáramos podrían descongelarse. En ese sentido, una de las principales tareas ambientales del Estado es la protección, y en este caso la recuperación de estas zonas. La Ley Marco desde 1993, reconoce como sensible este aspecto y por ello, generó la obligación al Estado colombiano de establecer una protección especial para estas zonas. Al respecto algo se ha hecho. Nos referiremos más adelante a esta circunstancia.

*4. La formulación de las políticas ambientales tendrán en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución.*

Este artículo 5° coincide plenamente con los principios contemplados en la Declaración de Río, y es una reafirmación de que en Colombia, la Política Ambiental y las normas que se deriven de ella, deben tener en cuenta de manera prioritaria la mejor tecnología disponible y la precaución.

5. *El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.*

La incorporación de los costos en la restauración del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales es otro de los Principios venidos de la Declaración de Río. De hecho en Colombia, la formulación de los instrumentos financieros y económicos, sigue muy de cerca las tendencias que al respecto se logran a nivel global. En este sentido se han realizado esfuerzos significativos, como ocurre con las tasas, pero aún falta mucho por avanzar al respecto.

6. *El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.*

Por su cercanía a la diversidad biológica en espacios abiertos (paisaje rural) y por la gran cantidad de diversidad presente en sus espacios construidos (paisaje urbano), cabe recordar que las principales ciudades colombianas se encuentran situadas en accidentes geográficos que invitan a pensar en la colosal tarea que significó su fundación. El paisaje siempre ha sido elemento de la noción amplia de medio ambiente, que ha merecido la atención del Estado, al menos desde el punto de vista teórico. En este frente es mucho lo que falta por hacer, las normas de protección del paisaje en Colombia, merecen en nuestra opinión, una profunda revisión y un tratamiento diferente.

7. *La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.*

Los accidentes naturales se han convertido en una de las principales causas de mayor empobrecimiento de las familias de menos recursos en Colombia: inundaciones, derrumbes, terremotos, avalanchas. La visión de la sostenibilidad implica que la atención de desastres se vincule de manera fundamental en el cuidado del medio ambiente, pues cuidando éste se previene que aquellos ocurran, y de ocurrir, las autoridades ambientales están en la

obligación de atenderlos y repararlos, de manera coordinada con las autoridades de atención de desastres.

*8. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.*

La corresponsabilidad, la solidaridad, la cooperación, todos principios de la teoría de protección ambiental a escala planetaria también tienen en el principio 9° de la Ley 99 su consagración.

*9. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.*

Este Principio coincide con los principios de la Declaración de Río, en el sentido invocar la Evaluación de los Impactos Ambientales como la técnica reina del control preventivo de los impactos negativos provenientes de las actividades antrópicas. La Licencia Ambiental, los permisos, las autorizaciones, las concesiones, sectoriales para el aprovechamiento y uso racional de los recursos naturales, sus principales manifestaciones.

*10. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.*

La participación es un principio fundante del Estado colombiano, lo es también de la Política Ambiental a escala global y se reafirma en la Ley 99 de 1993 como un Principio de la Política Ambiental colombiana.

*11. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.*

Este principio da a conocer la existencia de un sistema, que se crea con la Ley 99, organizado en torno a un conjunto de componentes (normas,



instituciones, políticas, recursos, directrices, etc...) cuyo principal objetivo es la realización plena del derecho de todos los colombianos a gozar de un medio ambiente sano a través de la prevención de la contaminación, la gestión racional y equitativa de los recursos naturales y la inserción de la constante ambiental en el modelo de desarrollo.

*12. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.*

Junto con la evaluación de los impactos ambientales, la planificación como Política y como técnica de gestión, debe ser el criterio para el manejo integral del medio ambiente y su incidencia en la mejora de la calidad de vida de la población. A los instrumentos planificatorios nos referiremos adelante.

#### **4.2.4. El componente institucional ambiental en Colombia**

El artículo 1° de la Ley 99 de 1993 establece que para el manejo ambiental del país se ha creado un Sistema Nacional Ambiental-SINA. El artículo 4° de la Ley lo define como, *“el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley marco, el cual además cuenta con unos componentes perfectamente definidos.”*<sup>497</sup> De lo anterior se desprende entonces que el Sistema Ambiental colombiano cuenta con un ente rector de la Política Ambiental, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hasta 2003 denominado Ministerio del Medio Ambiente y a partir del día 5 de mayo de 2011, Ministerio del Ambiente y desarrollo sostenible), y que

---

<sup>497</sup> 1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, la Ley 99 y en la normatividad ambiental que la desarrolle. 2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley. 3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley. 4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. 5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente. 6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental. Cabe destacar además, que el Parágrafo único de este mismo artículo 4°, señala que existe jerarquía entre las instituciones que conforman el SINA: *“para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios”*.

por debajo de éste se encuentran otras instituciones ambientales con competencias para desarrollar la política expedida por este Ministerio.

La primera de las entidades que desarrollan la política ambiental del Ministerio son las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR y las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible-CADS, autoridades ambientales en las regiones, entendiendo por región, como lo señala el artículo 23 de la Ley 99/93, una “*unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica*”.<sup>498</sup> En el caso de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible es mucho más clara su asimilación a una unidad biogeográfica o hidrográfica, en la medida en que responden a la autoridad encargada de la protección y renovabilidad de zonas estratégicas desde lo ambiental para el desarrollo del país. En la actualidad avanza una reforma, en principio tímida de estos entes, pero que, según lo anunciado, dará un revulsión a la existencia y operación de estas Corporaciones.

Al mismo nivel de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos-AAGCU, las cuales de conformidad con el Art. 66 de la Ley 99/93, son las autoridades existentes en los Municipios, Distritos o Áreas Metropolitanas que cuentan con población igual o superior a un millón de habitantes, y que por consiguiente, desarrollan en su ámbito de jurisdicción en lo referente al medio ambiente urbano, las mismas funciones de las CAR.

Además están las Autoridades Ambientales Urbanas creadas por la Ley 768 de 2002 o Ley de Distritos, a través de la cual se reglamentó el Acto Legislativo No. 1 de 1993, que instituyó a Barranquilla como Distrito Portuario e Industrial, a Cartagena de Indias como Distrito Turístico y Cultural, y a Santa Marta como

---

<sup>498</sup> Aunque como bien se sabe, en el caso de la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales primó un criterio político-administrativo una vez el Proyecto de Ley entró al Congreso de la República. El afán de los Congresistas por tener el manejo de estos entes con cuotas burocráticas, hizo que su creación desbordara cualquier expectativa u organización previa. Como bien pone de presente RODRIGUEZ BECERRA (1998:203-216), el tema de las Corporaciones Autónomas Regionales fue de los más debatidos en el Congreso. La propuesta de regionalización de la gestión ambiental bajo criterios ambientales no era políticamente viable. *En el curso del debate en el Congreso, el número de Corporaciones ascendió considerablemente, dejando en la opinión pública el sabor de una repartija burocrática.*

Distrito Turístico, Cultural e Histórico. El capítulo II de esta Ley versa sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente, y atribuye en su Art.13° competencias ambientales a los Distritos, los cuales ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera Distrital, las mismas funciones atribuidas a las CAR en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del Art. 66 de la Ley 99 de 1993. Para ello, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, debieron crear un Establecimiento Público con funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Más adelante se hará referencia a la naturaleza jurídica y las funciones de estas Autoridades Ambientales Urbanas, y alusiones a lo relacionado con el perímetro urbano y al medio ambiente urbano. Sobre estos entes, destacaremos más adelante su permanente pugna con las CAR, pues se les quiere hacer ver como ente carentes de competencia en algunos sectores sobre los que sí actúan las CAR.

Descendiendo en la escala institucional encontramos a los Departamentos y Municipios, los cuales según la Ley 99, ejercen funciones ambientales más no son portadoras de competencias sobre la materia. El artículo 64 de la Ley 99 establece las funciones ambientales que corresponde ejercer a los Departamentos,<sup>499</sup> y por su parte el artículo 65 de la Ley 99/93 establece las de los Municipios y los demás Distritos sin régimen especial.<sup>500</sup>

---

<sup>499</sup> Entre otras funciones están las siguientes: *i.* Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales sobre medio ambiente; *ii.* Expedir las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente; *iii.* Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los Municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; *iv.* Ejercer, en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental –SINA, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables; *v.* Desarrollar, con la asesoría o la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales, programas de cooperación e integración con los entes territoriales equivalentes y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común...”

<sup>500</sup> *i.* Dictar las disposiciones reglamentarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del Municipio; *ii.* Adoptar los planes, programas y proyectos Municipales de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables; *iii.* Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental; *iv.* Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas sobre medio ambiente; *v.* Ejercer, a través del Alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del SINA, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables; *vi.* Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del Municipio o Distrito con el apoyo de la fuerza pública; *vii.* Dictar los reglamentos las normas de ordenamiento territorial del Municipio y las regulaciones sobre usos del suelo; *viii.* Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos

A lo anterior hay que agregar las nuevas funciones generadas a partir de la expedición de la Ley 1259, de 19 de diciembre de 2008, por medio de la cual, se instaura en el territorio nacional la aplicación del denominado *comparendo ambiental*<sup>501</sup> a infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones. Los artículos 9 y 10 de esta Ley señalan, que el responsable de la aplicación de la sanción por comparendo ambiental en cada circunscripción Municipal será el respectivo Alcalde, quien podrá delegarla en su Secretario de Gobierno o en quien haga sus veces. En cuanto a las infracciones ambientales en vías o espacios públicos causadas desde vehículos automotores o de tracción humana o animal, el responsable será el Alcalde, quien podrá delegarla en su Secretario de Tránsito o en la autoridad que haga sus veces. Por su parte el Parágrafo único del artículo 9° señala que la Policía Nacional, los Agentes de Tránsito, los Inspectores de Policía y Corregidores serán los encargados de imponer directamente el comparendo ambiental a los infractores. Para el caso de los conductores o pasajeros de vehículos automotores o de tracción humana o animal, en movimiento o estacionados, serán los Agentes de Policía en funciones de Tránsito o los Agentes de Tránsito, los encargados de imponer el mencionado comparendo.

A simple vista se puede pensar que todas estas autoridades administrativas quedan investidas a partir de la Ley 1259, de competencia para imponer sanciones por infringir las normas ambientales. Sin embargo, el Consejo de Estado ha dicho recientemente, que las autoridades ambientales son únicamente las establecidas de manera restringida por Ley 99, y que son ellas las únicas competentes para imponer sanciones por incumplimiento de la normativa ambiental. Lo anterior se ve reconfirmado por el mismo artículo 1 de

---

de agua afectados por vertimientos del Municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

<sup>501</sup> El artículo 1° de la Ley 1259 de 2008 define al comparendo ambiental como un “*instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas*”. Figura en verdad exótica establecida a través de una Ley para venir a señalar supuestos que ya están contemplados, incluso de forma reiterada en la normativa ambiental vigente. Una Ley sin sentido.

la Ley, sobre titularidad de la potestad sancionatoria ambiental. Según este, el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del MAVDT, las CAR, las CDS, las AAGCU a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN. Las autoridades señaladas en la Ley 1259 de 2008, sólo están habilitadas para imponer el comparendo de manera residual cuando entre en colisión con las medidas preventivas y sanciones propiamente dichas contenidas en el Régimen Sancionatorio Ambiental, Ley 1333 de 2009, como veremos adelante.

Luego de establecer consideraciones generales sobre los aspectos más importantes de cada una de las autoridades ambientales, miremos ahora en detalle las funciones que a cada uno corresponden.

Comencemos por el Ministerio. El artículo 2° de la Ley 99 de 1993, establece la creación y objetivos del Ministerio del Medio Ambiente, señalando que es el organismo rector de la política y la gestión integral del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar un desarrollo sostenible. Le corresponde al Ministerio formular, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la Política Nacional Ambiental y de Recursos Naturales Renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano (Art. 79) y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Asimismo, la Ley señala que el Ministerio es el ente coordinador del SINA, a fin de asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes,

programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.<sup>502</sup>

Por su parte, el artículo 5° de la Ley 99 sitúa en cabeza del Ministerio un conjunto de 50 funciones para ser realizadas.<sup>503</sup> Hasta 2003 el Ministerio funcionaba bajo la denominación de Ministerio del Medio Ambiente, pero de acuerdo con la facultades para reformar el Estado conferidas al Presidente de la República mediante Ley 790 de 2002, el Gobierno de la época dictó el Decreto 216, de febrero 3 de 2003, a través del cual se reestructuró el sector ambiental del Estado, pasando de la denominación de Ministerio del Medio Ambiente para asumir nuevas competencias y funciones y denominarse Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT. De acuerdo con lo anterior, a las funciones asignadas por Ley 99, vinieron a sumarse las relacionadas con, *“usos del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral”*. Sin embargo, el Congreso de la República acaba

---

<sup>502</sup> A este respecto es importante destacar, que si bien las Corporaciones Regionales para la defensa del medio ambiente son autónomas, y de allí su denominación, siempre actúan bajo los lineamientos y formulaciones del MAVDT. E incluso en algunos casos, el Ministerio puede intervenir cuando considere necesario, en los asuntos de conocimiento de las Corporaciones. Art. 5 Núm. 16 Ley 99/93: Son funciones del Ministerio... 16. *Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.*

<sup>503</sup> Entre algunas de las más importantes funciones asignadas por la Ley 99 al Ministerio se destacan las siguientes:

- Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;
- Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;
- Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del plan nacional de desarrollo y del plan nacional de inversiones que el gobierno someta a consideración del Congreso;
- Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental – SINA;
- Formular, conjuntamente con el Ministerio de Salud, la política nacional de población; promover y coordinar con éste programas de control al crecimiento demográfico y hacer evaluación y seguimiento de las estadísticas demográficas nacionales;
- Formular, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, con el Ministerio de Agricultura las políticas de colonización y con el Ministerio de Comercio Exterior, las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente;

de expedir la Ley 1444, de 5 de mayo de 2011, sobre reforma del Estado, a partir de la cual se escindió nuevamente al MAVDT. De acuerdo con los artículos 11 a 13 de la Ley 1444 de 2011, se escinde del MAVDT los objetivos y funciones asignados a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico.

El artículo 12 señala que la nueva denominación será la de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en relación con los objetivos y funciones escindidas. Por último, aunque adelante será tocado *grosso modo*, el artículo 14 de esta Ley crea por vez primera en Colombia un Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Habrá que esperar la reglamentación sobre el funcionamiento de los Ministerios para saber cómo quedan las funciones específicas que desempeñarán.

Es importante destacar además, que la Ley 99 en su artículo 6 establece una cláusula general de competencia según la cual: *“Además de las otras funciones que le asignen la Ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la Ley a otra autoridad”*. Según el artículo 9° de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio ambiente sigue en el orden de precedencia al Ministerio de Educación Nacional.<sup>504</sup>

Es importante también hacer referencia a los Consejos que asesoran al MAVDT para la adopción y ejecución de las políticas y normativas ambientales. Básicamente son dos: El Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Técnico Asesor de Política y Normativa Ambiental.

---

<sup>504</sup> El orden de precedencia de los Ministerios en Colombia viene dado de la siguiente manera: Ministerio del Interior y de Justicia; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de la Protección Social; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Educación Nacional; MAVDT; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Transporte; Ministerio de Cultura.

El Consejo Nacional Ambiental fue creado para asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables, lo cual se asegura (en teoría) a través de su amplia y heterogénea composición.<sup>505</sup> Por su parte, el Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental, adscrito al Despacho del Ministro, está presidido por el Viceministro, y su función principal es, asesorar al Ministro sobre la viabilidad ambiental de proyectos de interés nacional, de los sectores público y privado, y sobre la formulación de políticas y la expedición de normas ambientales.<sup>506</sup>

La Ley 99 y el derogado Decreto 216 de 2003 establecieron una lista de organismos adscritos y vinculados, entre ellos, los importantes institutos de investigación que apoyan la labor del MAVDT. En la lista no aparecen todos los institutos científicos pues faltó el IDEAM, el cual fue creado por la Ley 99 de 1993. Miremos de forma breve las particularidades más destacables de los Institutos de Investigación que coadyuvan la labor del Ministerio.

El primero creado por el artículo 17 de la Ley 99 de 1993 es el *Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM*. Este es un Establecimiento Público de carácter nacional adscrito al MAVDT, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, encargado del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así

---

<sup>505</sup> Hemos puesto en duda la operatividad de este Consejo teniendo en cuenta su amplia, heterogénea y complicada composición. Este, se encuentra conformado por: El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá; El Ministro de Agricultura; El Ministro de Salud; El Ministro de Desarrollo Económico; El Ministro de Minas y Energía; El Ministro de Educación Nacional; El Ministro de Transporte; El Ministro de Defensa Nacional; El Ministro de Comercio Exterior; El Director del Departamento Nacional de Planeación; El Presidente de la Confederación de Gobernadores; El Presidente de la Federación Colombiana de Municipios; El Presidente del Consejo Nacional Gremial; Un representante de las comunidades indígenas; Un representante de las organizaciones ambientales no gubernamentales; Un representante de las comunidades negras; Un representante de la universidad, elegido por el Consejo Nacional de Educación Superior o el organismo que desempeñe sus funciones; Un representante de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las corporaciones de desarrollo sostenible, elegido por éstas. Lo que nos hace pensar en su poca operatividad. Sin embargo hay algunos documentos de Política surgidos del Consejo de correcta factura que nos dan a pensar que se avanza, a paso lento, pero se avanza.

<sup>506</sup> El Consejo Técnico Asesor de Política y Normativa Ambiental está integrado por el Viceministro de ambiente, quien lo preside; Un (1) representante de las universidades públicas, experto en asuntos científicos y tecnológicos; Un (1) representante de las universidades privadas, experto en asuntos científicos y tecnológicos; Un (1) representante de los gremios de la producción industrial; Un (1) representante de los gremios de la producción agraria; Un (1) representante de los gremios de la producción de minas e hidrocarburos.



como de establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de la planificación y ordenamiento del territorio. Entre sus funciones el IDEAM analiza, estudia, procesa y divulga la información básica sobre hidrología, hidrogeología, meteorología, geografía básica sobre aspectos biofísicos, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación y tiene a su cargo el establecimiento y funcionamiento de infraestructuras meteorológicas e hidrológicas nacionales para proveer informaciones, predicciones, avisos y servicios de asesoramiento a la comunidad.

A través del artículo 18 de la Ley 99 se transformó el Instituto de Investigaciones Marinas de Punta Betón *José Benito Vives de Andreis-INVEMAR*, Establecimiento Público adscrito al Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales *Francisco José de Caldas*, COLCIENCIAS, por el *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis- INVEMAR*, cuya sede principal está en la ciudad de Santa Marta, con subsedes en Coveñas, Departamento de Sucre (Atlántico) y Buenaventura, en el Departamento del Valle del Cauca (Pacífico). El INVEMAR se reorganizó como una Corporación Civil Sin Ánimo De Lucro vinculado al MAVDT, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, con la función de adelantar la investigación ambiental básica y aplicada de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de los ecosistemas costeros y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional.

El artículo 19 de la Ley 99 creó el *Instituto de Investigación de los Recursos Biológicos Alexander von Humboldt*, Corporación Civil Sin Ánimo De Lucro, de carácter público pero sometida a las reglas de Derecho privado, vinculado al MAVDT, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, la cual se encarga de realizar investigación básica y aplicada sobre los recursos genéticos de la flora y fauna nacionales, así como levantar y formar el inventario científico de la biodiversidad en todo el territorio nacional.

El artículo 20 de la Ley 99 transformó la Corporación Colombiana para la Amazonía, “Araracuara-COA”, en el *Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI*, el cual se organizó como Corporación Civil Sin Ánimo De Lucro, de carácter público pero sometida a las reglas de Derecho privado, vinculado al MAVDT, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, y con la finalidad de realizar y divulgar estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica social y ecológica de la Región Amazónica de Colombia.

Por último, en el artículo 21 de la Ley 99 se creó el *Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann*, el cual se organizó como una Corporación Civil Sin Ánimo De Lucro, de carácter público pero sometida a las reglas de Derecho privado, vinculado al MAVDT, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, cuya principal función es la de realizar y divulgar estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica social y ecológica de la Región del Pacífico Biogeográfico- Biopacífico.

Pasemos ahora a analizar las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR. Como se señaló en los aspectos históricos, la moderna gestión ambiental en Colombia comenzó en las regiones. La creación de la Corporación Autónoma del Alto Cauca-CVC, como consecuencia de las recomendaciones de la misión de la Autoridad del Valle del Tennessee en 1954, originó la preocupación del Estado colombiano por la defensa de su patrimonio natural. Desde entonces no cesó la creación de Corporaciones Autónomas, hasta la expedición de la Ley Marco, cuando fueron reorganizadas las existentes, y creadas otras hasta alcanzar el número de 33.

Según el artículo 23 de la Ley 99, las CAR son “*entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados*

*de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por Ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del MINAMBIENTE”.* El mismo artículo señala de forma expresa que se exceptúa de dicho régimen jurídico, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena-CORMAGDALENA, organismo creado directamente por el artículo 331 de la Constitución Política de 1991, bajo un régimen especial aplicable al cuidado, promoción y protección del principal acuífero del país: el Río Grande de la Magdalena.<sup>507</sup>

El artículo 30 de la Ley 99 señala que el objeto de las CAR es el de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio.<sup>508</sup>

Por su parte el artículo 24 de la Ley 99 de 1993 señala que los órganos de Dirección y Administración de las CAR son tres: a. La Asamblea Corporativa, b. El Consejo Directivo, y c. El Director General. Sin embargo, y de conformidad con el artículo 4° del Decreto con fuerza de Ley 141, de enero 21 de 2011,<sup>509</sup> la Asamblea Corporativa de las CAR, ha sido suprimida. Teniendo en cuenta que estos Decretos se encuentran aún bajo examen de constitucionalidad por la

---

<sup>507</sup> La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - CORMAGDALENA, fue creada por el artículo 331 de la Constitución Política, como un ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, el cual funciona como una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas. Su objetivo y funcionamiento fue reglamentado por la Ley 161 de 1994, la cual señala en su artículo 2°, que ésta tiene *como objeto la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía así como el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables del Río Grande de la Magdalena.*

<sup>508</sup> Por la extensión de las casi 40 funciones asignadas a las CARS, remitimos al lector a la consulta del artículo 30 de la Ley 99 de 1993.

<sup>509</sup> Tipología de Decreto que puede expedir el Presidente de la República cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, que conlleven a declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. En este caso el Decreto fue expedido para conjurar la crisis desatada en 2010 por el fenómeno de la niña. En este se prevé la fusión de Corporaciones y la modificación de sus Consejos.

Corte Constitucional, haremos referencia a esta instancia hasta tanto dicha Corte no se pronuncie de fondo.

Según la Ley 99, la Asamblea Corporativa es el principal órgano de dirección de la Corporación, y está integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción.<sup>510</sup> Por su parte el Consejo Directivo es el órgano de administración de la respectiva Corporación. Su composición heterogénea<sup>511</sup> hace que pueda desempeñar las tareas de carácter ejecutivo de la entidad.<sup>512</sup> Por último, aparece, la figura del Director General, el cual funge como Representante Legal y primera autoridad ejecutiva de la entidad. El Director es designado por el Consejo Directivo para períodos de tres años en la actualidad, (serán 4 a partir del 1° de enero de 2012, de acuerdo con lo señalado en la Ley 1263 de 2008).<sup>513</sup> Tanto en la Ley 99, como en su modificatoria, la 1263, se establece que el director pueda ser reelegido por una sola vez. El artículo 29 establece las funciones que debe desempeñar.<sup>514</sup>

---

<sup>510</sup> Las principales funciones de la Asamblea Corporativa son: *i.* Elegir el Consejo Directivo; *ii.* Designar el revisor fiscal o auditor interno de la Corporación; *iii.* Conocer y aprobar el informe de gestión de la administración; *iv.* Conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual; *v.* Adoptar los estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan y someterlos a la aprobación del Ministerio; *vi.* Las demás que le fijen los reglamentos.

<sup>511</sup> El Gobernador o Gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación, o su delegado o delegados. Éste preside el Consejo; Un representante del Presidente de la República; Un representante del Ministro del Medio Ambiente; Hasta cuatro (4) Alcaldes de los Municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación; Dos (2) representantes del sector privado; Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación, elegido por ellas mismas; Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegidos por ellas mismas.

<sup>512</sup> En otras, las funciones del Consejo Directivo son: *i.* Proponer a la Asamblea Corporativa la adopción de los estatutos y de sus reformas; *ii.* Determinar la planta de personal de la Corporación; *iii.* Disponer la participación de la Corporación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones; *iv.* Dictar normas adicionales a las legalmente establecidas, sobre el estatuto de contratación de la entidad; *v.* Disponer la contratación de créditos externos; *vi.* Determinar la estructura interna de la Corporación; *vii.* Aprobar la incorporación o sustracción de áreas de que trata el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99; *viii.* Autorizar la delegación de funciones de la entidad; *ix.* Aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones; *x.* Nombrar de acuerdo al artículo siguiente o remover de conformidad con los estatutos, al Director General de la corporación.

<sup>513</sup> Nuevamente hay que hacer referencia al Decreto con Fuerza de Ley 141, de 21 de enero de 2011, pues al parecer redujo el período del Director de las CAR a dos (2) años. Falta ver si por una primera vez hasta que se complete el tiempo de entrada en vigencia de la Ley 1263 de 2008.

<sup>514</sup> *i.* Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal; *ii.* Cumplir y hacer cumplir las decisiones y acuerdos del Consejo Directivo; *iii.* Presentar para estudio y aprobación del Consejo Directivo los planes y programas que se requieran para el desarrollo del objeto de la corporación, el proyecto de presupuesto, así como los proyectos de organización administrativa y de planta de personal de la misma; *iv.* Presentar al Consejo Directivo los proyectos de reglamento interno; *v.* Ordenar los gastos, dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos y convenios que se requieran parro a el normal funcionamiento de la entidad; *vi.* Delegar en funcionarios de la entidad el ejercicio de algunas funciones, previa autorización del Consejo Directivo;

Por último, en este breve repaso por las CAR señalar, que a pesar de que la Ley 99/93 reorganizó las existentes y creó otras hasta completar el número de 33, conservando algunas su denominación, sedes y jurisdicción territorial sobre la cual ejercer sus funciones,<sup>515</sup> el Decreto 141, de 21 de enero de 2011, fusionó recientemente algunas de ellas, principalmente ubicadas en la Región Caribe del País, donde golpeó fuertemente el invierno.<sup>516</sup>

Entramos ahora en el análisis de las denominadas Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos-AAGCU, creadas inicialmente a partir del artículo 66 de la Ley 99 de 1993. Este artículo otorgó las mismas competencias ambientales que desempeñan las CAR a Municipios, Distritos o Áreas Metropolitanas con población urbana igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes, a los cuales denominó *grandes centros urbanos*.

---

Nombrar y remover el personal de la corporación; *vii.* Rendir informes al Ministro del Medio Ambiente, en la forma que éste lo determine, sobre el estado de ejecución de las funciones que corresponden a la corporación y los informes generales y periódicos o particulares que solicite, sobre las actividades desarrolladas y la situación general de la entidad; *viii.* Presentar al Consejo Directivo los informes que le sean solicitados sobre la ejecución de los planes y programas de la Corporación así como sobre su situación financiera, de acuerdo con los estatutos...

<sup>515</sup> La Ley 99 señaló, que la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER; la Corporación Autónoma Regional de Nariño, CORPONARIÑO; la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR; la Corporación Autónoma Regional del Tolima, CORTOLIMA; la Corporación Autónoma Regional del Quindío, CRQ; la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Rionegro y Nare (CORNARE); y la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge, CVS; conservaría su denominación actual.

De otra parte, dispuso la creación de otras Corporaciones: la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía -CORPORINOQUIA; la Corporación Autónoma Regional de Sucre -CARSUCRE; la Corporación Autónoma Regional del alto Magdalena -CAM; la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -CORANTIOQUIA; la Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA; la Corporación Autónoma Regional de Santander-CAS; la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, CORPOBOYACÁ; la Corporación Autónoma Regional de Chivor -CORPOCHIVOR; la Corporación Autónoma Regional del Guavio -CORPOGUAVIO; la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE; y, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar -CSB; Por último, modificó la jurisdicción o denominación de: la Corporación Autónoma Regional del Magdalena-CORPAMAG; la Corporación Autónoma Regional del Cesar -CORPOCESAR; la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, CORPOGUAJIRA; la Corporación Autónoma Regional de Caldas -CORPOCALDAS; la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC; la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR; y la Corporación Autónoma Regional de Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB; Por su parte, el párrafo 1 del artículo señaló la existencia de regiones con régimen especial, en las cuales la administración de los recursos naturales y el medio ambiente estarían a cargo de una Corporación Autónoma de Desarrollo Sostenible. Dichas zonas son: la Corporación para el desarrollo sostenible del norte y el oriente amazónico, CDA; la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, CORPOAMAZONÍA; la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -CODECHOCO; la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena-CORMACARENA; la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá- CORPOURABA; la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -CORALINA; y la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y el San Jorge -CORPOMOJANA. (Ver gráfico No. 13)

<sup>516</sup> Según el Decreto, las fusiones se dieron de la siguiente manera: la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE en la Corporación Autónoma Regional del Departamento del Atlántico-CRA, a fin de formar una nueva Corporación denominada: Corporación Autónoma Regional de la Cuenca Baja del Río Magdalena. Por su parte, la otra fusión ocurrió entre la Corporación Autónoma Regional del Sur del Dpto. de Bolívar -CSB con la Corporación de Desarrollo Sostenible de la Mojana y San Jorge - CORPOMOJANA, en la Corporación Autónoma Regional del Departamento de Sucre-CARSUCRE, la cual pasará a denominarse Corporación Autónoma Regional de la Depresión Momposina-CAR MOMPOSINA.

De acuerdo con el Censo General de población realizado entre los años 2005 y 2006 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, así como por las proyecciones de población Municipal 2005-2008 efectuadas por la misma entidad, sólo cuatro ciudades en Colombia cuentan con población superior a un millón de habitantes: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. A pesar de lo anterior, existen en la actualidad seis entidades encargadas de la gestión ambiental urbana, las dos restantes son Cartagena y Santa Marta, quienes cuentan con este tipo de autoridades teniendo en cuenta su configuración constitucional como Distritos.<sup>517</sup>

Por ser las autoridades encargadas de la protección del medio ambiente urbano en Colombia, a continuación revisaremos los aspectos más sobresalientes de cada AAGCU y sus respectivas competencias y funciones.

En el Distrito Capital de Bogotá ejerce competencia ambiental la Secretaria de Ambiente del Distrito Capital. Según el Censo Nacional de Población (2005) Bogotá cuenta con una población de seis millones setecientos setenta y ocho mil seiscientos diecinueve (6.778.619) habitantes, y según proyecciones a 2009 son siete millones trescientos catorce mil trescientos treinta y dos (7.314.332) los habitantes (SDP, 2009). De esta manera se tiene que la Bogotá cumple con el requisito de población señalado en el artículo 66 de la Ley 99 para desarrollar funciones de índole ambiental dentro de su ámbito de jurisdicción. No obstante, en esta ciudad existió una entidad encargada del manejo y protección del medio ambiente antes del 22 de diciembre de 1993, fecha de expedición de la Ley 99. Dicha entidad fue el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente-DAMA, creado por el Acuerdo del Concejo 09, de mayo 10 de 1990, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital.

El DAMA era una entidad de carácter eminentemente técnico que hacia

---

<sup>517</sup> La legalización a ésta situación *de hecho*, vino a ser subsanada con la expedición de la Ley 768, de julio 31 de 2002, por medio de la cual se reglamentaron los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, y en la cual se obliga a contar con un Establecimiento Público Ambiental para la protección del medio ambiente urbano distrital.

parte de sector central de la administración Distrital y que tenía como función desarrollar y vigilar la aplicación del principal instrumento de planificación ambiental del Distrito, el denominado Plan de Gestión Ambiental Distrital. Más adelante, con la expedición de la Ley 99, se reestructuró con el propósito de adecuarla a las funciones asignadas por la Ley. Dicha reestructuración corrió por cuenta del Decreto 673 de 1995, el cual concedió nuevas funciones acordes a un mayor conocimiento de la sostenibilidad urbana y en consonancia con los artículos 65 y 66 de la Ley 99, limitando la competencia de esta entidad al perímetro urbano del Distrito Capital. El DAMA siguió haciendo parte de la administración central del Distrito, toda vez que el citado Decreto en mención no modificó su naturaleza jurídica.

En 2001 el Alcalde Mayor de Bogotá modificó nuevamente la estructura organizacional del DAMA, y fijó nuevas funciones a cada una de sus dependencias a través del Decreto 308, el cual a su vez fue derogado por el 330 de 2003 y más tarde por el 561 de 2006.

En 2006, el Concejo de Bogotá a través del Acuerdo Distrital 257, de 30 de noviembre, decidió dictar nuevas normas sobre estructura, organización y funcionamiento de los organismos y entidades del Distrito de Bogotá, y precisamente, una de las modificaciones de mayor trascendencia fue la transformación del DAMA en una Secretaría Distrital de Ambiente-SDA. Según los motivos de la norma reglamentaria, la reestructuración se realizó para proveer un mayor peso específico a la gestión ambiental urbana en el Distrito Capital. La Secretaría es un organismo perteneciente al sector central de la administración del Distrito, al igual que lo era el DAMA, con autonomía administrativa y financiera.

La segunda de las AAGCU es el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la cual funge como autoridad ambiental urbana de Medellín y su Área Metropolitana. Según el Censo Nacional de Población (2005), Medellín cuenta con dos millones doscientos diecinueve mil ochocientos sesenta y un

habitantes (2.219.861), y proyecciones a 2009 la sitúan en los dos millones doscientos noventa mil ochocientos treinta y un (2.290.831) habitantes. Sin embargo, como la autoridad ambiental está en cabeza del Área Metropolitana, el total de población en su jurisdicción asciende, de acuerdo con el Censo Nacional, a tres millones trescientos diecisiete mil ciento sesenta y seis (3.317.166) habitantes.<sup>518</sup>

Revisando el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 se comprueba que está permitido, y a nuestro entender deseable, que sea una Área Metropolitana quien funja como autoridad ambiental urbana, de allí, que mediante Decreto Metropolitano número 011 de 1994, se decidió dotar al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, de las competencias ambientales dentro del perímetro urbano de Medellín y los nueve Municipios restantes que la integran.

El tercero de los centros urbanos con más de un millón de habitantes es la ciudad Santiago de Cali, donde habitan dos millones setenta y cinco mil trescientos ochenta (2.075.380) personas, según el censo general del año 2005. Un año después de expedición de la Ley 99, el Concejo Municipal de Cali decidió mediante Acuerdo 18, de 30 de diciembre de 1994, crear a la entidad que se encargaría en adelante de asumir las competencias ambientales. Dicha entidad fue creada como un Departamento Administrativo del orden Municipal, atendiendo al carácter técnico y especializado que ostentan los mismos. El Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente de Cali-DAGMA, es la entidad encargada de administrar dentro del perímetro urbano y suburbano las competencias equivalentes a las de las CAR en relación con el medio ambiente y los recursos naturales, y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio.

---

<sup>518</sup> En 1980 la Asamblea del Departamento de Antioquia constituyó el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, mediante Ordenanza No. 34. Dicha área se encuentra conformada por diez (10) Municipios del Departamento incluyendo a Medellín como Municipio núcleo; los demás éstos son: Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, La Estrella, Girardota, Itagüí y Sabaneta.



El cuarto grupo de instituciones con competencias ambientales son los Establecimientos Públicos Ambientales creados a través de la Ley 768 de 2002. Antes hemos señalado que en el año 2002 se expidió la Ley 768, de julio 31, a través de la cual se consagran las normas que integran el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta. En particular el artículo 13° de dicha Ley, estableció que en éstos Distritos debía ser creado por parte del Concejo Distrital, a propuesta del Alcalde, un Establecimiento Público que ejerciese las funciones de autoridad ambiental urbana.

La primera de las autoridades ambientales con régimen especial, es la del Distrito Industrial y portuario de Barranquilla, último de los Municipios y/o Distritos del país que cumple con el requisito de población determinado en la Ley 99 de 1993 para ejercer competencias ambientales dentro de su perímetro urbano. Según el Censo General de 2005 la ciudad cuenta con una población de un millón ciento doce mil ochocientos ochenta y nueve (1.112.889) personas, y a 2007, de un millón cuatrocientos doce mil trescientos cuarenta y nueve (1.412.349) habitantes.

En el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, los antecedentes de su Autoridad Ambiental Urbana se remontan al año de 1994 cuando por medio del Acuerdo del Concejo Distrital 045, de 4 de julio, se creó el denominado Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente-DADIMA. Sin embargo, y como consecuencia de la expedición Ley 768 de 2002, el Concejo Distrital ordenó su disolución y dispuso la creación de un nuevo ente denominado: Establecimiento Público Barranquilla Medio Ambiente-BAMA, adscrito a la Alcaldía Distrital, el cual como su nombre indica, actuaba ya no como un Departamento Administrativo, sino como Establecimiento Público, cumpliendo con los dictados de la Ley.

A pesar de lo anterior, y como caso único en el país, el Distrito de Barranquilla volvió a modificar en el año 2005 la denominación y naturaleza de

su autoridad ambiental urbana. El Alcalde de la época decidió decretar la transformación del recién creado Establecimiento Público Barranquilla Medio Ambiente-BAMA por uno nuevo denominado Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla DAMA Barranquilla-DAMAB, autoridad ambiental urbana actual. A pesar de su denominación sigue siendo, como se verá adelante, un establecimiento público.

En cuanto a la Autoridad ambiental urbana del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, tenemos que ésta ciudad aparece como una de las excepciones a la regla de población señalada en la Ley 99 de 1993. De acuerdo con el censo general de 2005, la ciudad cuenta con población de ochocientos noventa y cinco mil cuatrocientos (895.400) habitantes, y según las proyecciones censales a 2008 llega a los novecientos veintitrés mil doscientos diecinueve (923.219) habitantes. Sin embargo, y a pesar de que Cartagena no cumplía (no cumple aún) con el requisito de Ley, decidió en el año de 1994 crear su propia autoridad ambiental, bajo el entendido de contar con una habilitación jurídica al ser catalogada como Distrito, aún sin la existencia de una Ley reglamentaria de tal condición. La entidad creada fue denominada Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Cartagena-DAMARENA, dependencia adscrita a la Alcaldía Mayor y encargada de regular, de acuerdo con el Decreto de su creación, 821 de 1994, los aspectos técnicos y el control de la gestión ambiental del Distrito de Cartagena.

Sin embargo, y como consecuencia de la interpretación extensiva que se aplicaba a la presunta habilitación constitucional de existencia, ocurrían con ésta entidad un sinnúmero de curiosidades. Así por ejemplo, tratándose del procedimiento administrativo sancionador por infracciones ambientales, la competencia del DAMARENA se limitaba a identificar y expedientar las infracciones sin aplicar las respectivas sanciones, por lo que si cabía imponerlas, la competencia corría a cargo de la Autoridad ambiental regional, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-CARDIQUE (hoy fusionada por Decreto 141/2011). En esta situación, como en muchas otras,

traía como consecuencia una permanente pugna competencial entre estas autoridades ambientales.

Una vez fue expedida la Ley de Distritos DAMARENA fue liquidada, y desde 2003 la ciudad cuenta con un nuevo establecimiento público encargado de ejercer la competencia ambiental urbana, el denominado Establecimiento Publico Ambiental-EPA, en claro juego de palabras con la Autoridad Federal de Protección Ambiental de Estados Unidos.

Por último, se encuentra la Autoridad ambiental urbana del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. La población de Santa Marta no superaba para el año 1993, (no lo hace aún), el millón de habitantes, por el contrario se sitúa en el orden de los cuatrocientos mil habitantes. Desde 2002 cuenta con el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente-DADMA, el cual se encarga de adelantar las mismas funciones correspondientes a las CAR dentro del perímetro urbano del Distrito de Santa Marta, de conformidad con los postulados de la Ley 99 de 1993 y la Ley 768 de 2002, varias veces citadas.

El DADMA fue creado por el Acuerdo del Concejo Distrital No. 016 de 2002, como un establecimiento público adscrito al despacho del Alcalde, con el fin de desempeñar la función de entidad rectora de la Política Ambiental y ecoturística del perímetro urbano del Distrito de Santa Marta. Se hace énfasis en la función ecoturística teniendo en cuenta las ventajas comparativas que en este sector presenta el Distrito.

Pasando ahora a la naturaleza jurídica<sup>519</sup> de las AAGCU, tenemos que en la práctica ha sido común la forma de Departamentos Administrativos (entidades pertenecientes de sector central de la administración) posiblemente por el carácter técnico y especializado que los distingue, sólo la Ley reglamentaria de los Distritos les dio el carácter de Establecimientos Públicos, entidades del

---

<sup>519</sup> Cuando hacemos referencia a la naturaleza jurídica tomamos en consideración el conjunto de características que rodean la organización y estructura de la entidad, y que por ende, determinan el régimen y la normatividad que le es aplicable en lo que respecta a sus actos y actividades.

sector descentralizado por servicios.

En primer lugar, según el art. 103 del Acuerdo 561 de 2006, SDA de Bogotá es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa se traduce entre otras, en la facultad que tiene de establecer, de acuerdo con las normas legales, requisitos y procedimientos para la evaluación y seguimiento de concesiones, permisos, autorizaciones, salvoconductos y licencias ambientales requeridas para el uso aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables, o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el ambiente en el perímetro urbano del Distrito Capital. (Art. 16, Núm. e. Acuerdo 561/06). Esta facultad es manifestación de la autonomía administrativa, ya que es la misma Secretaría, a través de una de sus dependencias, quien establece los requisitos para el desarrollo de su actividad, como lo es el otorgamiento de licencias y concesiones.

De la misma manera tiene la facultad de formular, aplicar los programas, métodos, procedimientos y administrar el sistema de atención al ciudadano de (Art. 10, Núm. k Acuerdo 561/06). El hecho de que la SDA determine por sí misma las formas, métodos y horarios de atención es muestra del ejercicio de la autonomía administrativa. Por su parte, la autonomía financiera viene dada por la facultad de celebrar todo tipo de contratos y convenios con entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con entidades sin ánimo de lucro, requeridos para el cumplimiento de sus funciones, así como de ordenar el gasto. (Art. 6º, Núm. n. Acuerdo. 561/06). Tal como se señaló, la facultad de comprometer el presupuesto de la entidad mediante la celebración de contratos es sinónimo de autonomía financiera. Pero también lo es la facultad de coordinar y adelantar el proceso de elaboración y actualización del plan financiero plurianual, del presupuesto, del programa anual de caja y del plan de inversiones. (Art. 7º, Núm. g. Acuerdo. 561/06) Como consecuencia de todas las atribuciones a las que se ha hecho alusión, y otras más señaladas en el Acuerdo Distrital 561 de 2006, se resalta la autonomía con la que fue dotada la

Secretaría Distrital de Ambiente y se encuentran similitudes con entidades descentralizadas a pesar de tratarse de un organismo perteneciente al sector central de la Administración del Distrito de Bogotá.<sup>520</sup>

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá por su parte, fue creada mediante la ordenanza No. 34 de 1980, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia. En consonancia con la Ley 128 de 1994, Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, la del Valle de Aburrá es una entidad administrativa de Derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen especial por Constitución Nacional y organizada por la Ley, para la más adecuada promoción, planificación y la prestación de servicios de los Municipios que conforman su área de jurisdicción. Poco más se puede decir de esta entidad, sólo que a partir de la expedición de la Carta de 1991, la Ley 99 de 1993 y la Ley 128 de 1994, se decidió que este Ente ejerciera además las funciones de autoridad ambiental en las áreas urbanas de los Municipios que la conforman (la capital Medellín y 9 Municipios más). Esta Área Metropolitana cuenta con una Subdirección Ambiental, a quien le corresponde liderar los procesos de gestión integral del ambiente en su área de jurisdicción.<sup>521</sup>

Por su parte, el Departamento administrativo de gestión del medio ambiente de Cali-DAGMA es la única entidad, entre las seis encargadas de la gestión del medio ambiente urbano en Colombia, que en estricto sentido, sigue siendo un Departamento Administrativo.

---

<sup>520</sup> De cualquier forma es necesario reafirmar que no se está en presencia de una entidad descentralizada ya que no tiene personería jurídica, lo cual no le permite contar con patrimonio propio, y le hace depender del Distrito en algunos aspectos. Si bien los reglamentos le han otorgado algunas atribuciones como la capacidad para contratar, ésta debe interpretarse en concordancia con el artículo 2º literal b) de la Ley 80 de 1993 o Estatuto de Contratación Estatal. Adicionalmente, tiene la facultad de tener la representación judicial y extrajudicial de su organismo, otra atribución que en principio se deriva de la personalidad jurídica, pero que esta entidad a pesar de no tenerla, goza de ella. Como conclusión tenemos, que a pesar de que el Acuerdo que reglamenta la estructura y organización de la Secretaría Distrital de Ambiente establece que su naturaleza jurídica es la de un organismo perteneciente al sector central, esta entidad cuenta con claras características de un organismo del sector descentralizado.

<sup>521</sup> De acuerdo con el Informe de Gestión del Área, uno de sus proyectos estratégicos tiene que ver con la consecución de un entorno regional sostenible, en el cual se propone articular la gestión metropolitana con la planificación e intervención urbano-regional en la Región Central de Antioquia, bajo criterios de equilibrio ambiental.

El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA Barranquilla-DAMAB, como ya se ha mencionado, es la autoridad que ejerce las competencias en materia de medio ambiente urbano en el Distrito de Barranquilla, el cual a pesar de su nombre de Departamento Técnico, es un Establecimiento Público adscrito a la Alcaldía. No obstante Departamentos Administrativos y Establecimientos públicos tienen diferencias esenciales que no permiten ser asimilados bajo ninguna circunstancia, con esta autoridad ambiental encontramos grandes contradicciones entre su denominación y naturaleza jurídica.

El artículo 1º del Decreto 208 de 2004, por medio del cual se transforma y se reorganizan funciones de la autoridad ambiental del Distrito de Barranquilla, prevé lo siguiente: “Transfórmese la entidad Barranquilla medio ambiente BAMA, en un Departamento Técnico Administrativo del medio ambiente, denominado Dama Barranquilla “DAMAB”, el cual es un establecimiento público del orden Distrital, adscrito al despacho del Alcalde y dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”. (Subrayas fuera de texto) De la simple lectura de la norma transcrita se hace más que palmaria la contradicción a través de la cual se ordena transformar la autoridad ambiental existente del Distrito en un Departamento Técnico administrativo, el cual lo define al mismo tiempo como un Establecimiento Público, lo que jurídicamente es un imposible. Aparentemente, el Concejo de Barranquilla, tratando de dar cumplimiento a la disposición contenida en la Ley 768/02, dio naturaleza jurídica de Establecimiento Público al DAMAB, sin tener en cuenta que de acuerdo con su denominación, es un Departamento Administrativo.

Por su parte, el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias-EPA, es el único Distrito que cumple en estricto sentido con la previsión legal contenida en el artículo 13 de la Ley 768/02. Lo anterior se ve ratificado al realizar una lectura simple del Acuerdo 029 de 2002.<sup>522</sup> En la norma de su

---

<sup>522</sup> “Artículo 1: Créase el Establecimiento Público Ambiental, EPA-CARTAGENA como un organismo descentralizado del orden Distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargado de ejercer las funciones de autoridad ambiental, en los términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993,

creación no se presentan contradicciones, y se establece de manera clara que la autoridad ambiental de Cartagena es un Establecimiento Público con todas las características de los mismos. De igual forma, cuenta con un Consejo Directivo y un Director como órganos de administración y dirección, tal como lo dispone la creación de este tipo de establecimientos.

Por último, el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente de Santa Marta-DADMA se encuentra en una situación muy similar a la de Barranquilla en lo concerniente a su denominación y estructura. El DADMA fue creado mediante Acuerdo Distrital 016 de 2002,<sup>523</sup> y se observa en ésta norma la misma falla que presenta la autoridad ambiental de Barranquilla. Hay discordancia entre su denominación y su verdadera naturaleza. Examinando el texto del Acuerdo 016 de 2002 y del Acuerdo 005 de 2003 modificadorio del mismo, se observa que la estructura definida en la norma de creación de este Departamento Administrativo corresponde a la de un Establecimiento Público.

El ámbito de competencias de las AAGCU ha sido una situación objeto permanente de inconvenientes, precisamente, por lo complejo y a la vez transectorial de su cometido. Desde antes de la creación del SINA se han venido materializando problemas en relación con la definición de las competencias radicadas en cabeza de las autoridades ambientales urbanas, tal como lo han afirmado de manera reiterada la Procuraduría General de la Nación y la Universidad Nacional de Colombia (2004). Esta última, en su estudio: *Fundamentos de la Gestión Ambiental en Colombia*, analiza el fenómeno de la dispersión y fraccionamiento de competencias, y afirma que, “*la inclusión de las competencias ambientales urbanas ha generado, tal y como se ha venido haciendo, una fisura en la competencia de las CAR, en el entendido de que éstas tienen su radio de actuación en Municipios que pueden ser parte de un ecosistema común y por tanto debieran estar bajo su control*”.

---

*dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y las funciones del Alcalde Mayor en materia ambiental dentro del área de la jurisdicción del Distrito”.*

<sup>523</sup> El artículo primero dispone: *Créase el Departamento Administrativo Distrital del medio ambiente – DADMA como un Establecimiento Público del orden Distrital, adscrito al despacho del Alcalde y dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente.* De la norma transcrita

Actualmente, el ámbito dentro del cual se desarrollan la competencia de las autoridades ambientales urbanas en Colombia está determinado por la misma Ley 99 y Ley 768, ciñéndolo exclusivamente al perímetro urbano del respectivo Municipio, Distrito o Área Metropolitana. Asimismo, en desarrollo del artículo 66 de la Ley 99, algunos de los actos de creación de estas autoridades determinan de forma expresa el espacio físico-geográfico dentro del cual se ejerce válidamente su competencia, tal es el caso de los Acuerdos 016 de 2002 por el cual se crea DADMA en Cali, o el Decreto 0208 de 2004, por el cual se reorganizan las funciones de la autoridad ambiental Distrital de Barranquilla – DAMAB, entre otros. Sin embargo, como resultado de las dificultades en el ejercicio de sus competencias las autoridades ambientales urbanas, y ante la imposibilidad de escindir lo rural con lo urbano, actualmente cursa en el Congreso de la República un Proyecto de Ley presentado que busca modificar el texto del artículo 66 de la Ley Marco ambiental en lo referido.<sup>524</sup>

El objeto central de la modificación radica en el cambio de la expresión “dentro del perímetro de su jurisdicción”, en la medida en que el actual texto señala que las funciones se ejercerán dentro del “perímetro urbano”, limitando un mayor ámbito de actuación de la autoridad respectiva. Adicionalmente, se refuerza lo anterior con la modificación de la expresión “población urbana” por simplemente “población”, superando la limitación de la competencias para actuar sólo en el perímetro urbano, cuando se necesite ir más allá en la defensa del patrimonio ecológico.

En concordancia con lo expuesto, la exposición de motivos del Proyecto ahonda en la necesidad de superar la confusión e indeterminación de las

---

<sup>524</sup> El texto propuesto con el Proyecto es el siguiente: *artículo 66. Competencias de grandes centros de población: Los Municipios, Distritos o áreas metropolitanas cuya población fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro de su jurisdicción las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades Municipales, Distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.* (Subrayas fuera de texto) (...)



competencias de las distintas autoridades ambientales.<sup>525</sup> En conclusión, no queda más que esperar que la propuesta prospere (otras no lo han hecho) y que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 sea definitivamente modificado. Estamos seguros que ello facilitará la resolución de los problemas de la delimitación competencial entre las CAR y las AAGCU. Por lo pronto, tanto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, como la Procuraduría General de la Nación, han señalado en reciente concepto, que las funciones a desempeñar por las AAGCU son, y deben ser las mismas que para las CAR, y que cualquier distinción en un sentido diferente, haciendo uso de argumentos no legales choca contra el Derecho vigente.

También aparece el desempeño de funciones ambientales de las entidades territoriales. La Constitución política define en su artículo 286 a las entidades territoriales: *“son entidades territoriales los Departamentos, los Distritos, los Municipios y los Territorios Indígenas. La Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley”*. En su momento, cuando se expida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (la cual está siendo tramitada en la actualidad) podrán llegar a ser Entidades Territoriales, las Provincias y las Regiones.

La Ley 99 de 1993 en su artículo primero señala que, *el manejo ambiental del país debe ser descentralizado, democrático y participativo*. Bajo esa premisa se consolida el fortalecimiento de las entidades territoriales como mecanismos de gestión con funciones ambientales precisas, a pesar de que la responsabilidad en el manejo de los recursos naturales como administrador

---

<sup>525</sup> Como consecuencia del indefinido y oscuro panorama en el manejo del ambiente y del uso del suelo en los Cerros de varias ciudades del país, de la depredación irreparable de zonas del sector e incorrectos procesos en las explotaciones mineras y agrícolas, que a pesar de pertenecer al mismo Ecosistema, terminan siendo vigiladas por múltiples entidades, causando no pocas veces conflictos de competencia ya que no están debidamente determinados los límites de lo urbano y lo rural, por la indeterminación de parte de las entidades de orden nacional en cuanto a su oposición a los intentos de normatización de parte de las entidades Distritales. (...) De otra parte con la presencia de las autoridades Metropolitanas, Distritales y Municipales en los sitios de impacto tanto del perímetro urbano como rural, se aleja la posibilidad de mal utilizar el ambiente y el suelo dentro de su jurisdicción; razón por la cual buscamos con esta iniciativa, la presencia integral de las autoridades ambientales Distritales y Municipales en todo el territorio de su jurisdicción, modificando el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 que solo lo autorizaba al medio ambiente urbano.

este radicada en cabeza de las Corporaciones Autónomas.

El título IX de la Ley 99/93 establece las funciones de las entidades territoriales en relación con el ambiente. Asimismo, para el ejercicio de dichas funciones el artículo 63 de la Ley 99/93 establece los principios normativos generales con base en los cuales deberán ejercer sus funciones, todo ello a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación. Dichos principios son los de: *Armonía Regional*, *Gradación Normativa* y *Rigor Subsidiario*<sup>526</sup>. Más adelante, el artículo 64 de la Ley 99/93 establece un conjunto de funciones ambientales para ser desempeñadas por los Departamentos,<sup>527</sup> y el artículo 65, las que corresponden a los Municipios y Distritos no sometidos a régimen especial ambiental.<sup>528</sup>

---

<sup>526</sup> Según el *Principio de Armonía Regional*: Departamentos, Distritos, Municipios, Territorios Indígenas, así como las Regiones y Provincias a las que la Ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental. Según el *Principio de Gradación Normativa*, en materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias, es decir, que las ejercerán con sujeción a la Ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el MINAMBIENTE y las Corporaciones Autónomas Regionales. Por último, el *Principio de Rigor Subsidiario*, establece que las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, Distrital o Municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias.

<sup>527</sup> Debido al número de funciones establecidas en la Ley 99, recomendamos al lector hacer una lectura comprensiva de las mismas ubicadas en el artículo 64 de la Ley, bajo el entendido de ser normas de principal contenido planificadorio y de acompañamiento a la autoridad ambiental regional en relación con la aplicación de instrumentos de conservación, uso y gestión del medio ambiente y los recursos naturales en los Municipios que hacen parte de su jurisdicción.

<sup>528</sup> También remitimos al lector a realizar una lectura de las funciones ambientales de los Municipios sin régimen legal ambiental, establecidas en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, teniendo en cuenta que de acuerdo con la Constitución Política de Colombia el Municipio es la entidad fundamental de la División Político-administrativa del Estado y que tiene autonomía para la gestión de sus propios intereses. En el mismo sentido, la entidad co-administradora del Municipio, el Concejo, tiene por expreso mandato constitucional, ubicado en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución la función de velar por el patrimonio ecológico del Municipio. Todo lo anterior se traduce, a nuestro juicio, en dos importantes potestades y actividades: por un lado, el ejercicio de la actividad material de policía a través de la potestad reglamentaria y autorizatoria, y por otro lado, a través de la actividad material planificatoria, en particular, velar por la inclusión de la protección ambiental en los Planes Municipales de Desarrollo (desarrollo económico y social), y en los Planes de Ordenamiento Territorial (Desarrollo físico-territorial).

Por último, en este repaso por el componente institucional del SINA, tenemos el artículo 67, el cual señala que los Territorios Indígenas se reconocen como autoridad ambiental e institución del SINA, y éstos tendrán las mismas funciones y deberes definidos para los Municipios en materia ambiental.

#### 4.2.5. Las políticas ambientales sectoriales

Una vez analizado el componente institucional del Sistema Ambiental colombiano, es necesario referirnos ahora los desarrollos, que en términos de políticas públicas ha expedido el MVDT de la mano de sus organismos adscritos y vinculados y sus consejos asesores. Al respecto tenemos, que como consecuencia de los fundamentos constitucionales, los desarrollos legales y el trabajo de diversidad entidades asesoras, no sólo desde el punto de vista técnico-científico, sino también desde a partir de la democratización en la toma de decisiones, la Política Ambiental colombiana ha proferido un número destacado de instrumentos, desde bases, pasando por estrategias y lineamientos, hasta políticas propiamente dichas.<sup>529</sup>

---

<sup>529</sup> Los instrumentos de Política sectorial ambiental han sido clasificados por el DNP(2008) según su utilidad a los fines del Estado colombiano de la siguiente manera: 1. *De acuerdo con el criterio de competitividad.* Políticas: Política Nacional de Producción Más Limpia, expedida por el Consejo Nacional ambiental en 1998; Política Nacional de Biodiversidad, expedida por el Consejo Nacional Ambiental en 1995; Política Nacional de Bosques, expedida por el Consejo de Política Económica y Social-Conpes en el documento No. 2834 de 1996. Lineamientos en tránsito a políticas: Lineamiento sobre el Manejo Integral del Agua, el cual pasó por el proceso de bases y directrices; Lineamientos para la formulación de la política de prevención y control de la contaminación del aire y la Salud Ambiental, no pasó por proceso planificadorio, fue establecido según el Documento del Consejo de Política Económica y Social-Conpes No. 3344 de 2005; Lineamientos para la Lucha Contra el Cambio Climático, el cual pasó por el proceso de las bases y las directrices; Lineamientos y Estrategia de Desarrollo Sostenible para los sectores de Agua, Ambiente y Desarrollo Territorial, no pasó por proceso planificadorio, fue establecido por el Documento del Consejo de Política Económica y Social -Conpes No. 3343 de 2005; Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios eco turísticos en el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales-SPNN, establecido según el documento del Consejo de Política Económica y Social - Conpes No. 3296 de 2004. Estrategias: Estudio de la Estrategia Nacional para la Implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio en Colombia, Documento formulado por el MAVDT en 2005; Estrategia Institucional para la Venta de Servicios Ambientales de Mitigación del Cambio Climático, establecido según el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes No. 3242 de 2003 2. *De acuerdo con el Criterio de Eficiencia.* Políticas: Política Nacional de Investigación Ambiental, expedida por MINAMBIENTE en el año 2001 Política Nacional de Humedales interiores, expedida por MINAMBIENTE en el año de 2001. Lineamientos en tránsito a políticas: Lineamientos para la expedición de una Política sobre Acceso a Información Ambiental, Documento expedido por el MINAMBIENTE; Lineamientos para la expedición de una Política sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; Documento expedido por el MINAMBIENTE; Lineamientos para la Gestión Ambiental de la Fauna Silvestre en Colombia y su Plan de Acción, documento expedido por el Consejo Nacional ambiental en el año de 1996. Estrategias: Estrategias para la Conformación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas; elaborada por el IDEAM; Estrategia para el Manejo Ambiental del Río Bogotá, estrategia establecida en el Documento Conpes 3320 de 2004;

En la actualidad Colombia cuenta con 12 políticas ambientales sectoriales, la última expedida por el Viceministerio del Medio Ambiente en diciembre de 2010, sobre *Gestión Integral del Recurso Hídrico*, así como con otro grupo de políticas con incidencia directa sobre el medio ambiente.<sup>530</sup> En el mismo sentido, hay un grueso grupo de bases, estrategias y lineamientos que son permanentemente revisados para que, fruto del consenso interinstitucional, puedan llegar a convertirse en políticas propiamente dichas.

Antes de reparar de forma breve en el contenido de las políticas sectoriales en Colombia, es necesario hacer referencia al proceso para la elaboración de las Políticas Públicas en el país, proceso que es más bien de carácter potestativo. En la parte baja de la pirámide de la planificación se encuentran las bases, es decir, la discusión y concertación sobre la adopción de mínimos en el diseño del instrumento de política. A las bases le siguen las estrategias, que según el DNP (2007), constituyen la manera a través de la cual las realidades, fenómenos o temas se hacen estratégicos para el desarrollo del Estado, y por ello, merecen la atención de las instancias planificadoras, tomando en consideración los mínimos de las bases. Por su parte los lineamientos hacen referencia al estudio del contenido que deberá ser incluido en el definitivo

---

3. *Según el Criterio de relación entre sector público y privado.* Políticas: Política Ambiental para la gestión integral de los residuos peligrosos, expedida por el Consejo Nacional Ambiental en el año de 2005 Política para la gestión integral de Residuos Sólidos, expedida por el Consejo Nacional Ambiental en el año de 1997. Lineamientos en camino de ser políticas: Lineamientos para la Implementación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas-EAE, documento expedido por el MAVDT; Lineamientos Para La Implementación de la Política de Desarrollo Sostenible Agropecuario, lineamiento expedido por el MINAMBIENTE; Lineamientos de política para el Uso y Manejo de Plaguicidas, lineamiento expedido por el MINAMBIENTE; 4. *Según el criterio de equidad y participación.* Políticas: Política nacional de Educación Ambiental, expedida por el Consejo Nacional Ambiental en el año de 2002 Política de Participación Social en la Conservación, expedida por el MINAMBIENTE en el año de 2001. Lineamientos en camino de política: Lineamientos para la adopción de la Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental, Documento expedido por el Consejo Nacional Ambiental en el año de 1998; 5. *Según el criterio regulatorio y de fortalecimiento institucional.* Políticas: Política Nacional de Gestión Ambiental Urbana, expedida por el MAVDT en diciembre de 2008; Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Documento expedido por el MINAMBIENTE en el año 2000. Lineamientos en camino de política: Lineamientos para la política de Ordenamiento Ambiental del territorio, expedido por el Consejo Nacional Ambiental en el año de 1998. Bases: Bases para la formulación de una Política Ambiental Urbana en Colombia. Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes No. 3305 de agosto de 2004; Bases para una Política de Población y Medio Ambiente, Aprobada por el CNA en 1998 6. *Según el Criterio de reducción de la pobreza.* Políticas: Política para el desarrollo del Ecoturismo, expedida por el Ministerio de Comercio y el MINAMBIENTE en el año de 2003. Lineamientos en camino de política: Propuesta técnica para la formulación de una política en acceso y aprovechamiento de los Recursos Genéticos, expedido por el MAVDT en el año de 2004. Estrategias: Plan estratégico Nacional de Mercados Verdes, expedido por el MINAMBIENTE en el año de 2002

<sup>530</sup> Como podría ser el caso de la Política de Modernización Rural, expedida a través del Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, Documento Conpes 2745 de 7 de diciembre de 1994, *Sobre la política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino.*

instrumento de política. Al final del recorrido, se establece la política pública como tal.<sup>531</sup>

Cabe destacar que desde diciembre de 2008, el país cuenta con una Política sectorial sobre *Gestión Ambiental Urbana*, la cual en su texto señala no pertenecer a las políticas sectoriales en materia de medio ambiente, sino a la de desarrollo urbano; política general aún no expedida. El camino recorrido para llegar a tener un documento sobre gestión ambiental urbana ha sido largo, tanto como el que ha llevado a la promulgación de documentos de desarrollo urbano. A estos asuntos nos referiremos adelante. A continuación resaltaremos de forma breve, a los aspectos más importantes de cada una de las políticas ambientales sectoriales expedidas en el Estado colombiano, y dejaremos el documento sobre la Política de gestión ambiental urbana, para el acápite relacionado con el Desarrollo Urbano sostenible en Colombia. En este recorrido iniciaremos nuestro análisis sobre la *Policy Style* ambiental colombiana, y repararemos en el contenido ambiental urbano de cada una de ellas.

En el año de 1996 se expidieron las dos primeras políticas ambientales sectoriales. La primera de ellas, es la *Política Nacional de Bosques*, suscrita en enero de 1996 por el Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación. Esta se dirige a lograr un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidando la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorando la calidad de vida de la población. La política de bosques planteó algunos objetivos específicos, entre los cuales se cuentan la evitación de la deforestación mediante la armonización y reorientación de las políticas intersectoriales; el incentivo a la reforestación, recuperación y conservación de los bosques para rehabilitar las cuencas, ecosistemas forestales degradados y recuperación de suelos; así como el fortalecimiento de los procesos administrativos para el uso sostenible del bosque a fin de atender los problemas culturales, sociales, económicos que

---

<sup>531</sup> Dentro de los instrumentos de política, bases y lineamientos en tránsito de ser políticas, cabe destacar algunas de ellas: los lineamientos sobre prevención y control de la contaminación del aire (Documento Conpes 3344) y Lineamiento de desarrollo sostenible para los sectores del agua, saneamiento y desarrollo territorial (Documento Conpes 3343), ambos expedidos el 14 de marzo de 2005

originan la dinámica no sostenible de uso del bosque. A estos, se le agregaron un conjunto de principios que permean la toma de decisión estratégica en torno a los objetivos.<sup>532</sup> No existe en esta política sectorial referencia alguna al componente ambiental urbano.

La segunda de las Políticas sectoriales expedidas en 1996 es la de *Biodiversidad*, promulgada en el mes de marzo de 1996 por el Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación, con la colaboración del Instituto Von Humboldt. Su objetivo, promover la conservación, conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales. Esta política cuenta con cuatro principios rectores: la biodiversidad como patrimonio de la nación; la biodiversidad tiene componentes tangibles y conocimientos, innovaciones y prácticas culturales asociadas, por tanto, los beneficios derivados de su uso deben ser distribuidos de manera justa y equitativa; la conservación y uso sostenible de la biodiversidad deben abordarse desde el punto de vista global, siendo indispensable el compromiso internacional entre las naciones; y, la aplicación del principio de precaución a la gestión de la biodiversidad.

En cuanto a las estrategias para alcanzar sus objetivos planteados, se han dividido en tres: La primera, *en relación con la conservación*, busca consolidar el Sistema Nacional de Áreas protegidas-SINAO; reducir los procesos y actividades que ocasionan deterioro de la biodiversidad; y promover la restauración de los ecosistemas degradados y especies amenazadas. La

---

<sup>532</sup> a. Los bosques como parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental son un recurso estratégico de la Nación; b. Las acciones para el desarrollo sostenible de los bosques son una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad y el sector privado, quienes propenderán a su uso óptimo y equitativo; c. El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales es una estrategia de conservación de los bosques, que requiere un ambiente propicio para las inversiones; d. Gran parte de las áreas boscosas del país se encuentran habitadas, por lo que se apoyará el ejercicio de los derechos de sus moradores; e. La investigación científica de los ecosistemas boscosos tropicales es indispensable para avanzar hacia el desarrollo sostenible del sector forestal; f. Las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales cumplen una función fundamental en la producción de energía renovable, el abastecimiento de materia prima, el mantenimiento de los procesos ecológicos, la ampliación de la oferta de recursos de los bosques, la generación de empleo y el desarrollo socio-económico nacional; por ello se estimularán dichas actividades; y, g. Las líneas de política nacional se desarrollarán regionalmente, atendiendo a las particularidades de cada región.

*segunda, en relación con el conocimiento:* propone caracterizar los componentes de la biodiversidad y recuperar y divulgar el conocimiento y las prácticas tradicionales. Por último, *en relación con la utilización:* busca promover sistemas de manejo sostenible de los recursos naturales renovables; establecer bancos de genética y programas de biotecnología; y desarrollar el potencial económico de la biodiversidad. Muy poco análisis estratégico en relación con el medio ambiente urbano, sólo en el acápite de contaminación señala la necesidad de trabajar con las Unidades Ambientales Urbanas para la establecer mecanismos que la reduzcan, y maximizando los beneficios de la Política de producción más limpia a partir de los convenios y los Nodos de PML.

En el año de 1997 fueron expedidas otras dos políticas ambientales sectoriales. La primera fue la de *Gestión integral de los Residuos Sólidos Urbanos*, aprobada por el Ministerio del Medio Ambiente en el mes de agosto de 1997. *Esta* tiene como objetivo impedir o minimizar de la manera más eficiente, los riesgos para los seres humanos y el medio ambiente que puedan ocasionar los residuos sólidos, en especial minimizar la cantidad o la peligrosidad de los que llegan a los sitios de disposición final. Por su parte los objetivos específicos que se plantearon apuntaron a: *i.* Minimizar la cantidad de residuos que se generan; *ii.* Aumentar el aprovechamiento racional de residuos; *iii.* Mejorar los sistemas de eliminación, tratamiento y disposición final; y, *iv.* Conocer y dimensionar la problemática de los residuos peligroso del país, y establecer los sistemas de gestión de los mismos. Para alcanzar tanto los objetivos general como específicos, se diseñaron un conjunto de 8 estrategias que cubren todos o casi todos los asuntos de importancia en relación con el tema.<sup>533</sup> Esta es una Política sectorial de aplicación directa a la realidad

---

<sup>533</sup> <sup>533</sup> Entre las estrategias diseñadas por esta Política aparecen las encaminadas a desarrollar programas de minimización junto a los programas de producción más limpia de los cuales hace parte, teniendo en cuenta la reducción en la fuente en cada una de las etapas del ciclo productivo. Por otro lado, está modificar los patrones de consumo y producción insostenibles, orientando un cambio de actitud a los sectores productivos y la comunidad; asimismo, crear nuevos canales de comercialización y promoción a los ya existentes, implementando mecanismos y tecnologías para hacer más eficiente la recuperación, comercialización y consumo de materiales recuperados. Cuarta *estrategia es el fortalecimiento de las cadenas de reciclaje, programas de aprovechamiento de escombros y residuos de construcción; residuos en plazas de mercado y mataderos; residuos de papel, cartón, hojalata, vidrio, plásticos a través de compromiso con la industria; Mejorar las condiciones de trabajo del recuperador; Formular programas para la disposición final controlada, elaborando inventarios y diagnósticos de sitios de disposición final de residuos*

urbana, por lo que su utilidad no se pone en duda, su contenido se articula en torno a los componentes de gestión integral, financiación, institucional en relación con este tipo de residuos urbanos.

La segunda política sectorial de 1997 fue la de *Producción Más Limpia*. Esta fue expedida en septiembre de 1997 por el Ministerio del Medio Ambiente, y su objetivo es prevenir y minimizar eficientemente los impactos y riesgos a los seres humanos y al medio ambiente, garantizando la protección ambiental, el crecimiento económico, el bienestar social y la competitividad empresarial, a partir de introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos. En cuanto a los objetivos específicos se plantearon: *i*. Optimizar el consumo de recursos naturales y materias primas; *ii*. Aumentar la eficiencia energética y utilizar energéticos más limpios; *iii*. Prevenir y Minimizar la generación de cargas contaminantes; *iv*. Prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales sobre la población y los ecosistemas; *v*. Adoptar tecnologías más limpias y prácticas de mejoramiento continuo de la gestión ambiental; y, *vi*. Minimizar y aprovechar los residuos. En cuanto a las estrategias planteadas a fin de alcanzar los objetivos propuestos, se plantearon seis, que van desde la articulación de la producción más limpia en las demás políticas del Estado, pasando por la promoción de la producción limpia en las pequeñas y medianas empresas, hasta promover herramientas de autocontrol y autogestión ambiental. En cuanto al medio ambiente urbano, planteó definir las regulaciones sobre el uso y aprovechamiento del suelo y demás normas que sean compatibles, en particular las relacionadas con productos, tales como los químicos (listas prohibitivas, normas sobre aceptación de los mismos y otras).

En Colombia además ha sido expedida la política para *el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente en diciembre de

---

sólidos, clausurando los botaderos que estén provocando deterioro ambiental, diseñando e implementando programas de seguimiento de los Planes de Manejo Ambiental a los rellenos sanitarios; Fortalecer la vigilancia y control en el manejo de residuos sólidos, elaborando una guía metodológica para la elaboración de estudios de impactos ambientales en el manejo de residuos sólidos Municipales, definiendo los criterios para la elaboración de términos de referencia para la elaboración de EIA; y Realizar inventarios de generación y localización de Residuos Peligrosos, obteniendo la información sobre cada residuo



2000. Su objetivo es propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras, a partir de su manejo integrado y contribuir al desarrollo armónico de las actividades productivas y la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros. Sus principios básicos son: *i.)* El desarrollo presente y futuro de la Nación depende crecientemente de los ecosistemas y recursos costeros; *ii.)* El área costera nacional constituye un sistema único de recursos que requiere enfoques especiales de manejo y planificación; *iii.)* La biodiversidad costera y marina es patrimonio de la Nación y tiene un valor estratégico para su desarrollo presente y futuro; *iv.)* El agua es la mayor fuerza integradora de los sistemas de recursos costeros y entre estos y los sistemas de cuencas hidrográficas de la Nación; *v.)* De la conservación de los procesos naturales que soportan la gran capacidad para proveer bienes y servicios de los ecosistemas de la región costera nacional.<sup>534</sup>

Otra de las Políticas sectoriales es la de *Investigación Ambiental*, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo Nacional Ambiental, el Departamento Nacional de Planeación y Colciencias en noviembre de 2001. Esta Política plantea como objetivo general, fortalecer la capacidad nacional y regional en la generación y utilización oportuna de conocimientos relevantes para el desarrollo sostenible, para lograr el mejoramiento la calidad ambiental y las condiciones de vida de la población colombiana, conforme a la diversidad natural y cultural del país y en armonía con la Política Nacional Ambiental. A su vez, dicho objetivo general, se desarrolla a través de seis objetivos específicos.<sup>535</sup> Las estrategias y líneas de Acción son varias y completas. El

---

<sup>534</sup> En cuanto a las estrategias planteadas para alcanzar los objetivos propuestos de la Política sectorial se establecieron los siguientes: *i.)* Diseñar un programa para el ordenamiento ambiental territorial de los espacios oceánicos y zonas costeras; *ii.)* Diseño de un programa de sostenibilidad ambiental sectorial; *iii.)* Diseño de un programa de áreas marinas y costeras protegidas; *iv.)* Establecer programas de conservación de especies; *v.)* Establecer un programa de rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos y costeros degradados; *vi.)* Establecer un programa nacional para la evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar; *vii.)* Diseñar un Programa sistema nacional de información oceánica y costera

<sup>535</sup> 1. Asegurar la disponibilidad de la base de conocimiento necesaria para la gestión ambiental, que involucre de manera integral los aportes surgidos de la comunidad académica, el sector público, empresarial y la sociedad civil, como actores dinamizadores de nuevos modos de investigación, formación y gestión ambiental.; 2. Generar espacios y mecanismos amplios de identificación de prioridades y agendas de investigación ambiental, que correspondan a las necesidades nacionales, regionales y sectoriales; 3. Crear las condiciones que garanticen la articulación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional Ambiental, optimizando sus capacidades e instrumentos,

documento señala que las estrategias han sido determinadas con base en una evaluación de la situación de cada uno de los aspectos involucrados en los nudos críticos identificados, y las posibilidades que cada uno de estos aspectos tiene para contribuir a los cambios que se busca motivar a mediano y a largo plazo. En ese contexto, se destacan tres Estrategias: la primera trabajan los aspectos operativos, es decir, el desarrollo factible de acciones de acuerdo con las condiciones actuales.<sup>536</sup> Busca garantizar la operatividad de la política de investigación ambiental. La segunda Estrategia trabaja dos aspectos orientados a promover cambios en la cultura de la investigación, tanto en el ámbito institucional como entre la comunidad educativa e investigativa: disponibilidad de criterios e instrumentos para la gestión de investigación basada en diversos modos de conocimiento; y, articulación de la investigación y la formación ambiental. Finalmente, la tercera está orientada a garantizar la sostenibilidad financiera de la investigación ambiental en Colombia.

Existe además, la política sectorial de *Humedales Interiores*, expedida en diciembre de 2001 por el Ministerio del Medio Ambiente y el Consejo Nacional Ambiental. Esta, tiene como objetivo propender por la conservación y uso racional de los humedales interiores de Colombia, con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del País. Al igual que las anteriores, también cuenta con algunos objetivos específicos, entre otros, los de Integrar los humedales del país a los procesos de planificación de uso del espacio físico, la tierra, los recursos naturales y el ordenamiento del territorio. Asimismo, fomentar su conservación, uso racional y rehabilitación de acuerdo a sus características ecológicas y socioeconómicas; y, Promover y fortalecer procesos de

---

para el fortalecimiento de la base de conocimiento y la capacidad de investigación ambiental en Colombia; 4. Posicionar la investigación y su sistema de soporte como área estratégica de inversión y fortalecimiento institucional en los distintos niveles de toma de decisiones, públicos y privados, de la gestión ambiental; 5. Promover el fortalecimiento de la comunidad investigativa nacional y regional, a través de programas y mecanismos de formación y capacitación de investigadores, de acuerdo con las necesidades y enfoques de la política y la gestión ambiental, garantizando la adecuada socialización y manejo de la información y conocimientos generados; 6. Generar y fortalecer espacios institucionales a todos los niveles, que faciliten y apoyen el desarrollo de los diversos modos de producción de conocimientos relevantes para el medio ambiente.

<sup>536</sup> En este grupo se incluyen dos aspectos: fomento de programas articulados de investigación, formación y gestión; y desarrollo y articulación de la comunidad investigativa.

concienciación, y sensibilización a escala nacional, regional y local, en relación con la conservación y uso racional de humedales.

La política de humedales interiores señala que la declaración de Humedales interiores de acuerdo al Convenio de Ramsar, debe quedar enmarcada en los procesos de ordenamiento territorial de los municipios y distritos. De esta manera se deben localizar las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística e identificar los ecosistemas de importancia ambiental, y al momento de clasificar los suelos en urbanos, rurales o de expansión, incluir el potestativo suelo de protección. A las CAR y las AAGCU, les asigna la obligación de incorporar las determinantes ambientales al momento que los Planes de Ordenamiento Territorial, sean sometidos a su conocimiento para el respectivo dictamen preceptivo.

La Política de *Educación Ambiental* fue expedida en julio de 2002 por los Ministerios del Medio Ambiente y de Educación Nacional. Sus objetivos apuntan a promover la concertación, planeación, ejecución y evaluación conjunta a nivel intersectorial e interinstitucional de planes, programas, proyectos y estrategias de educación ambiental formales, informales y no formales a nivel nacional, regional y local; y proporcionar un marco conceptual y metodológico básico que oriente las acciones que en materia educativo-ambiental adelante el país.

De acuerdo con lo anterior, propone como objetivos propiciar la discusión conceptual a nivel nacional, regional y local sobre el tipo de sociedad y de desarrollo que se quieren para la sostenibilidad del país; fomentar la incorporación de la Educación Ambiental como eje fundamental de los diferentes planes, programas y proyectos de las entidades públicas del SINA; señalar criterios y principios básicos de Educación Ambiental a tener en cuenta en los procesos educativos y propender su inclusión como eje transversal en los currículos de formación formales y no formales; generar procesos de investigación desde lo educativo-ambiental; y propiciar la inclusión de

estrategias y acciones educativas tendientes al conocimiento, manejo y conservación del sistema de áreas naturales protegidas en los proyectos de Educación Ambiental Escolares-PRAES.<sup>537</sup>

Teniendo en cuenta los anteriores objetivos esta política plantea 3 estrategias: *la primera*, incorporar la dimensión ambiental en la educación básica en el área rural y urbana del país; *la segunda* capacitar y formar a las instituciones, organizaciones y organismos que conforman el SINA; *por último*, organizar la participación de las comunidades en procesos de comunicación y manejo de información ambiental. Siendo esta una política transversal, establece la obligación a las autoridades ambientales urbanas para que presten asesoría a las secretarías de educación Departamentales, Municipales y Distritales en materia de ambiente para la fijación de lineamientos y el desarrollo curricular del área de Educación Ambiental, en los establecimientos de educación formal de su jurisdicción.

La siguiente Política sectorial es la de *desarrollo del Ecoturismo*, expedida el 24 de junio de 2003 por el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Comercio, Industria y turismo. Su objetivo, fortalecer y diversificar la actividad eco turística teniendo como referente esencial el desarrollo sostenible, propendiendo por el uso racional de los recursos, el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores residentes en las regiones y el permanente esfuerzo para proporcionar una oferta competitiva de servicios, en armonía con la diversidad ecológica y cultural. Esta política no formuló objetivos específicos, pero sí detalló principios rectores: *i.* La conservación de las zonas de interés eco turístico; *ii.* La minimización de los impactos negativos de las zonas con vocación eco turística; *iii.* El aporte de la actividad al desarrollo regional y local; *iv.* La participación y la concertación en la conservación y uso racional; *v.* La formación permanente del personal encargado de la conservación y de los

---

<sup>537</sup> Los PRAE incorporan la problemática ambiental en el quehacer de la educación y las instituciones educativas. Estos Proyectos pretenden alcanzar la formación un ser humano colombiano concientizado de las dinámicas y relaciones social-natural, o cultural-ambiental, otorgan herramientas de formación integral para la comprensión sistémica del ambiente y la transformación de las realidades ambientales locales, regionales, nacional y su conexión con el mundo globalizado.

beneficiarios de las zonas; *vi*. La integración de los esfuerzos público-privados en la promoción y la conservación; *vii*. La responsabilidad de los empresarios, de los promotores e impulsores de los servicios; *viii*. La investigación y monitoreo permanentes, y *ix*. La sostenibilidad de los procesos.

Teniendo en cuenta lo anterior, las estrategias planteadas para alcanzar el objetivo planteado son: a. Ordenar y planificar las áreas de especial interés ecoturístico y su conservación; b. Determinar los requerimientos de infraestructura, planta turística y actividades permitidas en las áreas en las que se desarrolle el ecoturismo; c. Establecer programas de monitoreo y aplicación de correctivos para los impactos Negativos; d. Determinar las responsabilidades de los actores locales y regionales; e. Formar, capacitar y sensibilizar a los actores regionales y locales; f. Investigar los mercados y el diseño del producto ecoturístico; g. Desarrollar estándares de calidad para el servicio; h. Fortalecer las organizaciones empresariales de base para la prestación de servicios; e, i. Promover y comercializar los servicios ecoturísticos.

En diciembre de 2005, fue expedida por el MAVDT, la política sectorial de *residuos peligrosos-RESPEL*, cuyo objetivo es prevenir la generación de los Respel y promover el manejo ambientalmente adecuado de los que se generen, con el fin de minimizar los riesgos sobre la salud humana y el ambiente contribuyendo al desarrollo sostenible. Para lo anterior, cuenta con unos principios, el de gestión integral, esto es, prevención y minimización de la generación en origen, aprovechamiento y valorización, tratamiento y transformación, y disposición final; el de ciclo de vida de los productos; producción y consumo responsable, orientado a la reducción de materiales peligrosos utilizados y residuos peligrosos generados por unidad de producción de bienes y servicios; la responsabilidad principal del generador; la aplicación del principio de precaución; la internalización de los costes ambientales, la gradualidad, es decir, la política se alcanzará a mediano y largo plazo a partir de un Plan de Acción, atendiendo los aspectos más críticos identificados en el diagnóstico y las obligaciones que emanan de las normas

nacionales y de los compromisos que tiene el país frente a los Convenios Internacionales; y por último, la comunicación del riesgo, esto es, el proceso de interacción e intercambio de información, entre los diferentes actores, sobre los posibles riesgos para la salud humana y el ambiente y la forma de reducirlos. Por su marcado carácter generalista, ninguna referencia tiene esta política sectorial en relación con la protección del medio ambiente urbano, lo que no obsta para afirmar que se aplica por entero a la realidad urbana.

La última de las políticas sectoriales es la de la *gestión integral del recurso hídrico*, expedida por el Viceministerio del Medio Ambiente en marzo de 2010. Su objetivo, garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente.

Los principios que hacen posible el cumplimiento del objetivo de la política son: la declaración del agua como un bien de uso público, cuya conservación es responsabilidad de todos; el acceso al agua para consumo humano y doméstico es prioridad sobre cualquier otro uso; el agua es factor de desarrollo social, cultural y económico del país; la gestión integral del recurso hídrico armoniza (integralidad) los procesos locales, regionales y nacionales, y reconoce la diversidad territorial, ecosistémica, étnica y cultural del país, las necesidades de las poblaciones vulnerables e incorpora el enfoque de género (diversidad); declara a la cuenca hidrográfica como la unidad fundamental para la planificación y gestión integral descentralizada del recurso; propugna por su ahorro y uso eficiente; con Participación y equidad, bajo un enfoque participativo y multisectorial; donde el acceso a la información y la investigación son fundamentales para la gestión integral.

Por su carácter generalista, esta política obliga a las AAGCU a trabajar por la consecución de sus objetivos y el cumplimiento de los principios.

#### 4.2.6. La Política ambiental urbana en los Planes Nacionales de Desarrollo

Según el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, el desarrollo socio-económico y ambiental del país debe ser planificado. De acuerdo con lo anterior, el instrumento que señala el texto constitucional para acometer dicha labor se denomina Plan Nacional de Desarrollo-PDN.<sup>538</sup>

El artículo 340 del texto constitucional señala: *el Plan Nacional de Desarrollo deberá contener las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, así como los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo.* En igual sentido, la Ley Orgánica que desarrolla el mandato constitucional consagrado en el artículo 340, la 152, de julio 15 de 1994, vincula la sustentabilidad ambiental como uno de los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planificación. En cumplimiento de dichos mandatos, ésta ha sido planteada en mayor o menor medida en los distintos Planes de Desarrollo adoptados desde la promulgación de la Carta de 1991, sin embargo, casi siempre en forma de capítulo o sección específica que plantea los programas y acciones a desarrollar por los actores del SINA durante el periodo respectivo, y no con la visión transectorial que se espera de una Política ambiental transversal al desarrollo socioeconómico.

A continuación analizaremos de forma breve, el contenido ambiental de los Planes Nacionales de Desarrollo expedidos desde la entrada en vigor de la Carta Política de 1991, haciendo énfasis en la manera como han incorporado la sostenibilidad ambiental en su texto, y extraer de cada uno de ellos, la posibilidad de una visión ambiental urbana.

---

<sup>538</sup> También hay Planes Departamentales, Distritales y Municipales de Desarrollo, que deben como se ha señalado, expedir estos entes territoriales. En general cumplen la misma función del Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo en este caso, los Planes Territoriales deben estar sujetos o supeditados, armonizados, con el Plan Nacional de Desarrollo, sobre todo cuando de inversiones con recursos del Presupuesto General de la Nación se trate, como puede ser el caso de los denominados Macroproyectos.

El primero de los Planes Nacionales de Desarrollo postconstitucionales, es el realizado para el período 1990-1994: *“La Revolución Pacífica”*, Gobierno de César Gaviria Trujillo. Teniendo en cuenta que apenas comenzaba a irradiar sus efectos la Carta de 1991, tenemos que según TOBASAURA ACUÑA (2006: 12), la política ambiental durante el período presidencial 91-94 se encaminó a crear la inexistente institucionalidad para la gestión ambiental y a continuar la labor desarrollada por el INDERENA, esto es: formular políticas orientadas hacia el uso, conservación y restauración de los recursos naturales. Precisamente, le correspondió al Presidente Gaviria decidir y sustentar ante el Congreso de la República la creación del Ministerio del Medio Ambiente y no un Departamento Administrativo como se solicitaba en algunas esferas. No cabe duda que en la decisión final fue acertada, por supuesto que estuvo notablemente influenciada por la activa participación del país en la Cumbre de Río de 2002.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 91-94 planteó seis objetivos en relación con la Política Ambiental,<sup>539</sup> pero como ya se comentó, lo más importante fue la reorganización Institucional de la gestión ambiental. En este período se expidió la Ley General Ambiental, se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se le adscribieron y vincularon un conjunto de entidades para el mejor desempeño de su labor, se materializó el principio fundante del Estado a la participación a los asuntos ambientales, se fortaleció la Dirección de Parques Nacionales, la cual pasó a ser una Unidad Administrativa con autonomía para gestionar la importante riqueza natural del país concretada a 2009 en 55 Parques Naturales Nacionales, lo que corresponde a 12.57 millones de hectáreas. Asimismo se confirmaron como entes ejecutores de la política del Ministerio a las Corporaciones Autónomas

---

<sup>539</sup> Los objetivos del PND en este período fueron: 1.) Generar alternativas de uso de los recursos naturales que sean económica, ecológica y socialmente sostenibles; 2.) Preservar, conservar y rehabilitar los recursos naturales renovables y la calidad del medio ambiente; 3.) Prevenir y mitigar el impacto ambiental que las actividades productivas sobre el patrimonio natural y la calidad de vida de los colombianos; 4.) Reorientar los procesos de ocupación del territorio con el fin de desestimular la ocupación del espacio a expensas de áreas naturales frágiles y/o estratégicas; 5.) Estimular las actividades productivas limpias mediante una política fiscal y de precios, que contribuya al uso adecuado de los recursos naturales y a incentivar inversiones ambientalmente sanas; y, 6.) Fortalecer el conocimiento de los recursos naturales y del ambiente por medio de investigación básica y aplicada que permita su aprovechamiento sostenible.



Regionales y de Desarrollo Sostenible como autoridades ambientales regionales. Importante destacar la convicción que había ya por ese entonces respecto a la protección del medio ambiente urbano, pues la Ley 99 reconoció dicha realidad y dotó al país de autoridades ambientales para los centros urbanos de mayor población.

Además del fortalecimiento del sistema, la gestión ambiental del Plan se dirigió hacia la consolidación de las que se denominaron áreas estratégicas: 1.) Gestión y manejo de ecosistemas; 2.) Prevención de desastres, 3.) Política Ambiental Internacional; y 4.) Educación Ambiental. Por último, fortaleció lo relacionado con la financiación de la gestión ambiental, y en ese sentido el PND estableció distintos mecanismos de financiación. Además de los recursos establecidos en la Ley 99, propuso otros como los recursos del denominado Fondo Ecológico Cafetero, los de Cooperación Técnica Internacional y las operaciones de canje de deuda externa para la protección de la naturaleza.

El segundo es el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998: *“El salto social”*. Gobierno de Ernesto Samper Pizano. Este dedicó un capítulo, el VII, a su propuesta social de desarrollo sostenible. Ese componente partió de la necesidad de avanzar de manera decidida hacia una sociedad cimentada en un modelo de *“desarrollo humano sostenible”*, entendiendo por éste, *“la aplicación de las oportunidades y capacidades productivas de la población para contribuir a una mejor formación del capital social”* (PND, 1994). El Plan invoca las principales finalidades ambientales del Estado contempladas en la Constitución Política de 1991 y desarrollados por la Ley 99/93, las cuales se traducen en la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la protección de la diversidad e integridad del ambiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan plantea una serie de objetivos específicos para ser alcanzados durante el período: En primer lugar, alcanzar una nueva cultura del desarrollo mejorando la calidad de vida a partir de

promover la producción limpia, la gestión ambiental sostenible e incorporar la dimensión poblacional en los procesos de planificación. En segundo término, promover la formación de valores ambientales y la educación para construir una nueva cultura ciudadana con la introducción de contenidos ambientales en la educación, y así, generar conciencia sobre derechos y deberes frente al desarrollo humano sostenible. Por último, fortalecer los mecanismos formales de participación en la gestión ambiental, así como las veedurías ciudadanas, el control fiscal ambiental y demás instancias de intervención, información y consulta.

Partiendo de que la gestión ambiental cuenta con múltiples herramientas, desde instrumentos de comando y control, pasando por planificatorios y jurídicos, hasta económicos y financieros, el PND apuesta principalmente por el fortalecimiento de los instrumentos económicos, como hiciera ya el PND anterior. En ese sentido determinó que la estrategia más eficiente para orientar los sistemas de producción y patrones de consumo hacia la sostenibilidad, es la modificación de la estructura de precios, permitir la asignación de un adecuado valor económico a los recursos naturales, e incluir ese valor en los bienes y servicios. También como instrumentos económicos el Plan estableció la prioridad en la aplicación de las tasas (retributivas, compensatorias, por uso de recursos) y los incentivos económicos complementarios.<sup>540</sup>

En cuanto a los mecanismos administrativos hizo énfasis especial en la Licencia Ambiental y los permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a los que señaló como herramientas primordiales para la gestión ambiental. En ese sentido propuso avanzar hacia un proceso ágil y transparente en relación con el otorgamiento de estos instrumentos.

Por el lado de las acciones para el logro de los objetivos, adoptó dos tipos generales: las primeras dirigidas al mejoramiento ambiental y las segundas de carácter instrumental. Entre las primeras incluyó la protección de ecosistemas

---

<sup>540</sup> Diseccionados a quienes contribuyesen en el aumento del capital social, conservasen el entorno, hiciesen uso eficiente de los recursos naturales y evitasen la contaminación.

estratégicos, la mejora de la calidad de las aguas continentales, mares y costas; la mejora de los bosques, y en lo que nos interesa resaltar de manera importante, abogó de manera explícita por *mejorar ambientalmente a las ciudades y poblaciones, a través de entre otras, de la correcta formulación de la política poblacional y de producción limpia.*<sup>541</sup> Por su parte, entre las acciones instrumentales señaló a la educación y la concienciación ambiental, el fortalecimiento institucional, la producción y democratización de la información, planificación y ordenamiento territorial y la cooperación global.

Por el lado del fortalecimiento institucional, la meta fue poner en marcha, desde el SINA, la generación de una cultura organizacional eficiente y comprometida, a partir de las entidades creadas por la Ley 99. Aspecto que se logró a medias, pues desde entonces han surgido una serie de conflictos de coordinación aún sin resolver, que involucran precisamente a la gestión ambiental urbana.

El Plan dedica otro importante apartado a promover el fortalecimiento de los sistemas de información e investigación ambiental como apoyo a las entidades del SINA y la sociedad civil. En ese sentido señaló que la investigación ambiental en las Universidades, las Instituciones del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y los Institutos de Investigación especializados serían financiados de forma prioritaria, a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. (Hoy Ciencia, Tecnología e Innovación).

Como se señaló, la Planificación y el Ordenamiento Territorial, así como los Estudios de Impacto Ambiental y los Diagnósticos Ambientales de Alternativas, se consideraron instrumentos básicos para la toma de decisiones sobre la realización de proyectos y la utilización de los recursos naturales. De allí que el Ministerio y las instituciones ambientales asumieron la tarea de liderar los procesos de desarrollo y consolidación de herramientas de ordenamiento ambiental del territorio, para que, de manera participativa, los Departamentos,

---

<sup>541</sup> Políticas que efectivamente fueron expedidas durante este Gobierno.

Distritos y Municipios preparasen los planes, programas y proyectos ambientales en sus respectivos planes de desarrollo. Esto se inició y hubo gran acompañamiento por parte del Ministerio, se logró la formulación de la gran mayoría de Planes, aunque en la práctica hayan servido de poco.

En la esfera internacional, la meta se dirigió a la ratificación de los Convenios de Cambio Climático y Basilea,<sup>542</sup> al igual que la Enmienda de Copenhague del Protocolo de Montreal,<sup>543</sup> el Convenio relativo a la Asociación Interamericana de Información para el Cambio Global (IAI), y el Protocolo Relativo a las Áreas y Flora Silvestres. Se planteó estudiar la conveniencia de ratificar las convenciones sobre desertificación y humedales (RAMSAR), esta última se hizo mediante la expedición de la Ley 375 de 1997. Por último, se señaló que la financiación de las iniciativas correspondería a recursos del presupuesto nacional, a créditos externos, cooperación técnica, rentas administradas y recursos propios de las entidades territoriales y de las corporaciones regionales. El Plan señaló que la inversión pública para la gestión ambiental aumentaría de un 0.1% del PIB en 1994 a 0.57% del PIB en 1998 a fin de alcanzar los estándares internacionales pactados.

El tercero es el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: “Cambios para Construir la Paz”, Gobierno de Andrés Pastrana Arango. La prioridad del *Proyecto Colectivo Ambiental*, nombre con el cual se bautizó el eje ambiental del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, giró en torno a garantizar la internalización de las variables ambientales en la formulación y ejecución de las Políticas Públicas sectoriales, regionales y macroeconómicas. Para garantizar resultados concretos sobre la calidad ambiental, se propuso incrementar la articulación, prioridades y focalización de las acciones y promover la intensa, amplia y eficaz participación de los actores sociales e institucionales, mediante acuerdos y responsabilidades compartidas con instrumentos para su evaluación y seguimiento.

---

<sup>542</sup> Relativo al Tráfico Transfronterizo de los residuos peligrosos y su eliminación, firmado en Basilea, Suiza.

<sup>543</sup> Sobre Agotamiento de la Capa de Ozono.

El nombre de *Proyecto Colectivo Ambiental* partió de la premisa de que la gestión ambiental del país se debe basar en la construcción de un Proyecto Colectivo que convocase a todos los actores sociales en torno a la conservación y restauración de áreas prioritarias en las ecoregiones estratégicas, constituyéndose en alternativa para generar nuevas opciones de desarrollo social y económico, fortalecer la cohesión social, mejorar las condiciones de vida de la población, y en general, contribuir al logro principal: la Paz.

En este Plan se plantearon tres objetivos de la Política Ambiental, y uno en particular, de la esencia de nuestro estudio. Los dos primeros fueron: *i.)* la conservación y restauración de las áreas prioritarias en las regiones declaradas como eco regiones estratégicas; y *ii.)* Contribuir a la sostenibilidad ambiental de los diversos sectores a través de planes especialmente diseñados para ellos.<sup>544</sup>

Por su parte, el PND planteó un importante objetivo en relación con el medio ambiente urbano. Este señaló: *“Dinamizar el Desarrollo Urbano y Regional Sostenible”*, en términos de mejoramiento de la calidad de vida urbana y sostenibilidad de procesos productivos endógenos. Teniendo en cuenta lo anterior, se plantearon un conjunto de estrategias que se sustentaron en que el medio ambiente está afectado por los distintos sectores económicos, y que su tratamiento tiene concreción principal, en lo regional y lo local. Por ello se insistió en fortalecer la capacidad de gestión ambiental municipal en coordinación con las entidades públicas y la articulación con los actores sociales a partir de promover el ordenamiento territorial y la planificación ambiental como los instrumentos y procesos básicos que orientan la acción del Estado y la sociedad sobre el territorio para garantizar la sostenibilidad ambiental en el ámbito territorial.<sup>545</sup>

---

<sup>544</sup> Así para la Industria se planteó la existencia de Planes de producción más limpia, y para el Comercio, el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes, ambos vigentes y operativos a la fecha.

<sup>545</sup> A pesar de haber consignado este importante objetivo para la gestión ambiental urbana, muy poco fue lo que se consiguió al respecto, todo quedó en formulado en los Planes.

El siguiente es el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: *“Hacia un Estado Comunitario”*. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez I. Este ha sido considerado como el inicio del retroceso en la consolidación del tema ambiental en Colombia, ello fue evidente desde un principio al fusionar Ministerio del Medio Ambiente con el Ministerio de Desarrollo, perdiendo de esta manera, el estatus que tenía para el manejo ambiental en el contexto de los Planes de Desarrollo. La política ambiental en este gobierno se sintetizó en la denominada *“Estrategia de Sostenibilidad Ambiental”*, la cual se desarrolló a través de cinco programas en concreto:

El primero fue el de la *Conservación y Uso Sostenible de Bienes y Servicios Ambientales*: a partir del cual se buscó potenciar el mantenimiento de la base natural como factor básico de desarrollo del país. Sus acciones se orientaron a la consolidación del sistema de áreas protegidas; la conservación, manejo, uso y restauración de ecosistemas de bosques y otros ecosistemas; el manejo de poblaciones de especies silvestres con énfasis en las amenazadas y de uso potencial; y al fomento de la biotecnología.

El segundo Programa fue *el Manejo Integral del Agua*: a través del mejoramiento de la oferta de agua en cantidad y calidad, ordenando de forma integral las cuencas y diseñando instrumentos económicos para su conservación y el ajuste a los rangos de consumo; la prevención y control de la contaminación con la implementación del Plan de Manejo de Aguas Residuales; y la formulación de la Ley Nacional del Agua. (Aún sin expedir).

El tercer Programa fue el de la *Generación de Ingresos y Empleo Verde*, orientado a impulsar la producción y comercialización de bienes y servicios ambientales en el marco del Plan Estratégico Nacional de *Mercados Verdes*, a través de la asistencia y apoyo financiero, articulando actores públicos y privados.<sup>546</sup>

---

<sup>546</sup> En este punto de los servicios ambientales, las ideas proyectadas fueron la promoción de Proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio en varios sectores, así como proyectos de ecoturismo en Áreas Protegidas con participación privada y comunitaria.

El cuarto fue el de la *Sostenibilidad Ambiental de la Producción Nacional*, es decir, garantizar la sostenibilidad de la producción nacional y reducir los sobrecostos ocasionados por una deficiente gestión ambiental. Se propuso incorporar el componente ambiental a los procesos de planificación sectorial, así como adoptar medidas para reducir los impactos ambientales sectoriales e impulsar iniciativas sectoriales de desarrollo de proyectos de reducción de emisiones.

Por último, el Programa sobre *Planificación y Administración Eficiente del Medio Ambiente*, esto es, la ejecución de acciones dirigidas a fortalecer la capacidad de gestión y la articulación de los diferentes actores del SINA en el ámbito territorial.

Por último, está el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: *“Estado Comunitario: Desarrollo para todos”*. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez II. Este Plan Nacional de Desarrollo, al igual que su precedente, también dedica un capítulo, el 5, al tema ambiental como prioridad del Estado. Bajo el epígrafe de: *“Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible”*, se desarrollan las estrategias y líneas de acción del II Gobierno del Presidente Uribe.

Después de realizar un diagnóstico de la situación ambiental del país, estableció los principios que en su criterio deberían regir la gestión ambiental nacional: *Transparencia*, a fin de generar legitimidad institucional para contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental; *Eficiencia*, que optimice los recursos disponibles; *Articulación interinstitucional*, que integre la gestión individual de los distintos actores del SINA; *Participación*, que propicie la concurrencia de voluntades de los actores del SINA; *Sostenibilidad ambiental*, que garantice el mantenimiento de una base de recursos naturales como sustento del desarrollo económico y social; *Enfoque territorial*, que se articule a las dinámicas particulares de desarrollo de cada territorio y que reconozca la diversidad natural y cultural de los mismos; *Visión ecosistémica*,

que incorpore estrategias de manejo integrado de tierras, aguas y recursos vivos y su conservación y utilización sostenible; y *Equidad*, que reconozca las prioridades de los distintos segmentos de la sociedad y garantice la protección de los intereses de los grupos sociales más vulnerables.

Además de los Principios, acoge asimismo lo que denomina, deben ser los *criterios de gestión* de la Política Ambiental: En ese sentido señala, que la gestión ambiental ha de estructurarse en torno a la *gestión integral del agua*, teniendo en consideración a los ecosistemas y su funcionalidad en los procesos productivos, los recursos naturales, las necesidades humanas, así como los aspectos sociales, económicos y culturales del desarrollo. Además, a que *el país aproveche las oportunidades que ofrece un mundo en transformación*, creando condiciones que impulsen procesos productivos competitivos, y a la vez, proteger y conservar los recursos naturales y el medio ambiente que los soportan. También *ha de reconocer los privilegios que provee la oferta ambiental del territorio*, utilizándola como soporte y alternativa de desarrollo nacional, regional o local. Por último, debe *ser coherente con las necesidades de una población y una economía en transición*, derivadas del patrón de crecimiento del país en los últimos cuarenta años, que se ha dado en dirección a un ámbito urbano, y que se ha traducido en una mayor demanda de bienes y servicios ambientales por parte de las estructuras urbanas y una mayor presión sobre los recursos naturales renovables. (Subrayas fuera de texto) Por último, con base en los principios y criterios, define un conjunto de 6 componentes con sus respectivas estrategias y acciones. El Primero componente se denomina *Planificación Ambiental en la Gestión Territorial*, es decir, la ordenación del territorio con preponderancia en su variable ambiental.<sup>547</sup> El segundo componente del Plan es el de la *Gestión Integrada*

---

<sup>547</sup> Al respecto no hay Política de Ordenamiento Ambiental del Territorio, pero con este ítem se relacionan un conjunto de esfuerzos en este sentido. En Colombia han sido formuladas las “Bases ambientales para el ordenamiento territorial municipal en el marco de la Ley 388/97, así como los Reglamentos sobre determinantes de ordenamiento del suelo rural (Decreto 3600 de 2007) y macroyectos de interés social nacional (Decreto 4260 de 2007). Está en construcción el estatuto de zonificación de uso adecuado del suelo. En 2006-2010 la meta fue adoptar la visión de uso sostenible del suelo en el 35% de los Municipios del País con seguimiento de MAVDT y las CAR. Fruto de lo anterior, se expidió la Política Nacional para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras e Insulares y su plan de acción-Conpes 3164 de 2002, y los lineamientos para el mejoramiento de barrios, incorporación de los programas de mejoramiento en los POT.



del *Recurso Hídrico*, el cual apunta al ordenamiento, planificación y protección del recurso hídrico<sup>548</sup>. El tercer componente se denomina: *conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad*, el cual apunta al conocimiento y protección de la Biodiversidad.<sup>549</sup> El cuarto componente es el de la *promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles*, el cual busca la Integración de la variable ambiental al modelo de producción y consumo en una sociedad responsable y consiente de la necesidad de proteger el medio ambiente<sup>550</sup>. El quinto y último componente es el de la *prevención y control de la degradación ambiental*, el cual apunta a la prevención y control de la degradación ambiental en todas sus formas<sup>551</sup>.

#### **4.2.7. Financiación de la Política ambiental colombiana: especial referencia al medio ambiente urbano**

Los fundamentos de la financiación de la Política Ambiental colombiana aparecen en la Ley Marco Ambiental. En ésta se establece la manera como el

---

<sup>548</sup> Si bien no hay instrumento de política en materia de agua en Colombia, sí hay importantes instrumentos normativos y programáticos: Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas-POMCAS (Decreto 1729/04), Ley Ahorro y Uso Eficiente del Agua (Ley 373/97), Política Nacional de Humedales interiores: hay 5 ecosistemas incluidos en Ramsar y a punto de ser aceptados 2 más. (Ley 357/97). Además, se han hecho esfuerzos en la ordenación y protección de los páramos, subpáramos y recargas de acuíferos. “Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta montaña colombiana” (2002), la meta eran 13 planes en el cuatrienio, no se logró.

<sup>549</sup> Los esfuerzos normativos en el tema de bioseguridad (Ley 740/02) aún están en pañales, sobre todo el tema de los comités técnicos. No se han definido los parámetros ambientales y técnicos para el manejo de los Organismos Vivos Genéticamente Manipulados, y tampoco ha sido ejecutada en firme la Política Nacional de consolidación del sistema de áreas protegidas. Hay 12 millones de Ha declaradas (de 144 ha), pero no se cumple aún con los estándares internacionales que señalan que al menos un 10% del territorio debe tener dicha clasificación. La idea era en los 4 años llegar al 28% del territorio declarado (no se logró) Hay planes básicos en 49 de los 53 Parques Nacionales. No hay aún norma para las zonas de amortiguación, y falta una revisión a la Política Nacional de Bosques, seriamente tocada con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley Forestal.

<sup>550</sup> Falta mucho por desarrollar aún de la Política de producción más limpia, muchos de los Nodos de producción más limpia están paralizados, los convenios de producción limpia se han estancados y no se han realizado nuevos pruebas de ciclos de vida de los productos. En positivo está la creación de las denominadas Comisiones interinstitucionales, como la Comisión de ahorro y uso eficiente de la energía (D. 2331 y 2501/07) y el Plan de sustitución por bombillas ahorrativas. Otra Comisión de importancia es la creada para la mejora de la calidad del aire-CONAIRE, la cual trabajará en la mejora del medio ambiente atmosférico urbano. Otra Comisión, ha sido creada para la elaboración de medidas sanitarias y fitosanitarias, con un fuerte componente ambiental: (Políticas Nacionales de inocuidad en carne bovina, leche, porcícola, avícola). Es necesario ejecutar los instrumentos de la Política Nacional de bosques, el Plan Nacional de Mercados verdes y los sellos ambientales. También es necesario impulsar definitivamente la importante puesta en marcha de la “Evaluación ambiental estratégica”.

<sup>551</sup> En este ámbito, también es mucho lo que está por hacerse. Se trabaja en una política nacional para la lucha contra el cambio climático. Resaltar la Comisión CONAIRE, la cual ha trabajado en la expedición de instrumentos normativos para mejorar la calidad del aire en las grandes ciudades de Colombia, en particular, en reducir el contenido de azufre de 1.000 ppm en gasolina y 4.500 diesel a menos de 300 y 500, hasta llegar a 50. Las estaciones de medición de calidad del aire, los Planes de Gestión de Residuos, siguen siendo verdaderos dolores de cabeza. Los esfuerzos en reciclado de residuos también siguen siendo mínimos: 087% de los residuos aprovechados en el país.

MAVDT asigna las partidas del Presupuesto General de la Nación y administra los Fondos que dependen de su gestión, así como también las fuentes de financiación de las CAR y AAGCU. De la misma manera se establecen otras fuentes a las cuales las Entidades Territoriales pueden acceder para financiar obras o actividades en defensa del medio ambiente.

En primer lugar haya que hacer referencia a las partidas establecidas en el Presupuesto General de la Nación asigna para la Política Ambiental. Dichos recursos son administrados por el MAVDT, aunque éste también accede a dineros que provienen de empréstitos internacionales, suscritos y pagados por el gobierno nacional con cargo a dicho presupuesto. Según la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA-CONTRALORIAGEN (2010), el presupuesto definitivo del MAVDT para la vigencia 2009 ascendió a \$1.526.076 millones de los cuales se comprometieron \$1.509.868 millones (98,9%). De estos, el 23,5%, es decir, \$354.933 millones, se destinaron a inversión y el 76,5%, \$1.154.935 millones, a funcionamiento. En cuanto a la distribución del presupuesto del MAVDT entre los viceministerios (Ambiente, Vivienda, Agua) se observa la baja participación destinada al Viceministerio de Ambiente, (7,7%), evidencia del limitado grado de prioridad que se le da al desarrollo de las políticas ambientales. Así, aunque el presupuesto para el sector ambiental se incrementó en 17,7%, la asignación del gasto dentro del total del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2009 es sólo del 1,2% y 0,3% del PIB, monto pírrico en relación con los requerimientos reales de inversión que demanda este sector, si efectivamente se quiere llevar al país por la senda del Desarrollo Sostenible.

El Ministerio apropió recursos de inversión para el Viceministerio de Ambiente por valor de \$30.257 millones, de los cuales se comprometieron \$27.375 millones, el 90,5%. Las direcciones a las cuales se destinaron mayores recursos fueron Recurso Hídrico \$11.689,8 millones, 42,7%; Dirección de Ecosistemas \$6.143,8 millones, 22,4%; Desarrollo Sectorial Sostenible, \$4.395,8 millones; 16,1%, Análisis Económico, \$1.912 millones, 7%; Dirección

de Licencias \$1.163,5 millones, 4,3%; Cambio Climático \$1.032,6 millones, 3,8%; SINA \$652,4 millones, 2,4%; Mercados Verdes, 0%; y otros \$385,4 millones, 1,4%.

Entre los recursos del presupuesto y otras fuentes de financiación, el MAVDT, administra cuatro fondos: El Fondo Nacional Ambiental, El Fondo Ambiental de la Amazonía, El Fondo Ambiental para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, y El Fondo de Compensación Ambiental. De todos estos, el único que genera recursos adicionales a los suministrados por el MAVDT es el Fondo de Compensación Ambiental, el cual recoge excedentes provenientes de las demás autoridades ambientales para redistribuir recursos bajo criterios de equidad regional. Los Fondos Nacional Ambiental y Ambiental de la Amazonía fueron creados por la Ley 99, mientras que los Fondos Sierra Nevada y de Compensación, a través de la Ley 344 de 1996.

El artículo 87 de la Ley 99 de 1993, señala que el *Fondo Nacional Ambiental-FONAM*, es un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa, ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional. Su objetivo es servir de instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables, y financia la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social encaminados al fortalecimiento de la gestión ambiental: preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables y de desarrollo sostenible. Para su funcionamiento, el artículo 90 de la Ley 99 establece que el FONAM contará para su operación con los recursos humanos, físicos y técnicos del

MINAMBIENTE y los recursos financieros provenientes de diferentes fuentes.<sup>552</sup>

Por su parte, el artículo 92 de la Ley 99, establece el *Fondo Ambiental de la Amazonía*, mecanismo para la negociación, canalización y distribución de los recursos de cooperación técnica y financiera internacional destinada a la ejecución de proyectos ambientales en la zona de la Amazonía por parte de las corporaciones que tienen jurisdicción en esa zona y del SINCHI. Este fondo constituye un sistema especial de manejo de cuentas de MINAMBIENTE, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal. De acuerdo con el artículo 95 de la Ley 99 (Reglamentado por el Decreto 888 de 1997), el Fondo Ambiental de la Amazonía cuenta para su operación con los recursos humanos, físicos y técnicos de MINAMBIENTE y los recursos financieros provenientes de diferentes fuentes.<sup>553</sup>

El *Fondo de Compensación Ambiental*, creado por el artículo 25 de la Ley 344 de 1996, está definido como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrita a MINAMBIENTE, cuyos ingresos provienen del 20% de los recursos percibidos por las CAR, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, en concepto de transferencias del sector eléctrico, y otro 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas, y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas. Los recursos se destinan a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y

---

<sup>552</sup> Estas fuentes son: Partidas que le sean asignadas en la Ley de apropiaciones; los rendimientos obtenidos por los créditos que otorgue en cumplimiento de sus objetivos; los recursos provenientes de los empréstitos externos que se celebren; los rendimientos financieros obtenidos sobre sus excesos transitorios de liquidez; los recursos provenientes de la administración del Sistema de Parques Nacionales; los recursos provenientes del canje de la deuda externa por actividades o proyectos sobre medio ambiente; el 50% del monto de las indemnizaciones impuestas y recaudadas como consecuencia de las acciones populares por daños ocasionados al medio ambiente; los recursos que por donación o a cualquier título, reciba de las personas naturales o jurídicas, nacionales y/o extranjeras. Para la vigencia 2009 los recursos destinados a las diferentes cuentas del FONAM ascendieron a \$34.689 millones, de los cuales se comprometieron el 92,7% (\$32.147.6 millones). De estos recursos, el 20,1% (\$6.450 millones, provinieron de aportes de la Nación) y el 79,9% (\$25.698 millones, correspondieron a otras fuentes). CONTRALORÍA (2010:69)

<sup>553</sup> Las fuentes son las mismas que las utilizadas por el FONAM. Durante la vigencia 2009 los recaudos del FCA ascendieron a \$32.200 millones, de los cuales el 23,9% (\$7.700 millones) se destinó a transferencias para funcionamiento y el 76,1% (\$24.500 millones), para inversión. En atención a lo establecido en las normativas el FCA redistribuyó los recursos recaudados entre las siguientes corporaciones: Coralina, Carsucré, Codechoco, Corpochivor, Corpourabá, Corponariño, Cormacarena y Corpoguajira. CONTRALORÍA (2010:68)

servicio de la deuda de las CAR y las CDS, y es es distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional. Dichos recursos son transferidos directamente por el Ministerio teniendo en cuenta la decisión del Comité de Compensación.<sup>554</sup>

Por último, está el *Fondo Ambiental para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta*, también establecido por la Ley 344 de 1996. Este Fondo surge como consecuencia de suprimir la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta cuyas competencias, como se señaló antes, pasaron a manos de las Corporaciones Autónomas Regionales del Cesar, La Guajira y Magdalena de acuerdo con las jurisdicciones sobre la Sierra Nevada de Santa Marta, que corresponda a los Municipios que hacen parte de las respectivas Corporaciones. Como su nombre lo indica, el Fondo sirve para financiar la formulación y adopción del denominado Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, instrumento orientador de los Planes de Desarrollo Regionales, Departamentales, Metropolitanos, Distritales y Municipales, y será determinante de los planes de ordenamiento de las entidades territoriales con jurisdicción en la Ecoregión Estratégica de la Sierra Nevada de Santa Marta.<sup>555</sup>

En cuanto a la financiación de las CAR, ésta también aparece en la Ley 99, de manera concreta en el título XII, sobre *“las rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales”*. (Artículos 42 a 50) En concreto, el artículo 46 de la Ley establece las fuentes del patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales.<sup>556</sup> Miremos grosso modo, los más importantes

---

<sup>554</sup> Este Comité de Compensación está presidido por el Ministro o Viceministro del Medio Ambiente y conformado por: Dos (2) representantes del Ministerio de Medio Ambiente, incluido el Ministro o su delegado; Un (1) representante de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación; Un (1) representante de las Corporaciones Autónomas Regionales; y, Un (1) representante de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

<sup>555</sup> La Sierra Nevada de Santa Marta es una montaña ubicada en la Región Caribe de Colombia. Es la formación montañosa litoral más alta del mundo, la cual se eleva abruptamente desde las costas del Mar Caribe hasta alcanzar una altura de 5.775 metros en sus picos nevados, ubicados a tan sólo 42 kilómetros de éste. Con una superficie aproximada de 17.000 km<sup>2</sup>, es la montaña más alta de Colombia. La Sierra Nevada de Santa Marta hace parte del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta y del Parque Nacional Natural Tayrona, los cuales son administrados por a Unida de Parques Naturales Nacional del MVDT.

<sup>556</sup> Las fuentes son: 1. El producto de las sumas, que por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, le deben transferir Municipios y Distritos; 2. Los recursos que le transfieran las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales; 3. El porcentaje de los recursos que asigne la Ley, provenientes del Fondo Nacional de Regalías; 4. Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias; 5. Los ingresos

componentes de financiación. En primer lugar destacar las transferencias del presupuesto general de la Nación administrado por el MAVDT.<sup>557</sup>

En segundo lugar, están las importantes tasas, retributivas y compensatorias, como las denomina la Ley. Éstas existen desde la década de los 70 del siglo pasado, incluso antes de ser establecidas en el CRNA. Como ejemplo tenemos, que en el año de 1972 a través del Decreto 1608, se estableció la tasa por aprovechamiento de fauna silvestre y repoblación, cuya finalidad apunta (aún vigente), al pago de una suma de dinero por parte de los particulares que pretendan algún beneficio de especies de fauna silvestre. Otro ejemplo es la tasa por material de arrastre de los cauces y lechos de los ríos, creada por el INDERENA a través del Acuerdo 39 de 1972, cuya finalidad es el pago por la explotación del material que sea aprovechado. El producto del cobro de esta tasa se emplea para la manutención del cauce del río o ríos sobre los cuales se da la actividad.

Ahora bien, con la entrada en vigencia del CRNA se retomó el tema de las tasas, fortaleciéndose algunas de las ya existentes y creándose otras. El Código creó en los artículos 18 y 19 las denominadas tasas retributivas y compensatorias, igual que la Ley actual. La tasa retributiva se cobraba por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, ríos, arroyos, lagos y aguas subterráneas, la tierra y el suelo, para introducir o arrojar en ellos desechos o

---

causados por contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la Ley; 6. Un porcentaje hasta del diez (10%) del producto del impuesto de timbre a los vehículos, que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor; 7. El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares; 8. El cincuenta (50%) del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de la respectiva corporación como sanciones por violación a las Leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental; 9. Los recursos a ser transferidos del Presupuesto Nacional; y, 10. Las sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, y los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean Gasto Público Ambiental.

<sup>557</sup> La apropiación definitiva asignada a las CAR y CDS durante la vigencia 2009 ascendió a \$1.385.778 millones de los cuales se comprometió el 85,9%, es decir, \$1.191.060 millones. Aunque la ejecución del presupuesto de gastos fue alta arrojó una pérdida por apropiación por valor de \$194.718,1 millones, que equivale al 14,1% de la apropiación definitiva. La pérdida por apropiación corresponde al presupuesto no ejecutado durante la vigencia, es decir, apropiación que no fue comprometida y por tanto estos recursos no se aplicaron para ser usados en el gasto. El presupuesto comprometido \$1.191.060,2 millones se distribuyó de la siguiente manera: el 17,2%, \$204.320,1 millones, para Gastos de Funcionamiento, el 81,8%, \$974.259,1 millones para Inversión y 1%, \$12.481 millones para Servicio de la Deuda.

desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas y que estén dentro de los límites permisibles. Por su parte las compensatorias se cobraban, para garantizar los gastos de mantenimiento de renovabilidad de los Recursos Naturales.<sup>558</sup> Asimismo, en los artículos 159 y 160 se fijaba otra tasa, esta vez por la utilización del agua, la que se cobraría por los diferentes usos que de ella se hicieran. El recaudo de ésta se aplicaba totalmente a la protección y renovación del recurso hídrico.<sup>559</sup>

Sin embargo, tanto las tasas retributivas como las compensatorias de que tratan los artículos 18, 19, 159, 160 del CRNA fueron expresamente derogadas por el artículo 118 de la Ley Marco Ambiental, 99/93.<sup>560</sup> Teniendo en cuenta lo anterior, son los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, los que introducen en un nuevo contexto las definiciones que sobre las tasas fueron establecidas anteriormente. A primera vista se advierte en la nueva definición de la tasa retributiva una redacción similar a la del CRNA, sin embargo, existen sutiles diferencias que desencadenan notables efectos prácticos.

En principio el artículo 42 de la Ley 99 redacta de manera general el listado de los recursos susceptibles de ser contaminados por los diferentes usos, a diferencia del artículo 18 del CRNA, el cual señalaba una lista más extensa y detallada. El artículo 18 del CRNA estipulaba: *“La utilización directa o indirecta de la atmósfera, ríos, arroyos, lagos y aguas subterráneas, la tierra y el*

---

<sup>558</sup> Los artículos 18 y 19 del Código de los Recursos Naturales señalan: **Artículo 18.-** *La utilización directa o indirecta de la atmósfera, de los ríos, arroyos, lagos y aguas subterráneas, y de la tierra y el suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas, podrá sujetarse al pago de Tasas retributivas del servicio de eliminación o control de las consecuencias de las actividades nocivas expresadas. También podrán fijarse Tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los Recursos Naturales renovables. Artículo 19.-* El gobierno nacional calculará, por sectores de usuarios y por regiones que individualizará, los costos de prevención, corrección o eliminación de los efectos nocivos al ambiente.

<sup>559</sup> Los artículos en comento señalan: **Artículo 159.-** *La utilización de aguas con fines lucrativos por personas Naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de Tasas fijadas por el gobierno nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los Recursos acuíferos, entre ellos: a) Investigar e inventariar los Recursos hídricos nacionales; b) Planear su utilización; c) Proyectar aprovechamientos de beneficio común; d) Proteger y desarrollar las cuencas hidrográficas, y e) Cubrir todos los costos directos de cada aprovechamiento. Artículo 160.-* El gobierno nacional calculará y establecerá las Tasas a que haya lugar por el uso de las aguas en actividades lucrativas.

<sup>560</sup> Ley 99 de 1993, Artículo 118. Vigencia: La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el [Artículo 12 de la Ley 56 de 1981], y los [Artículos 18, 27, 28 y 29 del Decreto Legislativo 2811 de 1974] y el [Artículo 23 de la Ley 47 de 1993]”.

suelo"...mientras que ahora el artículo 42 de la Ley 99 simplemente señala: "La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo"... Nos parece ésta última una redacción afortunada, pues de manera general se hace alusión a los Recursos Naturales existentes que pueden ser contaminados, cualquier otro recurso en particular necesariamente encuadra o encuentra inclusión dentro de la clasificación general. De otro lado existe un cambio de enorme trascendencia en la redacción de los textos y tiene que ver con la clase de actividad probable de causar contaminación sobre los Recursos Naturales. Durante la vigencia del CRNA se fijó que la introducción de los desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas; debía ser el resultado de actividades lucrativas. Ahora, la Ley 99 amplía a todo tipo de actividad antrópica sin importar si son o no lucrativas.<sup>561</sup> (Subrayas fuera de texto)

Concurre otro cambio en la redacción general de la Ley 99. Bajo el imperio del CRNA las tasas retributivas se cobraban como se señaló, frente a la realización de actividades lucrativas, y sólo ante la ocurrencia de dos casos en particular, que si bien estaban redactados de manera amplia e interpretaban un sinnúmero de posibilidades, en muchos casos fueron tabla de salvación para evitar el pago. Estos fueron: la eliminación y el control de las consecuencias de las actividades nocivas expresadas en el artículo. En buena hora la redacción del artículo 42 de la Ley 99 del 93 señala, que en cualquier caso y por todo concepto, se deberá pagar la tasa por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas, no restringiendo el alcance de la disposición. En lo relación con el catálogo de agentes contaminantes, éste permanece con la redacción original.

En cuanto al tema de las tasas compensatorias, la redacción de la Ley 99 de 1993 es una transcripción literal de lo consagrado en el CRNA. Sin embargo,

---

<sup>561</sup> El texto actual es el siguiente: Artículo 42 de la Ley 99: "La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas"... (Subrayas fuera del texto)



estas tasas aún no han sido reglamentadas, se dice que ello obedece a la dificultad a la hora de su cuantificación.

El mismo artículo 42 de la Ley 99 establece los criterios para la definición de los costos y beneficios sobre cuya base se habrán de calcular las tasas retributivas y compensatorias, y para ello establece un sistema regido por un conjunto un tanto confuso de reglas.<sup>562</sup> Teniendo en cuenta dichas reglas, al MINAMBIENTE le corresponde la aplicación de un método para la definición de los costos sobre cuya base se hará la fijación del monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias. Por último, señalar que el artículo estableció que las tasas retributivas y compensatorias solamente se aplicarán a la contaminación causada dentro de los límites permisibles, pues si se excedan se impondrán las sanciones establecidas en la Ley.

En cuanto a los desarrollo reglamentarios tenemos, que las disposiciones relacionadas con las tasas retributivas y compensatorias están reglamentadas por el Decreto 3100 de 2003. En cuanto a las tasas por utilización del agua creadas por el artículo 159 del CRNA, también la Ley 99 de 1993 facultó la utilización de éstas como instrumento económico. Según su artículo 43, *"la utilización de aguas por parte de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de Tasas fijadas por el gobierno nacional (...)"*. Su objetivo, atribuirle valor económico al recurso hídrico para que aquel que lo use, pague por ello. Así se incentiva el uso eficiente y racional del agua, pues el instrumento obliga a los usuarios a tomar la decisión, bien sea de disminuir su consumo racionalizándolo, o bien de pagar por este. Los dineros recaudados por este concepto se destinan al pago de los gastos de protección y renovación de los Recursos hídricos, de acuerdo con los fines establecidos

---

<sup>562</sup> 1. La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; 2. MINAMBIENTE teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; 3. El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes; 4. El cálculo de costos así obtenido será la base para la definición del monto tarifario de las tasas".

por el artículo 159 del CRNA, es decir: *i. Investigar e inventariar los Recursos hídricos nacionales; ii. Planear su utilización; iii. Proyectar aprovechamientos de uso común; iv. Proteger y desarrollar las cuencas hidrográficas; y, v. Cubrir todos los costos directos de cada aprovechamiento*

Si bien la tasa por utilización de agua se creó con el fin de modificar el comportamiento de los usuarios y promover su uso eficiente, también se constituye en fuente de ingresos para las Corporaciones Autónomas Regionales. El Procedimiento para el cobro que establece el artículo 43 de la Ley 99/93 permite estructurar el instrumento para alcanzar dicha finalidad. En primer lugar, el artículo hace referencia a la metodología para realizar el cálculo de la tasa, siendo ésta, la misma que se aplica para fijar las tasas retributivas y compensatorias. Al igual que aquellas, ésta se ajusta de manera gradual al comportamiento y meta propuestos por los sectores a mediano plazo. En segundo lugar, el nuevo concepto de esta tasa considera aspectos importantes que hacen más completo el instrumento y por tanto, sus resultados, dentro de la metodología para el cálculo se establece la necesidad de incluir la depreciación del recurso, la internalización de los costos sociales, y en general, se debe constituir en uno de los instrumentos de la política para el manejo sostenible del agua. En cuanto a desarrollos reglamentarios tenemos que ésta tasa se encuentra reglamentada por el Decreto 155 de 2004.

Para finalizar este apartado sobre las tasas es importante referirse a otra retributiva especial, la que se cobra por la utilización directa o indirecta del agua como receptor de vertimientos puntuales. Esta es una modalidad de tasa retributiva que se cobra a todos los usuarios que realicen vertidos puntuales a los cuerpos de agua y que tengan vigentes permisos de vertimientos. El cobro se realiza teniendo en cuenta la carga total vertida sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los actos administrativos a través de los cuales se otorga el permiso de vertido. En cuanto a los desarrollos reglamentarios tenemos que ésta estuvo inicialmente reglamentada a través del Decreto 901

de 1997 el cual fue derogado por el Decreto 3100 de 2003, modificado por el 3440 de 2004.

Dejando a un lado las tasas, otra de las importantes fuentes de financiación de las CAR es el gravamen a la propiedad inmueble establecido en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993. Este artículo señala el recaudo de un porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, con la finalidad de destinarlo a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, porcentaje que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%.

Los recursos recaudados se ejecutarán conforme a los Planes Ambientales Regionales y Municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la Ley 99. Las CAR deberán destinar dichos recursos a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los Municipios del área de su jurisdicción.

Ahora bien, para el tema de la protección del medio ambiente urbano aparece un elemento de suma importancia en la utilización de este ingreso. De acuerdo con el parágrafo 2° del artículo 44 (adicionado por la Ley 1151 de 2007), el 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del Municipio, Distrito, o Área Metropolitana donde haya sido recaudado, cuando la población Municipal, Distrital o Metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1.000.000 de habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión ambiental.

Esta figura del porcentaje del impuesto predial se encuentra reglamentada por el Decreto 1339 de 1994, el cual confirma en su artículo 8°, que las CAR ejecutarán los recursos provenientes del porcentaje ambiental que le destinen los Municipios y Distritos, de conformidad con los planes ambientales regionales, Distritales y Municipales. Por su parte el artículo 9°, desarrolla el

sentido del legislador de que cuando se trate de ciudades con más de 1.000.000 de habitantes, de acuerdo con los datos del último censo registrados en el DANE, el cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al porcentaje del impuesto predial a que se refiere el presente Decreto, será destinado exclusivamente a gastos de inversión ambiental. Este artículo 44 ha sido recientemente modificado por la expedición del Decreto con Fuerza de Ley 141 de 2011, a fin de conjurar la emergencia económica, social y ecológica desatada en Colombia durante 2010.<sup>563</sup>

Otra importante fuente de financiación es la transferencia del sector eléctrico, establecida en el artículo 45 de la Ley 99/93. En este sentido, las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, deben transferir el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación de la Energía y el Gas-CREG.<sup>564</sup> Lo mismo ocurre en el caso de las centrales térmicas, pero en este caso la transferencia será del 4%.<sup>565</sup> Los desarrollos reglamentarios de la transferencia del sector eléctrico están en el Decreto 1933 de 1994, el cual como señala su artículo 1°, *se aplica a todas las empresas, sean públicas, privadas o mixtas, propietarias de plantas de generación de energía hidroeléctrica o termoeléctrica, cuya potencia nominal instalada total sea superior a 10.000 KW, y sobre las ventas brutas por generación propia. Cabe agregar que también son sujetos pasivos de este gravamen las cogeneradoras.*

---

<sup>563</sup> El artículo 10 del Decreto 141 modifica el 44 de la Ley 99 añadiendo un párrafo 2. Este viene a decir: *PARÁGRAFO 2o. Las Corporaciones destinarán como mínimo el 10%, de los recursos de que trata el presente artículo para atender actividades de mitigación del riesgo y manejo del recurso hídrico.*

<sup>564</sup> La distribución de esta transferencia se da de la siguiente manera: El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y el embalse, que será destinado a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto. El otro 3% para los Municipios y Distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera: a) El 1.5. % para los Municipios y Distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente; y b) El 1.5. % para los Municipios y Distritos donde se encuentra el embalse. Ahora bien, cuando los Municipios sean a la vez cuenca y embalse, participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo. Estos recursos sólo podrán ser utilizados por los Municipios en obras previstas en el plan de desarrollo Municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

<sup>565</sup> En el caso de las térmicas la distribución va de la siguiente manera: 2.5. % para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta; y, 1.5. % para el Municipio donde está situada la planta generadora. Estos recursos sólo podrán ser utilizados por el Municipio en obras previstas en el plan de desarrollo Municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

Al igual que ocurrió con el gravamen a la propiedad inmueble, ésta transferencia del sector eléctrico también fue modificada por el Decreto con Fuerza de Ley 141, de enero 21 de 2011.<sup>566</sup>

Por último, otra de las fuentes de financiación a destacar, es el porcentaje de recaudo proveniente de los impuestos de timbre.<sup>567</sup> El numeral 6° del artículo 46 de la Ley 99/93 señala que se destinará un porcentaje de hasta el 10% del producto del impuesto de timbre a los vehículos, que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor. Hasta el momento, ningún Departamento ha hecho uso de esta figura, señalando en todo caso, que sería colocar una nueva carga al ciudadano que no estaría dispuesto a asumir de acuerdo con los estudios de percepción realizados.

En tercer lugar, está la financiación de las AAGCU. En las líneas anteriores hemos apelado a una mayor autonomía en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades ambientales urbanas, pero mayor autonomía implica principalmente, mayor capacidad de financiación. En este sentido nos parece necesario dedicar unas líneas al estudio del tema de la financiación de la gestión ambiental urbana. Para ello es necesario partir del hecho de que por disposición legal, las AAGCU asumen las mismas funciones de las CAR dentro del perímetro urbano, y se entiende por tanto, que acceden a los mismos rubros con los que aquellas cuentan para financiar su actividad: el cobro de las tasas retributivas y compensatorias; el porcentaje ambiental del impuesto predial; las transferencias del sector eléctrico; los recursos que le transfieran

---

<sup>566</sup> El artículo 11 del Decreto 141 de 2011 dispone: *Las Corporaciones destinarán como mínimo el 10% de los recursos de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, para adelantar en toda su jurisdicción actividades de reforestación, restauración, recuperación o rehabilitación de ecosistemas y para la elaboración de los planes de establecimiento y manejo de sistemas forestales, siguiendo los criterios establecidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Adicionalmente podrán incluirse procesos de declaratoria y manejo de aéreas protegidas del nivel regional.*

<sup>567</sup> El impuesto de timbre, junto con el denominado impuesto de rodamiento, constituyen lo que en la actualidad se denomina “Impuesto sobre Vehículos Automotores”, creado a través de la Ley 488 de 1998. El impuesto de vehículos automotores es una renta nacional cedida a los Departamentos, el Distrito Capital de Bogotá y los Municipios, éstos últimos participan con el 20% del recaudo efectuado en su territorio. Están obligados a pagar el impuesto, los propietarios y/o poseedores que tengan vehículos automotores de cualquier clase, marca, servicio, etc....

las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales; los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones que perciban conforme a la Ley, el diez 10% del producto del impuesto de vehículos; etc....

Basta recordar que tratándose del recaudo del porcentaje del impuesto ambiental sobre el impuesto a la propiedad, el parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 señala que dicho recaudo se debe compartir entre la Corporación Autónoma y la Autoridad Ambiental Urbana. Así, el cincuenta por ciento (50%) debe ser destinado a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del Municipio, Distrito, o Área Metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población Municipal, Distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior al 1'000.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.

En cuanto a las transferencias del sector eléctrico señalar que la obligación de sufragar dicha transferencia la poseen las empresa hidro y termoeléctricas, independientemente de la propiedad que se tenga sobre la planta de generación. Esto es, sólo basta con que vendan o comercialicen energía en los términos previstos en la Ley, para estar sujetas al régimen de transferencias. Ahora bien, como se dijo antes, la obligación también se extiende a las autogeneradoras de energía eléctrica. Al respecto, hay que señalar que se encuentra en vigencia la Ley 143, de julio 11 de 1994, reglamentaria del sector eléctrico nacional, la cual dispone en su artículo 54 lo siguiente: *“Los autogeneradores, las empresas que vendan excedentes de energía eléctrica, así como las personas jurídicas privadas que entreguen o repartan, a cualquier título, entre sus socios y/o asociados, la energía eléctrica que ellas produzcan, están obligados a cancelar la transferencia en los términos que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993.”* Así las cosas, resulta ésta disposición complementaria de la anterior, y se colige que los autogeneradores de energía no están exentos del deber legal de cumplir con la respectiva obligación.

Si nos detenemos analizar las diferentes fuentes de financiación, la mayoría

proviene de impuestos, tasas y/o contribuciones, dejando la sensación que lo que se persigue no es la creación de una conciencia ecológica que conlleve a que no se siga generando un alto deterioro ambiental, sino la mera imposición de exigencias económicas que para algunas empresas y particulares puede representar un costo mínimo, posiblemente fácil de evadir. Es claro que las autoridades requieren financiarse, el punto es lograr que ésta vaya acompañada de una verdadera política de prevención a partir de la concientización y la educación.

Asimismo, existen otras fuentes de financiación de la Política Ambiental colombiana, pero sin duda, la principal es el Fondo Nacional de Regalías. Este Fondo, aparece en el artículo 91 de la Ley 99, el cual señala, *“los recursos destinados al medio ambiente por el Fondo Nacional de Regalías, se distribuirán de la siguiente manera:* a. No menos del 15% deben canalizarse hacia la financiación del saneamiento ambiental en la Amazonía y el Chocó y el desarrollo sustentable de tierras de resguardos indígenas ubicadas en zonas de especial significación ambiental; b. No menos del 20% deben destinarse a la recuperación y conservación de las cuencas hidrográficas en todo el país; y c. No menos del 4% se transferirá a los Municipios que tengan jurisdicción en el Macizo Colombiano, para preservación, reconstrucción y protección ambiental de sus recursos naturales renovables. (Allí nace el Río Magdalena). El 61% restante se asignará a la financiación de proyectos ambientales que adelanten entidades territoriales, con la asesoría obligatoria de las Corporaciones Autónomas Regionales, y serán distribuidos de la siguiente manera: a. No menos del 48% de los recursos entre los Municipios de la jurisdicción de las 15 CAR de menores ingresos totales en la vigencia anterior, y b. No menos del 32% entre los Municipios de las CAR con régimen especial. En ningún caso se podrá destinar para funcionamiento más del 20% de los recursos de que trata este artículo.

## 4.3. LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO EN COLOMBIA

### 4.3.1. Introducción

Planteamos al inicio de este capítulo los diferentes significados y la manera como debe entenderse el concepto de Política Pública, y acompañamos a dicha definición una más sobre lo que se entiende por Política Ambiental. Cabe ahora entonces, detenernos en la definición de Política urbana y lo que ello significa. Anticipamos que la simbiosis entre lo ambiental y lo urbano, como consecuencia de la interdisciplinariedad y el dialogo de saberes que surge de ella, son las claves, al menos desde la cientificidad, para entender las notables y complejas dinámicas que se dan en las aglomeraciones urbanas cuando el criterio prevalente y principal es el de la sostenibilidad. Iniciaremos señalando algunos aspectos ya establecidos, a fin de no perder el hilo de lo que venimos diciendo. La Política Urbana es una Política Pública, y en ese sentido, partiendo de la visión de SUBIRATS (Op.cit: 1999), toda Política Pública es ejecutiva y supone la adopción de un conjunto de decisiones por quienes tienen el poder para gobernar, para responder y resolver y/o optimizar las condiciones que mejor comulguen y/o consulten con el interés colectivo.

Segunda y definitiva cuestión, la Política urbana es una Política Pública que tiene como objeto principal de estudio a la ciudad, en toda su dimensión y con todas sus formas y connotaciones. Sin embargo no es posible olvidar, llegados a este punto, la dificultad que entraña aproximarnos al concepto de ciudad, o al menos, a la suma de factores asociados a ésta.

Teniendo en cuenta lo anterior, GIRALDO ISAZA (1999) señala, que la Política urbana, *“debe enmarcarse y definirse en la complejidad del fenómeno urbano, reconociendo e incidiendo en la importancia de los diferentes niveles que están definidos por la diversidad de sus componentes: económicos, sociales, políticos, ambientales; propendiendo por un adecuado equilibrio en la complejidad de su naturaleza: unidad en la diversidad, integración en la diferencia, cohesión en el cambio y la transformación...”* Para refrendar lo



señalado, la norma general de reforma urbana en Colombia, la Ley 388, de julio 18 de 1997, confirma, con pésima técnica de redacción, que el urbanismo es en efecto, una Función Pública. Decimos que con pésima técnica de redacción, pues titula el artículo 3° bajo el epígrafe “*Función Pública del Urbanismo*”, confunde en su definición el concepto de urbanismo con el de Ordenamiento del Territorio.<sup>568</sup> Quiere lo anterior decir que en Colombia, la función pública del urbanismo y la función pública de ordenar el territorio se confunden en una misma. Volveremos sobre este aspecto más adelante.

Por lo pronto, y al igual que lo realizado con la política ambiental, a continuación se hará un recorrido por el surgimiento y la evolución de la Política de Desarrollo Urbano en Colombia.

#### **4.3.2. Surgimiento y evolución de Desarrollo Urbano en Colombia**

Por ser una tesis doctoral en Derecho, el análisis en torno a la formación histórica de la ciudad en Colombia se hará realizado siguiendo el desarrollo mismo de la formulación de la Política urbana y los desarrollos legales que se desprenden de ella. No por ello dejan de aparecer, como ya se hizo en otra parte, pinceladas de datos históricos, y una que otra proveniente de la arquitectura o la planificación, como interdisciplina que se nutre del saber de todas estas Ciencias.

Otra consideración previa al desarrollo concreto del tema pasa por señalar, que así como fueron utilizados de manera principal los escritos del Profesor BASSOLS COMA para establecer la evolución del urbanismo español desde el Derecho, en Colombia utilizaremos de manera principal los del Profesor

---

<sup>568</sup> Artículo 3o. Función Pública del Urbanismo. *El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una Función Pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el Desarrollo Sostenible; Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural; Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales...*”

MORCILLO DOSMAN,<sup>569</sup> por ser lo más completo y exhaustivo sobre la materia.

Precisamente comenzaremos con las palabras de MORCILLO DOSMAN (2007:3), para quien la fundación de ciudades y la existencia de regulaciones dirigidas a encauzar el desarrollo en Colombia, provino de la necesidad de seleccionar sitios para establecer los asentamientos de los conquistadores y colonizadores venidos al *Nuevo Mundo*. El trazado y forma de los poblados, la repartición de tierras, las edificaciones, los servicios y la organización local, provenían de las dinámicas mismas del viejo mundo. Lo anterior es de tal certeza, que la denominada *Legislación de Indias*, expedida por la Corona española en aquella época, también contemplaba aspectos relacionados con el desarrollo de los asentamientos y configuró a la postre lo que ha dado en denominar *urbanismo colonial*. Esta forma de urbanismo sólo vino a sufrir modificaciones entrado el siglo XX, cuando como consecuencia del incremento poblacional, las influencias de la era (ciudad) industrial/postindustrial, y las dinámicas de asentamiento disperso; la fisonomía de las ciudades cambió, dando paso a una legislación dirigida a contener y ordenar tan vertiginosos cambios.

Dicho lo anterior, habrá que reafirmarse en la idea de que el primer período de urbanismo en Colombia fue el denominado urbanismo de conquista, al cual siguió el urbanismo colonial, existiendo más bien un *continuum* entre uno y otro; más tarde fue el republicano, y por último, los nuevos modelos de urbanismo alcanzados en el siglo XX y lo que va del XXI, denominados por los expertos, urbanismo contemporáneo y actual. A cada uno de ellos dedicaremos unas líneas a continuación.

El urbanismo de Conquista y Colonia se presenta con el descubrimiento mismo del nuevo mundo y culmina hacia la mitad del siglo XVII. En este

---

<sup>569</sup> La obra de la que venimos hablando es: MORCILLO DOSMAN, Pedro Pablo. (2007) *Derecho Urbanístico Colombiano. Historia, regulación y gestión*. Editorial Temis. Bogotá

período se da la fundación de importantes villas y lugares y se sientan las bases del Derecho Indiano, se funda la Real Audiencia del Virreinato de Nueva Granada en 1550 y se expiden las Ordenanzas de Nuevo Descubrimiento y Fundaciones de 1573, también denominadas *Ordenanzas de Descubrimiento y Nueva Población*. Éstas constituyen el primer ordenamiento jurídico codificado de la época, en el cual se regula la fundación y organización de aglomeraciones en los territorios de las Indias, así como la provisión de la institucionalidad encargada de dirigir las.

En 1805 se promulgó la *Novísima Recopilación de Leyes de España*, la cual recogió la normativa que se había dictado para América en los siglos anteriores, pero afectó en poca medida, por estar cerca a la fecha de independencia (1810). Así, la Legislación de Indias rigió con modificaciones de poco fondo hasta 1887, cuando a través de las Leyes 57 y 153, de 15 de abril y 15 de agosto respectivamente, se expidió un nuevo régimen Político-Normativo-Administrativo, como consecuencia de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1886. En todo el corolario normativo referido era riguroso, hasta milimétrico, el procedimiento que se empleaba para fundación de ciudades, villas y lugares en América, y particularmente, en el Nuevo Reino de Granada (MORCILLO, *Ibíd.*:6). En 1860, se promulgó la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, estando ya en el poder la dinastía de los Austrias, que a la postre, representaría pocos cambios a las normas expedidas con anterioridad. Las adiciones de 1756, 1774 y 1791, sólo presentaron algunas variaciones, más bien *cosméticas*.

Miremos los aspectos más importantes de los anteriores sucesos.

Retomando el primer instrumento fundacional, las Ordenanzas de 1573, tenemos que la denominadas *Capitulaciones de Nueva Población* fueron de tres tipos, teniendo en cuenta la mayor o menor importancia de la entidad conquistadora: a.) De Adelantado, Alcalde o Corregimiento; 2.) Villa con Concejo de Alcaldes ordinarios y regidores; y 3.) Grupo de hombres casados.

En las capitulaciones del primer tipo, si el jefe de la expedición recibía el título de Adelantado, se obligaba a, dentro del tiempo de su nombramiento, elegir, fundar, edificar y poblar, al menos tres ciudades, una provincia y dos sufragáneas. Por su parte, si el título que se recibía era de Alcalde, se obligaba durante el tiempo de su elección a fundar y poblar por los menos 3 ciudades, una diocesana y una sufragánea. Por último, si el título que se recibía era el de Corregidor, la obligación consistía en fundar una ciudad sufragánea, así como los lugares que sirviesen para la labranza y crianza de los términos de la ciudad.

Por su parte en las capitulaciones de segundo tipo, el interesado debía tener por lo menos 30 vecinos y cada uno una casa, 10 vacas y 4 bueyes, o 2 bueyes y 2 novillos, una yegua, 5 puercas, 6 gallinas, un gallo y 20 ovejas. Además de los animales domésticos, debía contar con un clérigo para que administrase sacramentos y cosas del divino. Habiendo tenido todo lo anterior, se le concedían cuatro leguas de término y territorio en un cuadro prolongado (rectángulo), según la calidad de la tierra. Dicho término y territorio para ser repartido de la siguiente forma: primero lo que fuese menester para los solares del pueblo y ejido competente, y dehesa que pueda ser abundante para el ganado, para repartir entre los vecinos y propios del lugar. Con el resto del término y territorio, una división en cuatro partes: una parte para que esté obligado a hacer el pueblo, y las tres restantes se repartían en 30 suertes para el mismo número de habitantes.

Por último, en las capitulaciones del tercer tipo, no habiendo personas que hicieran asiento y obligación para hacer una nueva población, si hubiere hombres casados y pudieran llevar a cabo el levantamiento del pueblo, debería repartirse el término y el territorio conforme a lo que decidieren, y entre ellos mismos elegirían Alcaldes Ordinarios y Oficiales del Concejo de forma anual.

En relación con la planta y las edificaciones de las nuevas ciudades y la repartición de las ciudades y tierras, las capitulaciones seguían la misma

tendencia del trazado de nuevas poblaciones en el viejo mundo. Las poblaciones partían de una Plaza Mayor y a partir de allí sacando las calles y las direcciones del crecimiento de las ciudades.<sup>570</sup>

El contenido de las Ordenanzas planteó una simetría en la manera como se levantaban los poblados en el continente europeo más occidental. A pesar de lo anterior, hubo en América, cierta construcción amplia en torno el esquema rígido del que venían impregnados los instrumentos de fundación, edificación y poblamiento. Según MORCILLO (Ibíd.:11), no existe registro de que alguna población durante el período fundacional y colonial haya acometido la realización de algún instrumento de planificación, según éste, la fundación y creación de ciudades se dio más bien de manera espontánea, sin dirección alguna, al arbitrio de los interesados. Sólo contó, como ya se señaló, con las Ordenanzas de 1573, sin mayores actualizaciones y correcciones en todo el período colonial.

Un hecho importante dentro de este período, tiene que ver con el surgimiento de la propiedad y tenencia de la tierra. Según FRIEDE (1974), también citado por MORCILLO (2007), al momento del período del

---

<sup>570</sup> De manera concreta, las Capitulaciones señalaban lo siguiente: “*La planta del lugar debe estar repartida por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando con la Plaza Mayor, y desde allí, sacando las calles a las puertas y caminos principales, y dejando compás abierto, que aunque la población vaya en aumento, siempre se pudiera proseguir de la misma forma... La Plaza Mayor, de donde comienza la población, siendo en costa de mar, se debe hacer donde se ubique el sitio más apto para el desembarcadero del puerto, y siendo el lugar mediterráneo, en el centro de la población. La Plaza Mayor siempre en cuadro prolongado, en donde tenga un largo una vez y media mayor que su ancho, ya que así es mejor para las festividades a caballo y cualquier otra que se haya de hacer. De la Plaza Mayor deben salir por lo menos cuatro calles principales, una por medio de cada costado y dos calles por cada esquina. Las cuatro esquinas de la Plaza deben mirar a los cuatro vientos principales, porque de esa manera, saliendo de la Plaza, la población no estaría expuesta a las inclemencias de los cuatro vientos principales. Toda la Plaza a la redonda, y las calles principales que de ella salen, deben contar con portales, ya que son de comodidad para los tratantes que a ella suelen concurrir. ...Las calles por su parte deben ser anchas en los lugares fríos, y en las calientes, angostas. Pensando siempre en lo que convenga para la defensa, que casi siempre se hace a caballo. ...A trechos de la población, se vayan formando Plazas menores (plazuelas o plazoletas), de buena proporción, en donde se han de edificar los templos de las iglesias mayores, parroquias y monasterios. De la misma manera, señálese luego sitio para la Casa Real, Casa del Concejo y Cabildo, Aduana y Atarazana (Arsenal), junto al mismo templo y puerto. Hospitales, debe ser colocados junto al templo y por claustro de él, para los enfermos de enfermedad contagiosa se ponga el hospital en parte que ningún viento dañoso, pasando por él, vaya a herir al resto de la población. ...El sitio y solares para la colocación de los mataderos y carnicerías, pescaderías, tenerías y otras oficinas que causan inmundicias, se den en parte que con facilidad se puedan conservar sin ellas, y sean fáciles de limpiar. ...Las poblaciones fuera de puerto de mar en lugares mediterráneos, si pudieran ser ribera de río navegable, serían de mucha comodidad; y procurando que la ribera quede en la parte del cierzo (viento frío que sopla del norte), y que a la parte del río y mar baja de la población, se pongan todos los oficios que causan inmundicias”.*

descubrimiento existían en la Península Ibérica tres tipos de tierras: las Realengas o de propiedad del Rey; las Abadengas o de propiedad de la Iglesia, y las Solariengas, de propiedad de los señores feudales. Sin embargo, en la colonización dicha clasificación no se dio, debido a que se entendía que todas las tierras descubiertas en el nuevo mundo pertenecían al Rey, y por tanto, las posesiones y propiedades que cualquiera aspiraba tener debían partir de una concesión hecha por el Monarca, inicialmente a través de la fórmula de *Las Capitulaciones* y después de las *Cédulas Reales*, que algunos aún hoy exhiben como títulos válidos de acceso a la propiedad. En virtud de lo anterior, la Orden Real de 1591, reafirmó la tesis de la propiedad de las tierras del Rey, y ordenó a todos los que se creyesen propietarios, a exhibir título otorgado por éste para mantener la posesión de las mismas. Aquellos que no contasen con un justo título tenían el deber de devolver la propiedad a la Corona.

El mismo FREIDE (1974), señala que no se conoce documento alguno en el cual los españoles hayan pactado con los indígenas la propiedad de tierra, lo que hace pensar que no hubo cesión, venta intercambio o trueque de estas, sino despojo a masivo de las que estaban en propiedad de los indígenas. Así, al consolidarse la colonia se había estructurado, tomando en consideración la expedición de cédulas reales, cuatro categorías de tierra.<sup>571</sup>

La clasificación de las tierras aparecería ya señalada en la composición establecida mediante Ley de 20 de noviembre de 1578. De todas las tierras, las

---

<sup>571</sup> Tierras de resguardo: extensiones de tierra de variadas dimensiones, que se concedían a las comunidades indígenas existentes, ya encomendadas o de la Corona, con el fin de proporcionarle los medios de subsistencia destinados al usufructo de dicha comunidad; Tierras de propiedad particular: al ocupante o poseedor de tierras que reclamaba como suyos sin título o con título viciado, se le exigía el pago de una suma de dinero (Compensación), tasada por un visitador nombrado especialmente para ello y denominado Juez de Tierras o Juez de la Composición. Según (MORCILLO, 2007: 16), con este tipo de figura se inició la propiedad privada de la tierra en América; Las tierras realengas: tierras no ocupadas y no reclamadas se declaraban baldía a favor de la Corona, y por tanto libres para su disposición; Las tierras Municipales: eran las localizadas dentro del tercio Municipal, y a su vez, presentaban varias subdivisiones: a.) Solares: proveniente de los terrenos repartidos a los fundadores de la ciudad, villa y lugar; b.) Institucionales: como su nombre lo indica, donde habrían de quedar ubicados los edificios oficiales y religiosos; c.) Propios: con cuyas rentas se sufragaban los gastos Municipales, como una especie de bienes fiscales; d.) Ejidos: ubicados al final de tercio Municipal, son terrenos para la expansión y el crecimiento de la ciudad, la dehesa y que eran inalienables e imprescriptibles; y, e.) las de uso público: en franca alusión a los bienes de uso público actuales, como calles, plazas, caminos, rondas de ríos, lagos y mares.

que recibieron mayor atención por parte de la Corona fueron las de resguardo, sobre las cuales se ordenó su alinderación amplia a fin de asegurar el sustento de la población indígena existente. Se pasó de esta manera de la ocupación de facto de los primeros años sobre las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas, a un tipo de despojo pacífico pero legal: *la Encomienda*, a través de la cual el colonizador disponía no sólo de libertad misma del indígena, sino también de sus tierras.

Por último, señalar que el patrón de urbanización y poblamiento durante los tres primeros siglos en la historia de Colombia (XVI, XVII y XVIII) es como ya se anotó, simétrico, equilibrado, austero, en parte debido a dos causas: el crecimiento demográfico lento; y el escaso, por no decir nulo, desarrollo del país. En el primer aspecto tenemos, que al llegar el final del siglo XVIII se verificaba una población 1'500.000, y en este sentido Colombia es, en relación con la media poblacional latinoamericana de la época, un dato estadístico despreciable. Para aquella época ya algunos países del continente alcanzaban los 10 millones de habitantes. En otro lado, relacionado con el desarrollo del país, se acometieron durante dicha época pocas obras generales de infraestructura. Sin embargo Colombia era, y durante mucho tiempo fue, un país predominantemente rural, y en ese sentido, los urbanismos y edificaciones seguían el patrón de los asentamientos rurales.

Por su parte, el Urbanismo Republicano cubre todo el siglo XIX y parte del Siglo XX, en cual se da una lenta pero sostenida transición entre las normas e instituciones promulgadas en la época de la colonia, a nuevas normas e instituciones fruto de los avances de la disciplina, el crecimiento poblacional y las primeras formas de desarrollo en el país.

Las notas distintivas de este período son *grosso modo* dos: por una parte, la existencia de las primeras normas sobre Desarrollo Urbano, con acento principal en el establecimiento del uso y manejo de los terrenos, urbanizados o urbanizables; y por otra, la creciente y decidida intervención del Estado en el

acceso y ejecución de la propiedad privada. Casi se puede decir que el respeto hacia las competencias locales en materia de Desarrollo Urbano, hizo que durante este periodo se avanzase mucho más en los aspectos relacionados con el acceso a la propiedad, que en la definición e intervención sobre el tipo de población y su desarrollo. Miremos de manera breve las notas características de este período.

Las Constituciones Políticas que se expidieron por los antiguos Estados o Provincias del Reino de Nueva Granada a partir de la fecha de independencia (1810) rigieron hasta cuando se expidió la Ley Fundamental de Angostura (1819), a través de la cual se constituyó la República Unitaria de Colombia, conformada por la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de Nueva Granada. Todas estas Constituciones se hallaban permeadas por la voluntad de realizar declaraciones en las cuales se hacía necesario reconocer derechos individuales y libertades públicas, y en materia de derecho de propiedad, todas sin excepción, manifestar el derecho absoluto a la propiedad, pero con la limitación de que en caso de algún conflicto con el interés común, ésta debía ceder y podía ser objeto de expropiación, previa indemnización. Dicha circunstancia se mantendría incólume hasta la expedición de la Constitución Política de 1886.

En el período en comento, las Constituciones de Socorro (1810), Cundinamarca (1811), Tunja (1811), Antioquia (1812), Cartagena de Indias (1812) y Mariquita (1815), tenían redacciones muy parecidas, en algunos casos similares, en las cuales se podía apreciar lo señalado. Todas las normas anteriores desarrollan de forma principal el derecho de propiedad, ya que el desarrollo urbano siguió siendo una competencia del resorte de las autoridades locales, en las cuales el Estado desde las instancias superiores, dio plena autonomía. Sin embargo, se nota, aunque de manera tenue, una creciente conciencia en el Gobierno nacional en relación a que la competencia para intervenir (más bien de manera consuetudinaria ante la inexistencia de normas escritas), a través de la planeación y la conducción de los usos de suelo de los



poblados y ciudades, la cual podía ser utilizarla cuando se estuviese afectando el bienestar y la calidad de vida general de la población.

Una vez constituida la República, después de la Batalla de Boyacá, el 7 de agosto de 1819, se expidió la Constitución Política de Cúcuta de 1821, en la cual se sientan las bases de Colombia como nación libre y soberana. Como no podía ser de otra manera, esta Constitución hizo referencia al derecho de propiedad en su Art.117 el cual mantuvo el concepto de primacía del interés general sobre el interés particular en el uso de la propiedad privada, y repitió de igual forma, lo relacionado con la indemnización o pago previo del precio de la propiedad privada que fuese tomada por el Estado.

Más adelante, en el Decreto Orgánico expedido por el Libertador Simón Bolívar en 1928, cimiento de la posterior Constitución de 1830, señaló en su artículo 21, que todas las propiedades son inviolables, y que cuando el interés público por una necesidad manifiesta y urgente hiciere forzoso el uso de alguna, siempre sería con justa indemnización. La Constitución Política de 1830, reprodujo de manera similar el precepto en su Art. 146. Lo hicieron además, las Constituciones de 1832, 1843, 1853, 1858 y 1863.

En aquella época predominaba de forma general el pensamiento liberal, que imprimía el respeto del derecho de propiedad. Así por ejemplo, la Carta de 1863 dispuso en su contenido: *“la propiedad no pudiendo ser privado de ella, sino por pena o por contribución general, con arreglo a las Leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado y previa indemnización”*.

La Constitución de 1886 significó un hito en la organización político-administrativa y social del Estado Colombiano. Desde la independencia definitiva en 1819 y su posterior encuadramiento jurídico con la expedición de la Carta Política de Cúcuta de 1821, la corriente de pensamiento imperante era la liberal, principalmente, a través de la herencia de las ideas Políticas del

Libertador Simón Bolívar. Con su muerte en la ciudad de Santa Marta, el 17 de diciembre de 1830, el país entró en una especie de caos. Se apoderó entonces del consciente colectivo la necesidad de un cambio radical y vertiginoso, sobre la idea de la denominada *regeneración*.<sup>572</sup> La Constitución de 1886 fue pues, fruto de su tiempo y albergó las ideas de corte conservador aumentando de forma definitiva la intervención del Estado.

En materia de derecho de propiedad, consagró de nuevo el concepto imperante desde la *Legislación de Indias*, sobre un derecho limitado, no absoluto, de su ejercicio, pero de manera mucho más explícita que las Constituciones anteriores. El inciso 2 del Art. 31 señaló: *“cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés particular deberá ceder ante el interés general”*. De la misma manera, su Art. 32 señaló: *“en tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o indemnización o contribución general, con arreglo a la Leyes. Por graves motivos de utilidad pública definidos por el legislador, podrá haber lugar a la enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación”*.

Se nota en la redacción alcanzada por la Carta de 1886, a diferencia de las que le precedieron, que en vez de utilizar la expresión *“necesidad”*, para significar los casos gravísimos en los cuales procedía la expropiación, utiliza la expresión *“utilidad”*, la cual abre mayores posibilidades y circunstancias fácticas para que el Estado, en todas sus instancias y niveles, pudiera intentar la expropiación cuando la conveniencia social lo demandare. Cierra el conjunto de

---

<sup>572</sup> La expedición de la Constitución de 1886 acabó con el Federalismo impulsado por los Liberales tras el ascenso al poder de Simón Bolívar, el cual llevaría a la creación de los Estados Unidos de Colombia. Ésta reconoció al poder central la facultad de intervención en el manejo de la economía del país, dividió el aparato estatal en tres ramas y estableció un concordato (pacto) con la iglesia para atender parte de su financiación, impulsando además a la religión católica como religión *oficial del Estado*. Desde 1830, año en el cual murió Simón Bolívar, tomaron el poder los Liberales y con ello, según los conservadores, la anarquía. Con la llegada al poder de José María Campo, Eliseo Payan, pero principalmente de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, se impulsan las ideas de la Regeneración, esto es, devolver el poder al poder, robustecimiento el aparato central del Estado, con mucha mayor injerencia e intervención en todos los asuntos. El lema de la Regeneración fue *“regeneración administrativa o catástrofe”*.

Arts. constitucionales dedicados a ese derecho el 33 del mismo texto, en el cual se reconoce una vez más el respeto a la propiedad privada, con arreglo a las Leyes, pero deja en claro de nuevo, que ello no es un derecho absoluto, sino limitado por razones de utilidad pública, entre las cuales, se notaba, aunque en forma tenue, la necesidad de un desarrollo urbano y regional.

Como se ve, la Constitución de 1886, tal como fue la dinámica de las anteriores Constituciones, no trae ninguna prescripción específica sobre la facultad legal para planificar y regular el desarrollo de las ciudades en el país.

Hasta allí lo relacionado con el derecho a la propiedad en el período de la “*Regeneración*” que impulsó la Carta de 1886. Cabe ahora entonces, mirar cuál fue la evolución en relación con el Desarrollo Urbano en esta época. En ese sentido, el signo distintivo o característico fue el de la introducción de un modelo de desarrollo, y por ende de urbanización, lento y con puntos en los cuales se dio un verdadero estancamiento. Para tener una idea de esta evolución es menester verificar los cambios producidos en el aumento de la población y su distribución espacial en el territorio nacional, así como el tipo de actividad al cual dicha población se dedicó: En 1779 la población de Colombia, incluyendo a Panamá ascendía a 785.000 habitantes, ya en 1810 alcanzó 1'309.000 personas, cifra baja en comparación con otros Virreinos como los de México o Perú. La población en dicho período histórico se distribuyó principalmente en la región Andina y en la Costa Atlántica e incipientes o inexistentes eran los asentamientos humanos en la Región Pacífica o en los Llanos Orientales y la Amazonía. Patrón de distribución poblacional que se mantuvo durante todo el siglo XIX, y se mantiene aun así.

Por su parte, la tasa anual promedio de crecimiento poblacional durante el siglo también fue baja, pero constante a un 1.6%. Así las cosas, al llegar 1898, había un país de 4'262.000 habitantes, incluyendo Panamá. El anterior fue un crecimiento natural de la población sin mayor incidencia de la migración, en particular europea y asiática, que se avistaban por la región, pero que debido a

las inclementes condiciones climáticas presentes decidieron no quedarse y por el contrario, siguieron su curso hacia el sur del continente.

Como resultado del bajo incremento de la población, no se presentaron en las zonas más densamente pobladas procesos fuertes de urbanización, las ciudades siguieron creciendo de forma lenta fortaleciendo la actividad rural, y por ende, la vida en el campo dedicada a actividades agrícolas y ganaderas, principalmente. No había grandes concentraciones urbanas ni industriales o comerciales, sólo actividades agropecuarias y artesanales en las periferias de algunas ciudades.

Sin embargo, un hecho a destacar, que rompe con el patrón de distribución de población tendencial en el país, lo constituye la denominada “*Colonización Antioqueña*”,<sup>573</sup> la cual fundó más de 140 poblados y de la cual surgió una arquitectura y un diseño particular, basada en el uso intensivo de la guadua,<sup>574</sup> la madera y el bahareque,<sup>575</sup> con colores vivos, y que se sigue un trazado igual al del damero colonial, pero situados en terrenos escarpados. La cantidad de ciudades, de tamaños dispares e importancia económica y distribución poblacional diversa levantadas por esta colonización incluyó, entre otras a:

---

<sup>573</sup> La Colonización Antioqueña fue una corriente migratoria que comenzó hacia finales del siglo XVIII, atravesó el siglo XIX y se extendió hasta mediados del siglo XX. Consistió en el desplazamiento de una serie de familias provenientes del centro y del oriente, de lo que en la colonia fue la minera Gobernación de Antioquia, hacia extensos territorios del occidente, dando lugar al que es considerado por muchos, el principal fenómeno social del país durante el siglo XIX, después de la independencia. La Colonización Antioqueña fue llevada a cabo por el *Paisa o Arriero*, personaje oriundo de la zona, típicamente valeroso, el cual a lomo mula y hacha salió de sus tierras para meterse en la selva, trepar la cordillera y recorrer o hacer caminos, asentándose sobre territorios considerados baldíos. Los colonos, después de largas travesías seleccionaban un territorio, armaban ranchos, desmontaban el bosque y comenzaban a instalar huertas sembrando fríjol y maíz; todo ello, en muchas ocasiones, sin pensar necesariamente en organizar formalmente pueblos, pues muchos de ellos eran simplemente aventureros o busca tesoros. Este movimiento migratorio interno terminó por poblar el Sur de Antioquia, gran parte de los territorios de los hoy Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Norte del Tolima, Chocó y el Valle del Cauca. Tras la ruta colonizadora del paisa, tal y como lo reseña Eduardo Santa, “...a golpes de hacha fueron saliendo buriladas por el esfuerzo, las poblaciones más prósperas de la república, todas ellas con una vitalidad asombrosa y cuya edad oscila, hoy por hoy, entre los setenta y los ciento noventa años de existencia”.

<sup>574</sup> Las Guaduas son una especie de planta de la familia de las Poáceas, descrita por Humboldt y Bonpland quienes vieron la planta por vez primera en Colombia y la llamaron *Bambusa guadua*. Luego en 1822 fue clasificada por Kunt como *Guadua angustifolia*. De gran resistencia, la Guadua su utilizó y se sigue utilizando para todo tipo de construcciones, casas, puentes, sillas, etc...

<sup>575</sup> Bahareque es el sistema y técnica de construcción de viviendas hechas fundamentalmente con palos entretreídos de cañas y barro. El bahareque es característico de América, dentro de los tipos está el embutido, esterilla y el tejido. Como tecnología apropiada se ha utilizado con éxito en la construcción de viviendas sismoresistentes en Popayán al suroccidente de Colombia. Se conoce un sistema similar en Perú llamado quinchá, y una de sus características es el microclima agradable que se conserva en su interior. Puede ser combinado con tapiales, adobes y bases rasantes y sub-rasantes de ladrillo con la finalidad de dar mayor durabilidad a la estructura

Manizales (hoy capital del Departamento de Caldas y 7° ciudad del País), Santa Rosa de Cabal, Villa María, Salento, Manzanares, Pereira (Hoy capital del Departamento de Risaralda), Aranzazu, Armenia (Hoy Capital del Departamento del Quindío), Calarcá, Génova, Sevilla, Caicedonia, Chinchiná, San Antonio de Jamundí, Darién; casi todas ubicadas en el denominado *Eje Cafetero*.

Resultó de notable importancia en la Colonización Antioqueña, lo relacionado con el acceso a la tierra. Los colonos, tuvieron que desarrollar diferentes procesos frente a los terratenientes y el Gobierno para acceder a la posesión y luego la propiedad de la tierra. Lo anterior permitió la formación espacial agraria, una modalidad en la cual se afectaban a un sólo fin agrícola parte de los terrenos baldíos de las adjudicaciones estatales que se obtenían como resultado de demostrar el uso de la tierra, y algunas partes de los terrenos de los terratenientes. Al final el producido de dicho proceso se repartía entre los implicados en el proceso de aprovechamiento.

Fue así como se dio inicio a la denominada *Economía Cafetera*, la cual incluía una bien obtenida cadena de apoyos y colaboraciones que iban desde el cultivo, el procesamiento, la venta, hasta la exportación del café obtenido en la zona. Según MORCILLO DOSMAN (Ibíd.:38), *“la urbanización es producto del café de fines del siglo XIX y gran parte del siglo XX”*, teniendo en cuenta que con el producido de dicha fructífera y bien posicionada actividad económica se logró el desarrollo de muchas zonas y regiones. En particular, con el producido del Café, sumado al pago por la venta de Panamá a los Estados Unidos,<sup>576</sup> se pudo levantar las primeras grandes obras de infraestructura, inicialmente, para aprovechar las caídas naturales de agua y producir energía, primeros vestigios de la industrialización (desarrollo) del país.

---

<sup>576</sup> Ya hemos hecho notar aquí que en el año de 1903 se produjo la separación de Panamá de Colombia, pero en el fondo dicha separación estuvo influenciada por la presión de los Estados Unidos para hacerse con el control de las obras y mejora del importante Canal de Panamá. A la firma del Tratado Herrán-Hay, que cerró la separación de Panamá de Colombia, le fueron entregados a Colombia la suma de 25 millones de dólares, dinero que ingresaría al presupuesto de la Nación en el Gobierno de Pedro Nel Ospina (1922-1926), al cual apodaron como: *“Gobierno de las vacas gordas”*, lo que permitió enfrentar al país con cierto margen de soltura, la crisis que se desataría en los Estados Unidos en 1929, conocida como la *Gran Depresión*.

El proceso de *colonización interna* tuvo también otras zonas de notable avance, con otras características y particularidades. Es el caso del Choco Biogeográfico, el que paradójicamente, fue una de las primeras zonas en acceder al desarrollo, y que hoy, es la zona pobre del país. Al Chocó, así como a la Costa Atlántico les ayudó su posicionamiento cerca de la principal recurso hídrico del País, el Río Magdalena. El desarrollo de las actividades fluviales por el Río, dieron importancia a las localidades y poblaciones asentadas a orillas del medio y bajo magdalena; el ejemplo de mayor connotación fue el de Barranquilla, que ubicada en la desembocadura del mismo y su conexión con el Océano Atlántico, desplazó a Cartagena de Indias como la principal ciudad del Caribe, dejando de lado, la historia y notable movimiento de otras épocas en aquella ciudad. Sin embargo, tanto en el proceso de Colonización Antioqueña, como de Colonización Interna, los nuevos asentamientos no generaron normas urbanísticas, ni para determinar su crecimiento o control, por lo que dominó hasta entonces, el sistema regular y cuadrangular de la colonia implementado a través de las Leyes de Indias.

Según MORCILLO DOSMAN (Ibíd.:39), el primer Código urbanístico en estricto sentido expedido en el país, fue el del Cabildo de Bogotá en 1875, como resultado de una campaña de prensa para mejorar las condiciones de la ciudad. La transformación abarcó también a la ciudad de Bucaramanga, siguiendo la tendencia trazada por la expedición Alemana dirigida por Geo Van Lengerke, el cual colonizó y abrió las comunicaciones terrestres a través del magdalena medio, lo que también coadyuvó a consolidar la economía cafetera hacia el occidente de los Departamentos de Cundinamarca y al oriente del Departamento del Tolima, siguiendo las prácticas de la colonización antioqueña a través de su formación espacial agraria. Más adelante, las frecuentes guerras civiles de comienzo del siglo XX, no permitieron pensar en el desarrollo armónico de los asentamientos hasta entonces creados.

A pesar de que la primera oleada de visión urbanística de corte liberal en occidente centró sus esfuerzos en el saneamiento de las poblaciones y en el

ensanche de las mismas, entrado el siglo XX, los asentamientos humanos de mayor tamaño e importancia en Colombia presentaban condiciones sanitarias deficientes, por no decir inexistentes: el agua se obtenía de fuentes no sometidas a ningún tipo de tratamiento de potabilización, las cloacas eran canales abiertos que corrían por la mitad de las calles, las basuras y los desperdicios se acumulaban en cualquier sitio. Sólo algunas ciudades se hallaban provistas de servicios médicos así que las causas de morbilidad no eran atendidas de forma adecuada, los hábitos higiénicos de la población no estaban bien extendidos, etc. (APRILE GNISSET, 1992).

En materia de transporte, en lo que se puede asemejar a urbano y suburbano, las condiciones no eran mejores. Debido a la dificultad para trasladarse de un sitio a otro en medio de la complicada geografía nacional, los asentamientos humanos se ubicaron en lugares que propiciaron el regionalismo, una de las principales características del desarrollo del país, que aún hoy sigue inalterada. Desde la colonia el intercambio de productos agropecuarios y mineros se realizó a través de caminos de herradura, que surcaban únicamente algunas regiones, pocos avanzaban hasta las Costas Atlántica y Pacífica. Pero sin duda, el principal medio de comunicación y transporte lo constituía el Río Grande de la Magdalena (hoy subutilizado y contaminado) y todos sus afluentes, en especial los ríos Cauca y Meta. El sistema fluvial de transporte se mantuvo durante los primeros cuatro siglos, habiéndose tecnificado su utilización a través de los barcos de vapor.

Entrado el siglo XX aparece la navegación aérea con la creación durante el Gobierno del Presidente Marco Fidel Suárez, de la Sociedad Colombo-Alemana de Transporte Aéreo-SCADTA,<sup>577</sup> los caminos de herradura fueron

---

<sup>577</sup> El 5 de diciembre de 1919, los alemanes Werner Kemmerer, Stuart Hosie y Alberto Tietjen; y los colombianos Ernesto Cortissoz (el primer presidente de la aerolínea), Rafael Palacio, Cristóbal Restrepo, Jacobo Correa y Arístides Noguera, fundaron la Sociedad Colombo Alemana de Transporte Aéreo-SCADTA, la cual realizó su primer vuelo entre Barranquilla y la población cercana de Puerto Colombia, a bordo de un Junkers F-13 en el que se transportaron 57 cartas. Más adelante, Peter Von Bauer, un científico filántropo alemán, se interesó en SCADTA y aportó a la compañía conocimientos, dinero y otro avión. Igualmente, obtuvo para SCADTA la concesión del Gobierno colombiano para el transporte del correo aéreo del país, con lo que la SCADTA se consolidó definitivamente. Ya en 1931 se estableció el primer servicio de correo entre Bogotá y Nueva York, y tiempo después la aerolínea adquirió 10 Boeing 247 con los cuales pudo ampliar su oferta de rutas nacionales. Esta aerolínea es el germen de la Sociedad

sustituidos por vías férreas, por lo que se empezaron a diseñar a principios del siglo XX carretables de mayor consistencia para hacerle competencia a la creciente modalidad de transporte férreo. El transporte urbano sufrió un proceso de desarrollo similar a los anteriores, lento y sin mayor visión. Sólo hasta finales del siglo XIX se instaló en Bogotá el tranvía de mulas,<sup>578</sup> el ferrocarril a vapor, el tren eléctrico sólo llegó durante la primera década del siglo XX. Durante la segunda década del siglo XX, comenzó a organizarse en las ciudades principales y después se extendió a las intermedias, el transporte público. TELLEZ (1979: 492), describe con suficiente claridad la imagen del urbanismo colombiano durante el período republicano.<sup>579</sup>

Como se ha dicho, la Legislación de Indias perduro hasta bien entrado el siglo XX en lo relacionado con el ordenamiento de las ciudades en Colombia. La escasa, por no decir nula, capacidad, visión y ejecutorias de los planificadores y autoridades competentes hizo que ante la inexistencia de verdaderos instrumentos de planificación, las Ordenanzas Reales, siguieran rigiendo. Sería necesario que el siglo XX, y toda su oleada tardía de desarrollo económico ingresase al país, para observar cambios notables en la manera de pensar y organizar los entornos urbanos.

El Urbanismo contemporáneo, tercer período en la evolución histórica va desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1989, cuando se expide una nueva Ley de reforma urbana que establece definitivamente el proceso planificador en el desarrollo Municipal de Colombia.

---

Aerovías Nacional de Colombia-Avianca, hoy denominada Aerovías del Continente Americano, primera aerolínea del continente en activos y utilidad.

<sup>578</sup> El primer ferrocarril en Colombia fue una línea de carros a tracción animal que comenzó a transportar pasajeros en 1884, se abrió un corto ferrocarril a vapor en 1889, pero debido a lo accidentado del terreno del país éste fue avanzando lentamente.

<sup>579</sup> *“Lejos de ser una visión de avances, es más bien un lamento de los notables atrasos en los cuales se sumía cada vez más el país, y una añoranza por lo que otrora significaron las ciudades colombianas: las ciudades colombianas tuvieron trocitos de alamedas, modestos parques, alguna que otra avenida para el paso de los coches, pero los recursos económicos locales estuvieron siempre sideralmente distantes de aquellos que dieron lugar a la magnificencia urbanística del Paseo de la Reforma en Ciudad de México o del Parque de Chapultepec, o de los grandes trazados del centro urbano de Buenos Aires o Río de Janeiro. El modelo parisino, de los parques y las avenidas amplias de la época del Prefecto Haussmann, flotó por siempre en el dominio de las ilusiones. Los cronistas y viajeros que pasaron por las ciudades colombianas durante el siglo XIX y buena parte del presente, han dejado un unánime y desolador balance de una mezcla de poblachos coloniales adormilados con algunas inserciones urbanísticas o arquitectónicas europeizantes haciendo insólita apariencia en ese contexto urbano”.*



Como se anotó, el siglo XX comenzó con una población que, según el censo oficial llevado a cabo en 1905, arrojaba la cifra de 4´143.622 habitantes, lo cual comparado con el censo de 1861, reflejó un crecimiento del 1.03% anual, situación menor a la registrada en el siglo inmediatamente anterior el cual arrojó una tasa positiva del 1.06%, y a la de 1898 de 4´262.000, superior debido a las muertes sufridas durante la *Guerra de los Mil Días*, que puntualizamos antes. El ritmo del crecimiento poblacional aumentaría desde 1905 hasta 1912, en una tasa intercensal del 3.10%, una de las más altas registradas en el país hasta entonces. En los períodos que le seguirían mantendría su crecimiento, y bajaría, aunque levemente hacia 1938. Sube de nuevo en 1964, coincidente con los movimientos sociales urbanos, y vuelve a descender 10 años más tarde a tasas de 1.60%, cuando se ponen en práctica en todo el mundo las campañas de control de la población. A pesar de lo anterior, los indicadores siguen mostrando crecimientos positivos de población.

Para este tercer período, después del censo de 1964, es cuando se produce en el país la situación de mayor connotación en el crecimiento, asentamiento y distribución de la población en el espacio físico del país. Colombia mantuvo durante casi 200 años una población predominantemente rural, pero a partir de esta fecha comienza a dar un cambio hacia una población cada vez más urbanizada. Según el DNP Colombia invirtió en cuestión de 30 su tendencia poblacional, al pasar del 70.91% de población rural en 1938 y 72.90% en 1946, a casi el 40% en 1964, 29.35% en 2000 y 23.6% en 2004. Las proyecciones de dicho departamento indican que para 2010, más del 80% de la población total del país será urbana (DNP, 2004).

Se dieron dos fenómenos para que ello fuera así: por una parte, la ruralización de las ciudades, donde habitantes rurales empezaron a migrar a las ciudades, llevando toda su cultura, usos y costumbres, lo que ha originado crecimientos desordenados e inconexos de los entornos urbanos. Aún hoy, es posible observar en los barrios compuestos de manera principal por habitantes rurales, una ciudad dentro de la ciudad, reproducción fiel a escala menor del

pueblo o villa, en últimas, del espacio rural del cual proviene la población que migra (BRAND, 2006). En segundo lugar, ante el conflicto armado y la violencia en el campo, el abandono por parte del Estado y la pauperización de los habitantes rurales, se apoderó de estas zonas la creencia de que los entornos urbanos son escenarios de prosperidad, y que son lugares llenos de beneficios para quienes salen del campo y llegan a las ciudades.

Como consecuencia del crecimiento acelerado de las ciudades, se sucedieron gran cantidad de situaciones por atender, la provisión de vivienda una de las de mayor preocupación. Según datos del DANE, el déficit cuantitativo de vivienda durante el período 1960-1970 creció de forma significativa a pesar de la puesta en marcha de programas e instituciones,<sup>580</sup> éste déficit rondaba para 1960 las 233.939 soluciones habitacionales y ya en 1970 alcanzó las 497.438 unidades. Así, el déficit cuantitativo de vivienda no hizo sino acentuar la ocupación ilegal de terrenos y el levantamiento de lo que se conoce como “*urbanizaciones piratas*”, tugurizando (asentamientos precarios y subnormales) los cinturones de conurbación de las ciudades de mayor tamaño.

Ante dicho panorama se hacía más que necesario contar con políticas, normativas e instituciones para encauzar el caos en el cual se convirtieron las principales aglomeraciones humanas del país. Los datos sobre el crecimiento de la población en las zonas más densamente pobladas, da cuenta de la magnitud del fenómeno: el número de ciudades con más de 100.000 habitantes llegaba en 1951 a 5, en 1964 a 12, en 1973 a 18, en 1985 a 29, en 1993 a 32, en 2000 a 38, en 2009 a 42. Según el DNP a 2010 son ya 54 las ciudades con más de 100.000 habitantes (DANE, 2010).

Lo anterior ha traído como consecuencia otros factores de importancia.

---

<sup>580</sup> Como la del extinto Instituto de Crédito Territorial-ICT. En dicho período el ICT construyó casi 11.000 soluciones habitacionales, dicho esfuerzo estuvo por debajo de las necesidades que planteaba una población en rápido crecimiento con dinámicas de movilidad poblacional enormes. En el mismo sentido está la creación del Banco Central Hipotecario-BCH (ya no existe) organizado por el Gobierno para construir soluciones de vivienda y colocar a disposición del público en general la financiación para acceder a la misma, sólo logró construir para dicho período 26.522 unidades.

Como anotamos al principio de este capítulo, Colombia país de tradición centralista y el peso y poder del Distrito Capital es notorio (en todos los aspectos) en relación con el resto del Municipios del país e incluso en relación con las ciudades de mayor tamaño, que en teoría son “*polos de desarrollo regional*”. La tendencia de concentración de poder económico y poblacional comenzó a hacerse para la capital en el período del urbanismo contemporáneo. Bogotá pasó de tener en proporción a la población de Medellín, Cali y Barranquilla un 29.6% de población más en 1964, un 74.7% más en 1985, un 91% más en 1993, y se calcula que a partir de 2007 Bogotá rebasó el 100% más de población que las ciudades que le siguen en orden de importancia. Según el DANE (2007), a 2010 Bogotá tiene una población similar a la suma de las 3 ciudades que le siguen en orden de importancia y población: Medellín, Cali y Barranquilla.

De manera simultánea aparecen los fenómenos de conurbación en las zonas más densamente pobladas del territorio, generando conflictos por usos del suelo, jurisdicciones político-administrativas, cobro de los impuestos, peso de las inversiones, demanda de servicios y obligación de su cobertura, etc. Los ejemplos son varios: el conflicto ocurrido en la sabana de Bogotá, entre el MAVDT, la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, los Municipios de la conurbación de Bogotá, la CAR (Autoridad Ambiental Regional) y las Empresas de servicios públicos, en relación con el pago de los dineros para descontaminar al Río Bogotá, cuya cuenca alberga a casi nueve millones de habitantes en los 380 Km. de longitud que posee.<sup>581</sup> También está el conflicto en el ejercicio de competencias ambientales entre el Departamento Administrativo Distrital de Medio Ambiente de Cali-DADMA, y la Corporación Autónoma del Valle del Cauca-CVC, en particular frente al control de la gestión integral de residuos y el manejo de los rellenos sanitarios; o el delicado conflicto urbano-ambiental existente al interior del Área Metropolitana de

---

<sup>581</sup> En 2007 la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, la Alcaldía de Bogotá y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá firmaron un convenio para definir las responsabilidades, principalmente económicas de las partes. Las entidades se comprometieron a financiar las obras de ampliación y construcción de las plantas depuradoras que funcionan para tratar las aguas del Río, así como a adelantar obras de control de inundaciones e interceptores y colectores de las aguas.

Barranquilla, en el cual el Distrito de Barranquilla (Municipio Núcleo del Área) tiene problemas con los Municipios de Malambo, Soledad y Puerto Colombia, en los dos primeros como consecuencia de la incorrecta disposición de residuos que originan problemas sanitarios y de avistamiento de aves carroñeras que impiden la norma operación del Aeropuerto Internacional de la ciudad de Barranquilla que se encuentra ubicado en el Municipio de Soledad; y en relación con el Municipio de Puerto Colombia los problemas son por la concesión licencias de urbanización y construcción en suelo de expansión urbana de Barranquilla para la construcción de infraestructuras y dotaciones prohibidas por el Plan de Ordenamiento Territorial de Barranquilla, por ser usos prohibidos o incompatibles. Además de los problemas competenciales con la CAR de la jurisdicción.

Por otro lado, un fenómeno ligado al de la conurbación, difícil de desligar en espacios tan complejos como en las ciudades colombianas, aparece el fenómeno de la metropolitanización, al cual nos hemos referido de forma general en el primer capítulo. La metropolitanización se presentó como consecuencia de dinámicas diversas, en principio para dar a cada zona una dinámica y vocación particular, pero como se mencionó, el proceso de conurbación le influyó notablemente, hasta el punto de imponer las dinámicas de conurbación a las de metropolitanización. Esta situación sólo sería conjurada, al menos desde el punto de vista teórico, con la expedición de la Ley 128 de 1994 o Ley orgánica de Áreas Metropolitanas. Decimos que al menos desde el plano teórico, ya que a pesar de lo bien intencionada y ejecutiva, esta Ley no ha enderezado los patrones de desequilibrio y caos que viven algunas de las áreas metropolitanas del país.

Otro de los fenómenos a destacar durante este período fue el de la descentralización político-administrativa iniciada durante el Gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo en el período de 1968 a 1972, la cual cobró fuerza definitiva con la expedición del acto reformativo de la Constitución de 1886, justamente 100 años después, el Acto Legislativo No. 1 de 1986, a través

del cual se institucionalizó la elección popular de Alcaldes. Pero quizás aún más importante que el mismo Acto Legislativo No. 1, fue la expedición del Decreto con fuerza de Ley 1333 de 1986, mejor conocido Código de Régimen Municipal, el cual ha sido hoy sustituido por la Ley 136 de 1994 o Nuevo Régimen Municipal en Colombia. En el Decreto 1333 de 1986, se sientan las bases de lo que sería la moderna gestión Municipal, sustituyendo una norma de 1913, en él se establecen de manera expresa las primeras pinceladas de procesos planificatorios del Desarrollo Urbano, teniendo como límite geográfico a los Municipios.

En dicho período, el aumento acelerado de la población, la industrialización, el cambio en los patrones de distribución de la población y la descentralización político-administrativa produjeron en el siglo XX el “desarrollo” urbano del país, y en gran medida, la dinámica actual: centralismo político-administrativo y económico; desequilibrios territoriales; desigualdades de las mismas ciudades en materia de equipamiento urbano; déficit de vivienda y servicios públicos y sociales; fallas estructurales en la oferta y demanda de terrenos urbanos lo que ha propiciado la especulación de precios; deficientes servicios de transporte interurbano, y hasta hace poco intraurbanos (superado en parte gracias a la puesta en marcha de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en las principales ciudades del país)<sup>582</sup>; ocupación masiva e ilegal del espacio público; crecimiento urbano al ritmo de la conurbación (informal, sin planificación ni control); colisión de competencias de y entre Administraciones y Autoridades; sistemas regionales de asentamientos urbanos aún incompletos o no jerarquizados debidamente; usos atípicos o incompatibilidades del suelo, y en lo que aquí nos compete de forma directa, ya que todos los anteriores problemas le influyen, deterioro de la calidad del medio ambiente.

No cabe duda que la ciudad colombiana es una ciudad insostenible. Lo peor

---

<sup>582</sup> El servicio de transporte intraurbano ha mejorado y tiene perspectivas de mejora a futuro como consecuencia de la puesta en funcionamiento de los denominados *Sistemas Integrados de Transporte Masivo-SITM*, en las principales e intermedias ciudades del País, comenzando con el denominado Sistema Transmilenio de la ciudad de Bogotá. A Bogotá le han seguido los SITM de la ciudad de Pereira (Megabus), Cali (Mio), Bucaramanga (Metrolínea), Barranquilla (Transmetro) y Cartagena (Transcaribe). Todos estos transportes incluyendo algunos presupuestos de lo que podría ser un transporte urbano sostenible a usanza del modelo europeo.

es que políticos y planificadores, decisores y ejecutores, no entienden (o mejor, no desean entender) las problemáticas existentes, y por ello desconocen las causas que los generan, las consecuencias que se producen, la manera de tratarlos y el escenario futuro que le espera a la ciudad colombiana.

En el período del urbanismo actual, la tendencia que se originó para toda América Latina durante la década de los sesenta del siglo pasado, obligó a los Estados a definir los alcances de sus Políticas nacionales y regionales de urbanización, y las Políticas locales de Desarrollo Urbano. Se decía por entonces, que había llegado el momento para adoptar con carácter de máxima jerarquía normas de Reforma Urbana para transformar los esquemas nacionales de urbanización, que impactaban de manera negativa el florecimiento del desarrollo económico generalizado.

Pocos Estados en América Latina se preocupaban en forma organizada de encarar el problema del Desarrollo Urbano a través de Políticas con visión prospectiva que ayuden a solucionar los problemas de una población en crecimiento y cada vez más urbana. Teniendo en cuenta lo anterior, surgieron en la región iniciativas legales e institucionales para hacerle frente a los problemas ya reseñados: Bolivia expidió en 1954 una Reforma Urbana ambiciosa, la que no obstante, teniendo en cuenta el cúmulo de intereses en juego, fue aplicada de manera parcial, y en poco tiempo desvirtuada. Uruguay en 1957 expidió y aplicó una Reforma Urbana que logró conciliar los intereses privados sobre la propiedad del suelo con la necesidad de provisión de esos mismos recursos para la población. Pero fue la reforma Cubana de 1960, el modelo a seguir en varios de los países latinoamericanos, y en particular, en Colombia.

La reforma cubana de 1960, enmarcada en el ambiente de cambio que produjo la revolución castrista en América Latina, y que llevó a Estados Unidos

a la creación de la denominada *Alianza para el Progreso*,<sup>583</sup> generó en los medios políticos y académicos de todos los países del continente la necesidad de acometer profundas reflexiones sobre el contenido y alcance de las normas urbanísticas, el derecho de propiedad, la tenencia de la tierra, su utilización y la finalidad social de la misma. El modelo cubano permeó la toma de decisión en la mayoría de los países, no para instaurar un modelo de ideología socialista, sino para mirar hacia adentro el contenido de las normas urbanísticas. Así en Colombia, a partir del ejemplo cubano, se inició un largo y difícil período de elaboración y discusión legislativa que culminó 30 años después con la expedición de la Ley 9, de enero 11 de 1989.

*Proyecto SETT*: 14 proyectos de Ley presentados al Congreso de la República entre 1960 a 1970 bajo el nombre de Proyecto de Ley del Techo, Salud, Educación y Trabajo. Este proyecto fue liderado por el político y constitucionalista Liberal Alfonso López Michelsen, quien sería presidente de la República para el período 1970-1974. Los objetivos del Proyecto SETT fueron básicamente dos: el primero, proveer protección a los arrendatarios asegurando la estabilidad en la tenencia de la tierra; y dos, estimular la construcción de viviendas. Se propuso la creación de un Banco de la Vivienda con funciones que podía asimilarse a una ampliación de las ya desarrolladas por el Instituto de Crédito Territorial-ICT. El Proyecto fue ampliamente discutido en el Congreso de la República, pero no prosperó.

*Proyecto Toro Agudelo*. Proyecto de Ley 45 de 1966, conocido como Toro Agudelo, en directa relación con el nombre de su autor, el Senador Liberal Hernán Toro Agudelo. A decir verdad, fueron dos los proyectos presentados: uno con énfasis en los aspectos sociales y viviendas suficientes y adecuadas; y otro, sobre aspectos urbanísticos, planeación de las ciudades y ciertos lineamientos para la adopción de una Política Pública urbana.

---

<sup>583</sup> Bajo el nombre de *Alianza para el Progreso* el Gobierno de los Estados Unidos bautizó a su programa de ayudas económicas para Latinoamérica durante el período de 1961-1970. La propuesta inicial fue elaborada y presentada por el Presidente John F. Kennedy, y en ella se invertirían más de 20.000 millones de dólares para apoyar de manera principal reformas agrarias, el libre comercio, modernización de las infraestructuras, reformas tributarias, acceso a vivienda, mejora de las condiciones sanitarias, acceso a educación y erradicación del analfabetismo y control de la inflación y cooperación monetaria

Los proyectos alcanzaron a tener ponencia favorable a cargo del Senador Hernando Durán Dussan,<sup>584</sup> pero los partidos conservadores (derecha) rechazaron gran parte del articulado, en especial, en relación con las facilidades que se otorgaban a los inquilinos para llegar a ser propietarios, punto al que tildaron de comunista. Hicieron una férrea oposición hasta cuando los proyectos fueron hundidos.

*Proyecto de Mariano Ospina Hernández.* Como reacción a las propuestas liberales, en 1970 el Partido Conservador de la mano del Senador Mariano Ospina Hernández, presentó un Proyecto de Ley sobre la Reforma Urbana. Básicamente consistía en la creación de un Fondo Hipotecario de Fomento a nivel de los Municipios, que proveería de préstamos para financiar proyectos contemplados en los Planes de Desarrollo. Proponía la creación con carácter obligatorio, y por demás urgente, de Oficinas o Secretaría de Planeación en todos los Departamentos y Municipios. El proyecto tampoco prosperó.

Al margen de los proyectos presentados por las diferentes corrientes Políticas en el Congreso, el Gobierno haciendo uso de su iniciativa legislativa, redactó varios proyectos de Reforma Urbana, y al igual que los partidos políticos, los presentó al Congreso para ser discutidos. En total fueron 5 los proyectos gubernamentales presentados, pero por diversos motivos, ninguno prosperó, no obstante plantearon interesantes asuntos, que quizás, no fueron dimensionados de manera adecuada por los congresistas de la época. Entre algunas de sus más importantes ideas se cuentan:

El primer proyecto gubernamental estuvo amparado en el estudio desarrollado por la Cámara Colombiana de la Construcción-CAMACOL, titulado: *Proyecto de Estatuto Nacional de la Construcción y el Urbanismo*, el cual constaba de 6 capítulos en los que se trataban desde aspectos para el estímulo a la inversión privada en el urbanismo y la construcción; la construcción y administración de obras; el Régimen del suelo y la ordenación

---

<sup>584</sup> Senador Liberal del Departamento del Huila durante la década de los ochenta.



urbana; hasta la planeación física y el Régimen de arrendamientos urbanos. Teniendo cuenta que el proyecto fue presentado tardíamente al Congreso, éste no alcanzó a hacer el trámite legal en lo que quedaba de la legislatura.

El segundo llevó el nombre de *Proyecto de Reforma Urbana*, y tuvo el inconveniente que fue presentado ante la Cámara de Representantes, por lo que algún momento el Congreso se vio estudiando de manera simultánea dos proyectos con el mismo objeto, ya que antes había sido presentado el proyecto del Senador Ospina Hernández y que hacía tránsito en el Senado. Ante la presencia de dos proyectos al tiempo, el Congreso no pudo superar los escollos formales y por ende ninguno de los dos pudo avanzar en la legislatura.

Entre los aspectos a destacar del segundo proyecto gubernamental se cuentan: allegó las propuestas realizadas por el Comité de Vivienda y Desarrollo Urbano al Presidente electo Misael Pastrana Borrero a fin de enfrentar la crisis de déficit habitacional. Proponía la creación de un organismo central del más alto nivel denominado Consejo Nacional de Reforma Urbana-CNRU, con amplias funciones con respecto al Desarrollo Urbano y la creación de un nuevo instituto que reemplazara al Instituto de Crédito Territorial-ICT, denominado INDURVI, el cual se encargaría de regularizar las ocupaciones de hecho con anterioridad al 1 de octubre de 1970, mediante la enajenación forzosa o expropiación de terrenos. Los terrenos invadidos con anterioridad a la fecha serían cedidos gratuitamente a sus ocupantes. A pesar de sus buenas intenciones recibió a finales de 1970 fuertes críticas por parte de la Cámara Colombiana de la Construcción-CAMACOL, en lo que parecía una retaliación a no haber dado trámite al primer proyecto el cual llevaba su aval. Después de muchas discusiones para salvar el articulado en el Congreso, éste terminó hundido en la legislatura de 1970.

Con dos proyectos fallidos los ánimos estaban caldeados frente a la necesidad de alcanzar definitivamente un instrumento con rango de Ley para hacerle frente a los problemas de desarrollo urbano. El Presidente de la época,

Misael Pastrana Borrero, lo tenía presente, y por ello, presentó en agosto de 1971 el tercer Proyecto de iniciativa gubernamental; el Desarrollo Urbano era uno de los objetivos principales de su Plan de Desarrollo: *El Frente Social*.

Retomando el contenido de los dos proyectos que le antecedieron, el Gobierno consideró necesario y oportuno ampliar el estudio de los temas sobre la estructura urbana e incluir en la iniciativa otros puntos de vista aún no expuestos. Se decidió constituir una Comisión evaluadora, compuesta por funcionarios de la Administración, Parlamentarios y expertos, para revisar y presentar el contenido del nuevo proyecto. Al final la nueva versión se presentó sin mayores modificaciones en relación con los proyectos anteriores, y lo que es peor, sin resolver o al menos responder a las críticas formuladas por los gremios de la construcción, y que al final dieron al traste con la segunda de las iniciativas presentadas. Por lo excluyente, exclusivista y poco reformador, el proyecto encontró en el Congreso de la República poco ánimo para la discusión, y por el contrario, cantidad de opositores.

El proyecto entró al Congreso de la República, se dilató su discusión, y casi terminando la legislatura de 1971, el Presidente de la República, enterado del poco ambiente para la discusión, incluyó los aspectos más importantes en el contenido de su Plan de Desarrollo para ser desarrollados como proyectos gubernamentales, lo que derogó de forma tácita el contenido del proyecto de Ley, el cual terminó archivado.

De todas formas, el Presidente Pastrana consideró que era necesario seguir insistiendo en el Proyecto de Ley, ya que las propuestas incluidas en su Plan de Desarrollo no llegarían a conjurar por sí solas la situación en relación con el Desarrollo Urbano. Es así como en la legislatura de 1973 presentó un nuevo proyecto, y en esta oportunidad se preocupó por alentar el debate en las distintas fuerzas Políticas y en la opinión pública. En el nuevo esfuerzo legislativo se hicieron parte los gremios, y el Partido Conservador expidió el documento: *Esquema de una Política Urbana desde el Partido Conservador*. A

pesar de lo incluyente que parecía ser el nuevo esfuerzo, el desgaste de cuatro proyectos previos fallidos, hizo que éste por falta de ánimo y de tiempo, también sucumbiera. Hasta allí quedaron los proyectos intentados por el Gobierno de Pastrana para sacar adelante una Reforma Urbana.

Después de los intentos fallidos, otras iniciativas hicieron tránsito por el Congreso, el primero de ellos, otro Proyecto del Senador Mariano Ospina Hernández en julio de 1975, así como los proyectos de los Senadores liberales de Santa Marta, José Ignacio Vives Echeverría, en agosto de 1975, y del Departamento de Córdoba, Edmundo López Gómez, a finales del mismo año.

El proyecto del Senador Ospina abogaba por prestar atención al mejoramiento de los aspectos ambientales de las ciudades, de suerte que sus habitantes pudieran llegar a obtener el desarrollo óptimo de su persona y su familia; resaltaba pues, los aspectos sociales del Desarrollo Urbano, y no sólo los de la tenencia de la propiedad, principal escollo de los intentos fallidos anteriores. Por su parte, el proyecto del Senador Liberal Vives se circunscribía a adoptar medidas de disciplina urbanística, en concreto sobre el control de las actividades de comercio inmobiliario. Por último, el proyecto del Senador Liberal de Córdoba Edmundo López, establecía elementos para el control de los arrendamientos de las propiedades urbanas, limitándolo al 10% del avalúo catastral del inmueble propuso asimismo, la supresión de trámites innecesarios y la elaboración de una minuta única para realizar los contratos de arrendamiento de propiedades destinadas a vivienda familiar.

Estos tres proyectos fueron repartidos en la Comisión Tercera del Senado siendo designado para darle debate al Senador Liberal por el Departamento de Boyacá, Jorge Perico Cárdenas. Para cumplir con el cometido del estudio de las iniciativas, se pidió la acumulación de los proyectos, propuesta que fue aceptada por la plenaria del Senado, el proyecto quedó englobado bajo la denominación: *Proyecto de Ley Orgánica del Desarrollo Urbano*. En el Senado de la República recibió ponencia positiva, fruto de la bien documentada,

extensa y clara exposición de su ponente, pero al llegar a la Cámara de Representantes, el Representante Jorge Valencia Jaramillo realizó algunas críticas al texto y propuso archivarla, iniciativa ésta que fue acogida.

En 1978, los Senadores liberales Luis Carlos Galán Sarmiento del Dpto. de Santander y Gustavo Dáger del Departamento de Sucre, presentaron una nueva iniciativa, que perseguía entre otros objetivos, reglamentar la incorporación de nuevas tierras al proceso de urbanización, mejorar los asentamientos urbanos de bajos ingresos, ejecutar proyectos de renovación urbana e intervenir en el mercado de tierras urbanas, a fin de evitar la especulación en los precios y de reglamentar y captar las plusvalías. Una vez presentado este proyecto no prosperó.

Sin embargo, a pesar de que el proyecto de los Senadores Galán y Dáger no prosperó, a la postre catapultó la comisión de una irregularidad que trajo como consecuencia la expedición de la Ley 61 de 1978 o mejor conocida como *Ley Orgánica del Desarrollo Urbano*. El proyecto de los senadores Galán y Dáger estuvo bien estructurado, fue fruto de un trabajo serio, sin embargo fue desechado por rencillas político-partidistas. Como no había forma de justificar la negativa a darle trámite, se decidió de forma apresurada revivir el proyecto presentado por los Senadores Ospina, Vives y López, convirtiéndolo en Ley de la República. Fue el único proyecto de los 12 presentados entre el año de 1966 y 1978 que logró llegar a feliz término. En principio el proyecto presentado por los Senadores constituía un verdadero estatuto sobre Desarrollo Urbano, sin embargo, al hacer trámite en el Congreso, fue mutilado y relegado a una Ley más bien con modificaciones menores. Más adelante, la Corte Suprema de Justicia, Tribunal que en aquel entonces tenía a su cargo el juicio de constitucionalidad de las Leyes, declaró inconstitucional gran parte de su articulado.

En últimas, la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, Ley 61 de 1978, quedó reducida a las normas contenidas en su Decreto reglamentario, el 2610 de

1979 sobre control y vigilancia de las entidades encargadas de la urbanización y las construcciones, enajenación de vivienda, además de otras disposiciones generales no declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia. Además del Decreto anterior, su contenido fue reglado por los Decretos 3104 de 1979 sobre el Estatuto de las Áreas Metropolitanas, y el 1306 de 1980, sobre elaboración y formulación de Planes de Desarrollo Urbano.

En 1982, un nuevo proyecto de Reforma Urbana fue presentado al Congreso por parte del Gobierno. Le correspondió la tarea a los entonces Ministros de Hacienda, Justicia y Desarrollo Económico, Roberto Gerlein Echeverría en 1982 y Rodrigo Marín Bernal en 1983, durante la Presidencia conservadora de Belisario Betancur Cuartas. La iniciativa fue un proyecto sobre expropiación de inmuebles. El proyecto nunca se abriría a trámite en el Congreso.

Entre 1984 y en 1986 se presentaron dos nuevos proyectos. El primero presentado por el movimiento de izquierda democrática Unión Patriótica, el cual de la mano de los Representantes Hernando Hurtado y Gilberto Viera, reiteró la propuesta de expropiación de inmuebles con base en motivos de utilidad pública e interés social y la construcción de vivienda, pero con la innovación de cubrir la indemnización con base en el avalúo catastral, el pago inicial equivalente al 10% del valor total, y el resto a 10 años sin intereses. Este proyecto no tuvo acogida en el Congreso de la República. El de 1986 fue presentado por el Representante liberal Javier García Bejarano, en relación con la utilización de predios urbanos, zonas de influencia de las ciudades y cabeceras Municipales, el cual tampoco prosperó.

Llegado el Gobierno del Presidente liberal Virgilio Barco Vargas (1986-1990), se presentó por parte del Gobierno, el Proyecto de Ley 62 de 1986 sobre compraventa y expropiación de inmuebles. Con éste se pretendió suprimir trámites innecesarios y acelerar los pasos de negociación directa y de expropiación en dos aspectos: a.) la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación; y b.) la adquisición y expropiación de bienes raíces

por particulares. El primer proyecto presentado por el Gobierno Barco, tampoco prosperó.

Nuevamente el Gobierno decidió el 18 de agosto de 1988, presentar un nuevo Proyecto de Ley ante el Senado de la República, en desarrollo de su programa presidencial sobre asentamientos humanos. El proyecto presentado por los Ministros de Desarrollo Económico, Carlos Arturo Marulanda Ramírez, y de Gobierno, Cesar Gaviria Trujillo (Más adelante Presidente para el período 1990-1994), fue la síntesis de los dos proyectos presentados en 1986 y recogía las recomendaciones realizadas en 1987 por los Senadores Aurelio Irragori Hormaza y Ernesto Samper Pizano, junto con los miembros de una subcomisión nombrada para la redacción del mismo.

Quedaba a la par en trámite, el proyecto No. 1 de 1988, presentado por segunda vez por el Senador Edmundo López Gómez. Las iniciativas fueron admitidas a trámite por la Comisión tercera del Senado, y fueron designados como ponentes los Senadores Aurelio Irragori Hormaza y Ernesto Samper Pizano. Se pidió la acumulación de los proyectos, y en efecto, su estudio continuó de manera conjunta, aplicando lo señalado en la Ley 27 de 1983, por aquel entonces, Estatuto del Congreso de la República, hoy Ley 5 de 1992.

Se presentó el informe para ponencia en primer debate y el Presidente de la República coadyuvó la iniciativa presentando *Trámite de Urgencia*<sup>585</sup> para el Proyecto, por lo que las Comisiones de Senado y Cámara sesionaron conjuntamente. Después de la discusión, la presentación de pliegos de modificaciones, la inclusión de las opiniones de las entidades interesadas, la realización de foros, encuentros, consultas y opiniones de expertos y de las Universidades, se logró el texto del articulado ante las Comisiones, el cual fue aprobado el día 2 de noviembre de 1988.

---

<sup>585</sup> De acuerdo con las Constituciones Políticas de Colombia de 1886 (Art. 84 modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 1945) y 1991 (Art. 163), el Presidente de la República podrá solicitar al Congreso Trámite de Urgencia para cualquier Proyecto de Ley. En tal caso, la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro de los treinta (30) días. Dicha solicitud se podrá pedir para todas las etapas constitucionales del Proyecto. Si el Presidente insiste en la urgencia del Proyecto, éste tendrá prelación en el orden del día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto no se decida sobre él.

El segundo debate se daría por separado en Cámara y Senado. Los ponentes designados desde el inicio presentaron sus respectivos informes de segundo debate ante el Senado el día 16 de noviembre de 1988, y en la Cámara de Representantes los días 23 y 29 del mismo mes y año.

Por envío del Presidente del Senado, el proyecto habiendo surtido los trámites establecidos en la Ley, pasó a la firma del Presidente de la República, el cual lo sancionó el día 11 de enero de 1989, bajo la Ley No. 9: *“por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*. La Ley fue conocida ampliamente, como Ley de Reforma Urbana. Se puso de esta forma fin a un período casi 30 años en el cual se presentaron 23 Proyectos de Ley que intentaron reglamentar la materia sin alcanzar el objetivo. Tal como señalaron en la ponencia para primer debate sus ponentes: *“no encontrarán, por ello, en este Estatuto, ni la visión totalizante que reclamaban los integralistas para proponer que se legislara sobre todo para acabar legislando sobre nada, ni tampoco cambios radicales, que con el mismo efecto práctico, pudieran estar solicitando los enemigos del reformismo. No. Lo que aquí presentamos, constituye, a nuestro juicio, una propuesta progresista, pero razonable de lo que debe ser el manejo del problema de la tierra urbana en Colombia”*.

Se trató entonces de una Ley de términos medios, concertada, descentralista, participativa, motivos por los cuales todos dieron vía libre al trámite parlamentario. *Grosso modo*, la Ley dispuso normas sobre la planificación urbana, la obligación a los Municipios de elaborar Planes de Desarrollo, la modificación radical del Código de Régimen Municipal (Ley 4 de 1913), así como estableció los elementos que debían contener los Planes de Desarrollo Local, la definición y defensa del espacio público y otras normas sobre tenencia de la tierra urbana, creación de la institucionalidad encargada de la financiación y gestión de la vivienda, la legalización y titulación de predios. Posterior a su expedición, la Ley 9 de 1989 fue reglamentada por no menos de 20 Decretos, algunos de los cuales se encuentran aún vigentes.

Más adelante, la Carta Política de 1991 vino a sustituir a la Constitución expedida en 1886, más de un siglo después. En materia de administración Municipal y Desarrollo Urbano aportó pocas innovaciones, conservando en gran medida las disposiciones contenidas en la carta anterior. Donde sí realizó aportes significativos que redundaron en las huestes del desarrollo local fue en las normas sobre planificación y participación ciudadana. De manera perentoria, la Carta de 1991 ordenó la elaboración de planes de desarrollo económico y social a nivel Municipal, Departamental y nacional, haciendo partícipe en su formulación a la sociedad civil, a través de la participación directa de la comunidad y de la participación indirecta del denominado Consejo Nacional de Planeación y sus homólogos territoriales en los Departamentos y Municipios. De tal suerte, que el proceso de Planeación participativa se convirtió en realidad y actividad obligada del Estado.

Por lo demás, como se dijo, la Carta de 1991 respeta la estructura Municipalista heredada de la carta de 1886, y es así como establece en su Art. 313 numerales 1, 3, 7 y 9, que corresponde a los Concejos Municipales, entre otras atribuciones: en relación con la planificación, adoptar los correspondientes planes de desarrollo económico y social y de obras públicas; en relación con el urbanismo, reglamentar los usos del suelo, y dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y la enajenación de inmuebles destinados a vivienda; y en relación con la protección ambiental, dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del Municipio. Sin embargo el desarrollo legal de la misma, sí que produjo en la administración Municipal hondas transformaciones en la manera como se venían conduciendo los destinos del Desarrollo Urbano-regional, y también de paso, en el Derecho y el control urbanísticos.<sup>586</sup>

---

<sup>586</sup> Algunos de los desarrollos legales fueron: La Ley 60 de 1993, a través de la cual se distribuyeron competencias y recursos entre el sector central y el sector territorial en los servicios de salud y educación del Gobierno central a los entes territoriales; Ley 99 de 1993, Ley Marco Ambiental; Ley 131 de 1994, la cual estableció la figura del voto programático y según la cual es posible revocar el mandato de un Alcalde o Gobernador por incumplimiento del Plan de Desarrollo formulado por el Departamento o Municipio; la Ley 134 de 1994, mejor conocida como Estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana, la cual establece mecanismos, no ya de participación ciudadana en estricto sentido, sino de participación Política, como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la revocatoria del



Por último en este recorrido histórico por el urbanismo en Colombia, la expedición de la Ley 388, mejor conocida como nueva Ley de Reforma Urbana, la cual complementa el panorama planificador instituido por la Constitución Política, esta vez para establecer planes de regulación del territorio físico-geográfico de los Municipios a través de los denominados Planes de Ordenamiento Territorial. A esta Ley dedicaremos algunos comentarios.

Como se dijo, la nueva Carta Política apuntaló a la planificación como pilar fundamental del andamiaje del Estado de cara a conseguir las metas del nuevo modelo de Estado Social de Derecho. En ese sentido también propugnó por acometer la planificación del espacio físico del territorio a través de la creación y ejecución de instrumentos nombrados como Planes de Ordenamiento Territorial-POT. Al principio de este mandato hubo enorme confusión con el contenido del Art. constitucional 288, el cual establece la posibilidad de expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual servirá para otros fines diferentes a las ya señaladas. Dicha Ley, reglamentará, llegado el momento, la creación de Entidades Territoriales con ciertos niveles y grados de autonomía, avanzando en la posibilidad de la existencia de Colombia como Estado Compuesto. En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial deberán reglamentarse la Provincias y las Regiones, en un primer momento como unidades administrativas y de planificación, y en un segundo momento, como Entidades Territoriales, dotadas de autonomía para la gestión de sus asuntos.

Si bien la Ley 388 de 1997 ha sido denominada de Ordenamiento Territorial, guardando directa relación con los instrumentos que por su conducto se crean, nada tiene que ver con el modelo político administrativo del Estado.<sup>587</sup> Esta es

---

mandato, la iniciativa popular legislativa y el cabildo abierto, entre otros; la Ley 142 de 1994; estatutaria de los servicios públicos domiciliarios; la Ley 152 de 1994, Orgánica para la realización de los denominados Planes Nacionales, Departamentales y Municipales de Desarrollo económico y social, entre otras

<sup>587</sup> <sup>587</sup> Los propósitos de esta Ley, según se desprende de su exposición de motivos son: hacer concordar la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) con la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), y así darle mayor y más claro contenido a los instrumentos creados en su texto: los Planes de ordenamiento territorial –POT. Asimismo está establecer los instrumentos planificatorios para la gestión equilibrada y racional del suelo Municipal, por conducto de los POT. En lo que aquí compete e importa, incorporar con alcance transversal y constante a la protección del medio ambiente y la defensa del patrimonio ecológico de los Municipios en los procesos de planificación físicos. Por otro lado incidir en las categorías de suelo que conforman las áreas urbanas y suburbanas, y los derechos y obligaciones urbanísticas que tal clasificación impone. Se plantea nuevas formas de gestión urbanística para terrenos vinculados al

la última avanzada normativa en materia de Desarrollo Urbano en Colombia. Le ha correspondido a más de 50 Decretos Reglamentarios poner a tono, clarificar y particularizar el alcance de esta norma; en su momento nos referiremos a los instrumentos reglamentarios sobre los asuntos señalados.

#### **4.3.3. Principios de la Política de Desarrollo Urbano en Colombia**

Corresponde analizar ahora, al igual que se hizo con la Política Ambiental, los principios que rigen la adopción de decisiones por parte del Estado colombiano en relación con la Política de Desarrollo Urbano. Tal y como hicimos al revisar los principios aplicables a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, corresponde ahora establecer los que se aplican a la formulación y ejecución de la Política de Desarrollo Urbano.

El primero y más general se encuentra establecido en el Art. 113 del texto Constitucional, el cual señala que la estructura del Estado colombiano está en cabeza de las ramas del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial; y que además de los órganos que las integran, existen otros autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. A renglón seguido señala, y he aquí la importancia de la declaración, que si bien, *“los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de sus fines”*. Aparece el principio de colaboración armónica, que más tarde definiremos. (Subrayas fuera de texto)

A la anterior prescripción constitucional, hay que coligar la contenida en el Art. 209 constitucional, según el cual, *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de*

---

Desarrollo Urbano y nuevo desarrollo de la ciudad construida y ajustar los mecanismos previstos en la Reforma Urbana para facilitar su aplicación. Se define un marco más operativo para la expropiación por vía judicial, el avalúo comercial, la resolución de los conflictos derivados de los avalúos de peritos. Asimismo se establece todo lo relacionado con las causas y el proceso de enajenación forzosa, voluntaria y de expropiación por vía administrativa y judicial, cada caso en particular, situaciones extraordinarias y los cauces y cánones para utilizar cada una de estas figuras, entre otras importantes cuestiones.

*igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...*” De esta norma tenemos que junto al de colaboración armónica hay que agregar otros principios que se aplican al ejercicio de la función administrativa: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales se ejercen a través de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Por último, el ejercicio de competencias territoriales se cuenta con principios que limitan aún más su radio de acción, son los consagrados en el Art. 288 de la carta, el cual señala que, “... las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley”. Todos estos principios serán definidos a continuación, cuando abordemos el estudio de las disposiciones legales que los desarrollan.

Pasando a los principios de carácter legal tenemos que iniciar revisando el Decreto-Ley 01 de 1984, por medio del cual se expide el Código Contencioso Administrativo de Colombia. El Art. 3° de este Código señala que, “*las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción*”; y a renglón seguido define cada uno de ellos.<sup>588</sup> Cabe señalar que estos principios han sufrido modificaciones con la reciente expedición de la Ley 1437, de enero 18 de 2011, el cual agrega nuevos principios al ejercicio de funciones

---

<sup>588</sup> Según el *Principio de economía*, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la Ley lo ordene en forma expresa; Según el *Principio de celeridad*, las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados. El retardo injustificado es causal de sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario; Según el *Principio de eficacia*, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo a petición del interesado; Según el *Principio de imparcialidad*, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos; Según el *Principio de publicidad*, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan el código y la Ley; Por último, según el *Principio de contradicción*, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales.

administrativas. Sin embargo este Código comenzará a aplicarse a partir de enero de 2012.<sup>589</sup> Además es necesario compaginar el contenido de los principios del Código con los establecidos en la Ley 489, de 30 de diciembre de 1998, *por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones contempladas en los numerales 15 y 16*<sup>590</sup> del Art. 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. El Art. 3° de esta Ley señala que, “los principios orientadores de la función administrativa son los de: Buena fe, Igualdad, Moralidad, Celeridad, Economía, Imparcialidad, Eficacia, Eficiencia, Participación, Publicidad, Responsabilidad y Transparencia”.

Por último, a la definición consagrada en el Código y la Ley 489/98, hay que incorporarle, tratándose del ejercicio de las funciones administrativas por parte de las autoridades territoriales, otros principios, que en el caso de los Municipios, aparecen recogidos en la Ley Municipal colombiana, la Ley 136/1994. Esta Ley señala en su Art. 4°, que los principios rectores del ejercicio de las competencias Municipales, son los mismos recogidos en el Art. 288 de la Constitución Política, es decir, Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad.<sup>591</sup>

Por su parte, el Art. 5° de este mismo cuerpo normativo, señala los principios rectores de la organización y el funcionamiento de los Municipios, los cuales se

---

<sup>589</sup> Los nuevos principios también aparecen regulados en el artículo 3°, y a lo anteriormente señalados se le han unido otros, como los siguientes: principio del debido proceso, igualdad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad y coordinación.

<sup>590</sup> Numeral 15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la Ley. Numeral 16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la Ley.

<sup>591</sup> Según el *Principio de Coordinación*: las autoridades Municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el Principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones. (Concordancia con el Principio de Colaboración Armónica) Según el *Principio de Concurrencia*: cuando sobre una materia se asignen a los Municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades. Según el *Principio de Subsidiariedad*: cuando se disponga que los Municipios puedan ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto. Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los Municipios no puedan prestar los servicios que les imponen la constitución y la Ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo Municipio.

desarrollarán con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial, con sujeción a los principios de: Eficacia, Eficiencia, Publicidad y Transparencia, Moralidad, Responsabilidad e Imparcialidad.<sup>592</sup>

Ahora bien, al seguir descendiendo hacia los principios propios de la Política de Desarrollo Urbano, tenemos que sus normas de desarrollo también establecen algunos que se unen a todos los anteriormente señalados, y que por ende deben ser acatados. Así, de acuerdo con el Art. 2° de la Ley 388 de 1997, Ley de Reforma Urbana, la función pública del urbanismo (recordemos que existe superposición de ésta con la Ordenación del Territorio), se fundamenta en los principios de *función social y ecológica de la propiedad, Prevalencia del interés general sobre el particular, y Distribución equitativa de las cargas y los beneficios asociadas al Desarrollo Urbano.*

*La función social y ecológica de la propiedad*, implica que sobre el derecho de propiedad se ha producido una profunda transformación que ha llevado a la flexibilidad del derecho de dominio, pues la progresiva incorporación de finalidades sociales y ecológicas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los bienes particulares no sólo ya hacen parte del derecho mismo, sino que constituyen límites de su ejercicio. La finalidad ecológica constituye una novedosa respuesta de la Constitución de 1991 a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un

---

<sup>592</sup> Según el *Principio de Eficacia*: los Municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos; Según el *Principio de Eficiencia*: los Municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado; Según el *Principio de Publicidad y transparencia*: los actos de la administración Municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la Ley; Según el *Principio de Moralidad*: las actuaciones de los servidores públicos Municipales deberán regirse por la Ley y la ética propias del ejercicio de la Función Pública; Según el *Principio de Responsabilidad*. Las actuaciones de las autoridades administrativas no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la Ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos. Según el *Principio de Imparcialidad*: Las actuaciones de las autoridades y en general, de los servidores públicos Municipales y Distritales se regirán por la constitución y la Ley, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación.

derecho y un bien de la colectividad en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera.<sup>593</sup>

En cuanto a la *prevalencia del interés general sobre el particular*; ha sido entendida en su acepción literal, lo que en materia de desarrollo urbano y territorial se traduce como una obligación social del Estado impuesta por la constitución e involucra a las autoridades en general para que actúe mediante la reglamentación y control de los procesos de urbanización a fin de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida urbana, en tanto permite que este espacio no sea utilizado exclusivamente por cierto grupo de personas, sino que garantiza su uso común en beneficio de la colectividad.

Por último, *La distribución equitativa de las cargas y los beneficios*, indica la exposición de motivos de la Ley 388, señala un mecanismo democrático para subsanar las inequidades que surgen en el proceso de desarrollo y crecimiento de las ciudades, y se apela a la solidaridad para que entre todos los habitantes urbanos se hagan merecedores de los beneficios del desarrollo, pero también

---

<sup>593</sup> Sobre la finalidad Social y Ecológica de la Propiedad, la Corte Constitucional ha señalado en su Sentencia C-1172 de 23 de noviembre de 2004 que, "...el cambio de paradigma que subyace a la visión ecológica sostenida por la Carta implica que la propiedad privada no puede ser comprendida como antaño. En efecto, en el Estado liberal clásico, el derecho de propiedad es pensado como una relación individual por medio de la cual una persona se apropia, por medio de su trabajo, de los objetos naturales...Es la idea de la función social de la propiedad, que implica una importante reconceptualización de esta categoría del derecho privado, ya que posibilita que el ordenamiento jurídico imponga mayores restricciones y cargas a la propiedad, al decir de Duguit, como la propiedad reposa en la utilidad social, entonces no puede existir sino en la medida de esa utilidad social. Ahora bien, en la época actual, se ha producido una "ecologización" de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios". Entonces, la propiedad ha sufrido notorias transformaciones conceptuales que de suyo relativizan su ejercicio, y en su condición de derecho subjetivo es objeto de garantía y protección constitucional, de modo que solamente puede ser materia de restricciones o limitaciones por las causas y con las finalidades señaladas en la propia Carta Política. Ciertamente, el contenido esencial del derecho de propiedad, entendido como aquel mínimo subjetivo o espacio de libertad para que las personas puedan ejercer y disponer libremente de sus bienes dentro del marco jurídico, no puede ser interferido por el Estado so pretexto de regular su función social y ecológica, ya que ante todo se trata de un derecho fundamental que permite el desarrollo de un ámbito de libertad personal y en este sentido debe protegerse constitucionalmente. Por ello, las limitaciones que puedan imponerse al propietario por el legislador deben tener en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que exigen un balance equitativo entre los intereses individuales y los intereses de la sociedad. No obstante lo anterior, la misma Constitución autoriza la posibilidad de expropiación por los motivos y procedimientos autorizados constitucionalmente. Es así como, por hay lugar a esta figura por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, mediando en tal caso sentencia judicial e indemnización previa; o, por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio, en los casos que determine el legislador. Igualmente, por sentencia judicial, se podrá declarar extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

de asumir el costo que ello supone.

#### **4.3.4. El Componente institucional del Desarrollo Urbano**

Pasemos ahora a mirar, tal y como se hizo con los aspectos institucionales en lo ambiental, los órganos y entidades que desarrollan las competencias de Desarrollo Urbano. El Art. 8o. de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, 152/94, señala que son *autoridades* de planeación en el ámbito nacional son: El Presidente de la República, máximo orientador de la planeación nacional; El Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES y el Conpes Social; El Departamento Nacional de Planeación- DNP, quien ejerce la secretaría del CONPES y así mismo desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de planificación con las Entidades Territoriales; El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, vela por la consistencia de los aspectos presupuestales del Pan, con Leyes Anuales de Presupuesto; y, los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades que les preceden.

Por su parte el mismo Art. consideran como *instancias* nacionales de planeación al Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación.

El Art. 33 de Ley 152/94, señala cuales son las autoridades e instancias de planeación, ahora para el caso de las Entidades Territoriales: El Alcalde o Gobernador, máximo orientador de la planeación; El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital,<sup>594</sup> o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las Entidades Territoriales; La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador y dirige y coordinará técnicamente el trabajo de planificación; y, las

---

<sup>594</sup> El Consejo de Gobierno en lo territorial está conformado en el plano Municipal por el respectivo Alcalde y sus Secretarios de Despacho y Directores de entidades descentralizadas, y en el Plano Departamental por el Gobernador, sus Secretarios de Despacho y/o Directores de entidades descentralizadas.

demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional que tengan a su cargo competencias de planificación.

Considera como instancias de planeación en las Entidades Territoriales a: Las Asambleas Departamentales; los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas respectivamente; y a Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas; y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa.

Antes de continuar, es necesario recordar que la Ley 152/94, es la Ley Orgánica que reglamenta la figura de la planificación del desarrollo desde la visión económico-social y ambiental, a través de la formulación, adopción y ejecución de los Planes de Desarrollo-PND, pero que existe otro tipo de planificación, en este caso sólo Municipal, para el desarrollo físico-territorial-ambiental, a partir de la formulación, adopción y ejecución de los POT. Los dos instrumentos se complementan (es preceptivo hacerlo según el art. 24 Ley 388/97) a fin de alcanzar una visión integral del desarrollo sobre el territorio desde todas sus vertientes. Así tenemos, que la visión del Desarrollo Urbano sostenible y de la gestión ambiental urbana, desde el componente institucional de la Política Pública y la normativa ambiental y urbanística, es una compleja simbiosis de instancias, actores e interlocutores, con canales de coordinación, cooperación, colaboración y concurrencia para tomar las mejores decisiones que convengan al bienestar integral de la población urbana.

Según lo establecido por la Ley 152, cada Ministerio en su ramo, a partir de las instrucciones emanadas del Gobierno Central, y en concertación con las instancias nacionales encargadas de la planificación del desarrollo del país, debe liderar la adopción de su Política sectorial, guardando los principios señalados antes. La formulación de la Política de Desarrollo Urbano corresponde al MAVDT. (Antes con el MINAMBIENTE sólo le correspondían las



competencias ambientales).<sup>595</sup>

De otra parte, y de conformidad con la Constitución Política y la Ley 388/97, la Función Pública del urbanismo recae en los Municipios, es por tanto el Alcalde, como primera autoridad Municipal, el responsable de ejecutar las decisiones emanadas del MAVDT, y obviamente, de la Ley. Ahora bien, la organización administrativa local pone casi siempre en manos de una secretaría o instituto del orden descentralizado la función de planificar el desarrollo Municipal, sobre todo en relación con la ordenación física del espacio territorial. Lo normal es que en los Municipios pequeños y medianos, la administración se dote de Secretarías de Planeación, y en los Municipios de mayor tamaño y Distritos especiales dada su complejidad, cuente con un instituto especializado, casi siempre un Departamento Administrativo o Establecimiento Público de Planeación.

En tercer lugar, hay que hacer referencia a la figura de los Consejos Territoriales de Planeación, creados por el art. 340 de la Constitución de 1991 y reglamentados en la Ley 152/94, los cuales tienen por finalidad asegurar el principio democrático a la participación dentro del proceso de planificación del desarrollo. Estos Consejos encarnan la representación de la sociedad a la hora de establecer los Planes de Desarrollo, bien sean económico-sociales, o físico-territorial-ambientales, materializando en la práctica la figura de la planeación participativa. A nivel nacional existe un Consejo Nacional de Planificación al cual se somete la revisión y aprobación del PND antes de pasar al Congreso de la República y convertirse en Ley, y a nivel territorial existe un Consejo Territorial que no sólo estudia el Plan de Desarrollo Departamental y/o Municipal, sino que también se pronuncia en relación con la ordenación del territorio físico a través de la formulación del respectivo POT.

Por su parte, la autoridad ambiental también juega un papel fundamental en

---

<sup>595</sup> Sin embargo, con la reciente expedición de la Ley 1444 de mayo 5 de 2011, las funciones relacionadas con el desarrollo territorial y urbano pasan a ser competencia del recién creado Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual asume las funciones de Vivienda y Desarrollo Territorial del anterior MAVDT.

el proceso de planificación. Partiendo de la consideración de que la protección del ambiente y los recursos naturales es obligación transversal a la planificación, las autoridades ambientales (Regionales o Urbanas) tienen que manifestar su conformidad o no conformidad sobre el componente ambiental de los respectivos Planes de Desarrollo y/o de Ordenamiento Territorial.<sup>596</sup>

Por otro lado, la Ley 388/97 crea la figura del *Curador Urbano*, particular investido de función administrativa para ejercer la técnica autorizatoria en relación con el otorgamiento de licencias urbanísticas. No obstante, este curador no existe en todos los Municipios del país, sólo en aquellos que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, en el resto de sitios dichas funciones las siguen cumpliendo las oficinas, Departamentos Administrativos o Establecimientos Públicos de Planeación.

Por su parte, la disciplina urbanística y el control en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones normativas emanadas de la Política de desarrollo territorial y urbano corresponde a los Municipios, quienes para el efecto organizan, delegan o designan una autoridad o autoridades competentes para adelantar dicha labor. Suele ser la misma Secretaria de Planeación en el caso de los Municipios pequeños y medianos quien realiza dicho control, siendo una notable contradicción que sea la misma autoridad quien apruebe las acciones tendientes al desarrollo urbanístico la que desapruebe o sancione. En los Municipios de mayor tamaño se cuenta de ordinario con una Secretaria u organismo del Orden Descentralizado: Secretaría de Control Urbano o Departamento Administrativo de Control Urbano.

Por último están los Concejos Municipales y/o Distritales, los cuales cumplen una función constitucionalmente adquirida en relación con la determinación de los usos de suelo, el desarrollo urbano y la defensa preventiva del ambiente.

---

<sup>596</sup> Según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta *determinantes*, que constituyen normas de superior jerarquía en el respectivo instrumento de planificación. La primera y más importante de las determinantes es la que guarda relación con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales.

Según el Art. 313 numerales 7 y 9 de la Constitución Política de Colombia de 1991, al Concejo le corresponde reglamentar los usos del suelo y defender el patrimonio ecológico del Municipio.<sup>597</sup> Siendo así, los Concejos no sólo expiden normas de carácter administrativo (Acuerdos) sino que participan como instancia obligatoria en la formulación y aprobación de los Planes Municipales de Desarrollo y los POT. La Ley incluso establece que éstos son quienes deben aprobar dichos instrumentos, y en caso de que no lo haga el Consejo lo hará el Alcalde, previo el cumplimiento de una serie de requisitos.

Habiendo presentado al anterior resumen, miremos ahora, grosso modo, cada una de las instancias señaladas en el ejercicio de sus competencias de desarrollo urbano.

Inicialmente hay que referirse al abolido Ministerio de Desarrollo Económico, hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ya que según el Art. 110 de la Ley 388 de 1997, el Gobierno delegó en éste, la formulación de la Política Nacional Urbana y los planes tendientes a su ejecución, en armonía con los intereses regionales y locales. Sin embargo, las funciones contempladas en la Ley 388/97, de conformidad con el Decreto 216 de 2003, pasaron a ser competencia del MAVDT.<sup>598</sup> Si embargo como se anotó, en la actualidad hay que estarse a lo señalado en la Ley 1444, de mayo 5 de 2011, donde el MAVDT fue modificado y se escindieron las competencias relacionadas con la Vivienda, el Desarrollo Territorial y el Agua y el Saneamiento. Se crearon en virtud de estas modificaciones un nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De acuerdo con el Art. 1° del Decreto 216 de 2003, que incardinaba los

---

<sup>597</sup> Artículo 313 Constitución Política de Colombia: Corresponde a los concejos: 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del Municipio.

<sup>598</sup> El artículo 110 de la Ley 388 de 1997 señala: *la Política urbana y la formulación de los planes de desarrollo nacionales, son funciones principales del gobierno nacional. Este formulará la Política nacional urbana, tendiente a garantizar el desarrollo equilibrado y eficiente de los centros urbanos, en la cual incluirá directrices, orientaciones, objetivos y estrategias, así como los parámetros para la determinación de los planes tendientes a su cumplimiento, lo mismo que las fuentes de financiación del componente nacional.*

*objetivos del MAVDT, este se encaminaba a contribuir y promover el Desarrollo Sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral.*<sup>599</sup>

Hasta el 5 de mayo del año en curso el MAVDT era el rector no sólo de la política ambiental colombiana sino también de la Política sobre Desarrollo Urbano-Territorial, y dentro de dicha Política, alcanzar el objetivo de lograr un desarrollo urbano integral y armónico; sostenible. Parecía a todas luces acertado juntar, amparado bajo el principio de sostenibilidad, las competencias de protección ambiental con las de desarrollo urbano-territorial en un solo Ministerio. Pero lo cierto es que nunca se alcanzó, ni siquiera de forma mínima, la tan anhelada integración. Como sostiene VEGA MORA (2002), desarrollo territorial, sostenibilidad del desarrollo y gestión ambiental, representan conceptos totalmente diferentes, no obstante sus lineamientos políticos, temáticas y marcos institucionales son relativamente cercanos y similares, y por tanto, es posible adoptar un esquema institucional bajo modelos integrales de desarrollo. Sin embargo, hasta el momento, cuando ya se anuncia el regreso al Ministerio del Medio Ambiente,<sup>600</sup> lo que existe es dispersión, desintegración, y en muchos casos, pugnas internas por privilegiar una temática o una visión frente a otra.

---

<sup>599</sup> Teniendo en cuenta lo anterior, el Art. 2° del Decreto 216/03 señaló como funciones, además de las expresamente señaladas en la Ley 99 de 1993 en relación con la Política Nacional Ambiental, otras tales como: *i.* Formular, dirigir y coordinar las Políticas, regulación, planes y programas en materia habitacional integral, de desarrollo territorial, agua potable y saneamiento básico, y ambiental, uso del suelo y ordenamiento territorial; *ii.* Determinar los mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local; *iii.* Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas; *iv.* Preparar estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial; *v.* Formular la Política nacional sobre renovación urbana, calidad de vivienda, espacio público, equipamiento y lo relacionado con la sostenibilidad ambiental del transporte urbano; *vi.* Dictar las normas de carácter general para la implementación del proceso de descentralización en materia habitacional; *vii.* Regular los instrumentos administrativos para el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción habitacional; etc.

<sup>600</sup> La propuesta actual de reforma del Estado que se discute en el Congreso de la República, regresa a la nomenclatura anterior de Ministerio del Medio Ambiente. No se sabe aún si éste se quedará con las competencias de desarrollo urbano-territorial, lo que sí está claro, es que las competencias relacionadas con la vivienda pasarán a un Ministerio que tendrá dicha denominación.

En cuanto a los Municipios y Distritos el Art. 311 de la Constitución Política de Colombia define al Municipio como *la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a la cual le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las Leyes.* Como se ve de la redacción del Art., es función de los Municipios propender por su desarrollo territorial. Teniendo en cuenta lo anterior, los desarrollos legales relacionados con la planificación del desarrollo, las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, han establecido en los Municipios la función de adelantar procesos de planificación, en el caso de la ordenación del territorio, esta función recae exclusivamente sobre éstos.

Ahora bien, como señalamos, el Art. 313 de la Constitución Política otorga competencia a los Concejos Municipales y Distritales para reglamentar los usos del suelo y propender por la defensa del patrimonio ecológico del municipio. En el caso de los Planes de Desarrollo, la Ley 152/94 señala en su Art. 40 que éstos serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo quienes deberá decidir sobre su aprobación, y en caso de no ser aprobados en el tiempo establecido en la Ley, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante Decreto.<sup>601</sup>

Por su parte, en la formulación de los POT, la Ley 388/97 señala en su Art. 25, que el proyecto de POT, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional, será presentado por el Alcalde a consideración del Concejo Municipal o Distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el Concejo estuviere en receso, el Alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias.

---

<sup>601</sup> **Artículo 40°.-** Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto...

Es necesario referirse además a los Consejos de Planificación, los que de acuerdo con el Art. 9° de la Ley 152//94, son la instancia de concertación y representación de todos los sectores involucrados de forma obligatoria en los procesos de planificación del desarrollo social y económico y también físico-territorial. Según este Art., el Consejo es convocado por el Gobierno una vez el Presidente de la República haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por personas designadas por éste de listas que le presenten autoridades y organizaciones, el listado de personas e instituciones es extenso,<sup>602</sup> por lo que muchas veces su labor se ve dificultada en la práctica. Entre sus funciones, al Consejo de Planeación le corresponde: *i.* Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo; *ii.* Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el Proyecto de Plan, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales; *iii.* Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto; *iv.* Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y forma del Plan; *v.* Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

---

<sup>602</sup> El Consejo está compuesto por :En representación de Entidades Territoriales: Cuatro (4) por los Municipios y Distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a ser Entidades Territoriales, cinco (5) por los Departamentos, uno (1) por las Entidades Territoriales indígenas y uno por cada Región que llegare a conformarse; Cuatro (4) en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas elaboradas y presentadas por las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, productores agrarios, comerciales, entidades financieras y aseguradoras, microempresarios, y las empresas y entidades de prestación de servicios; Cuatro (4) en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas elaboradas y presentadas por las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales; Dos (2) en representación del sector educativo y cultural, escogidos de ternas que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, o las organizaciones nacionales legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural, y las organizaciones que agrupen a nivel nacional a los estudiantes universitarios; Uno (1) en representación del sector ecológico, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa del medio ambiente; Uno (1) en representación del sector comunitario, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales de asociaciones comunitarias con personería jurídica.; Cinco (5) en representación de los indígenas, las minorías étnicas y las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, y uno (1) de las comunidades isleñas raizales del Archipiélago-Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las Organizaciones no Gubernamentales.

A nivel territorial también es obligada la conformación de un Consejo Territorial de Planeación, el cual de acuerdo con el Art. 34 de la Ley 152 de 1994, se organizará en el orden Departamental, Distrital o Municipal, y estará integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de ternas que le presenten diversas autoridades y organizaciones, de acuerdo con una composición definida en las respectivas Asambleas o Concejos, según sea el caso. Señala el mismo Art., que dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes, en sus respectivas jurisdicciones territoriales, de sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. De acuerdo con el Art. 35 de la misma Ley, el Consejo Territorial de Planeación ejercerá las mismas funciones definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles.

Como se ha señalado, los Consejos Territoriales de Planeación quedan investidos para realizar el diagnóstico y revisión de, además del Plan de Desarrollo, de los instrumentos conformados para llevar a cabo la revisión de los POT. El Art. 24 de la Ley 388 de 1997 señala cuales son las Instancias de concertación y consulta al interior de la formulación del POT.<sup>603</sup> Asimismo, existe el Consejo Consultivo de Planificación de los Territorios Indígenas, integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de dichas comunidades, los que son designados por ternas que presenten cada uno de esos sectores. Su finalidad es la de articular la su planificación con la territorial y nacional.

Por último, la Ley 388 de 1997 establece la figura del Consejo Consultivo de Ordenación Territorial, que siendo diferente del Consejo Territorial de Planeación ejercen funciones similares. Este Consejo está establecido por el Art. 29 de la Ley, la que lo define como una *instancia asesora de la*

---

<sup>603</sup> Art. 24 Ley 388/97: “el Alcalde Distrital o Municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo Distrital o Municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento: .... 3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes...”

*administración Municipal o Distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los Alcaldes de Municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el Desarrollo Urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución.* Son funciones del Consejo consultivo, hacer seguimiento al POT y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso. Precisamente, el parágrafo único de este Art. establece la posibilidad de que los miembros de este Consejo puedan ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación.

Aparece también la figura de las Curadurías Urbanas. De conformidad con el Art. 101 de la Ley 388 de 1997 (modificado en varias oportunidades), el curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias urbanísticas<sup>604</sup> en las zonas o áreas del Municipio o Distrito que la administración Municipal o Distrital le haya determinado como su jurisdicción. En ese sentido, *“la curaduría urbana implica el ejercicio de una Función Pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el Distrito o Municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción”*. Así al curador le corresponde, donde exista, el estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción, mientras que la expedición de las licencias de intervención y ocupación del espacio público es competencia exclusiva y excluyente de los municipios y distritos.

Los curadores urbanos son elegidos por el Alcalde Municipal o Distrital, previo concurso de méritos y son designados para periodos individuales de 5 años, pudiendo ser designados nuevamente para el desempeño de esta

---

<sup>604</sup> Según el artículo 2 del Decreto 1469 de abril 30 de 2010, por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. Las licencias urbanísticas serán de: Urbanización, Parcelación, Subdivisión, Construcción e Intervención y ocupación del espacio público. Además, cuando se requiera, se otorgarán las de cerramiento y demolición.



Función Pública, previa evaluación de su desempeño por parte de los Alcaldes Municipales o Distritales. Los curadores urbanos hacen parte de los Consejos Consultivos de Ordenamiento en los Municipios y Distritos en donde existen.

En cuanto a las autoridades ambientales, CARS y las AAGCU, además de aprobar o improbar la viabilidad ambiental de los Planes de desarrollo y los POT, tienen asignada una función en relación con el establecimiento de los usos del suelo. El numeral 31 del Art. 31 de la Ley 99 de 1993, establece que: *“Sin perjuicio de las atribuciones de los Municipios y Distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad por lo establecido en el Art. 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las CAR establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente”*: Como se ve, además de la función específica de dar viabilidad ambiental a los Planes, cumple con una función específica en relación con los índices máximos de edificación en zonas suburbanas o que por sus características ambientales deban ser protegidas.

Por último, aparecen las autoridades de control urbano. En relación con las infracciones urbanísticas es necesario revisar el contenido de la Ley 388 de 1997 y de su Ley modificatoria, la 810 de junio 13 de 2003. Es interesante advertir como en la aplicación de estas normas que tipifican y sancionan infracciones urbanísticas, la afectación del ambiente y los recursos naturales se considera causal agravante en relación con la imposición de la sanción administrativa definitiva.<sup>605</sup> El Art. 103 de la Ley 388/1997 (modificado por el 1° de la Ley 810) señala que, *“toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación,*

---

<sup>605</sup> Parágrafo Único Art. 104 Ley 388/97 Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en la presente Ley que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997.

*que contravenga los POT y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, se considerarán como infracciones urbanísticas, y en ese sentido, dan lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según cada caso y sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Asimismo, considera infracción urbanística, “la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia”.*

Por su parte el Art. 104 de la Ley 388/97, señala que las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables, y que es el deber de imponerlas recae sobre los Alcaldes Municipales y Distritales, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, teniendo en cuenta que cada tipo de infracción, entre graves o leves, teniendo en cuenta la afectación del interés tutelado por dichas normas.

Lo cierto es que la sanción imponible de manera principal y reiterada en este ordenamiento es la multa, a la cual se le puede acompañar, como de hecho se acompaña, de otras medidas, como son la demolición con cargo al infractor o el corte de los servicios públicos con la intención de que cese en su infracción.<sup>606</sup>

---

<sup>606</sup> Las sanciones imponibles son: Multas sucesivas entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios. En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos. Por último, si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

Multas sucesivas entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios. La autorización de cerramiento sólo podrá concederse para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y no se

También como ya hemos señalado, se califica de infracción grave aquella que genere impactos ambientales no mitigables o deterioros irreparables de los recursos naturales. De la misma forma, consagra la norma que el irrespeto del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural es una ofensa urbanística grave.

#### **4.3.5. Instrumentos de la Política de Desarrollo Urbano en Colombia**

Como hemos reiterando hasta ahora, el proceso de planificación del desarrollo Municipal cuenta con varios instrumentos de importancia, entre los cuales destacamos de manera breve dos: el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial. Como hemos dicho no son los únicos, pero si los de mayor jerarquía dentro de los instrumentos de planificación. Quiere decir lo anterior que hay otros planes de mayor especificidad que desarrollan su contenido. Así tratándose del Plan de Desarrollo Municipal existen los Planes de Acción, y en relación con la POT, están los Planes Parciales, entre otros. A continuación repararemos los aspectos generales más destacados de cada uno de estos instrumentos.

---

vulnere su destinación al uso de común. Por último, en la misma sanción incurren quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos de más adelante se señala.

Multas sucesivas entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios. También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción prevista en la presente Ley. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Multas sucesivas entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado, y la suspensión de servicios públicos domiciliarios. En la misma sanción incurrirán quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma.

Por último, el artículo 107 de la Ley 388 (modificado por el 4° de la Ley 810) señala que, *“los elementos constitutivos del espacio público que fuesen destruidos o alterados, deberán restituirse en un término en dos (2) meses contados a partir de la providencia que impongan la sanción. Si estos no son restaurados en el tiempo establecido en la norma, se impondrán multas sucesivas por cada mes de retardado, en las cuantías señaladas en los artículos anteriores”*.

El Art. 339 de la Constitución Política de 1991 dispuso la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, compuesto por dos partes: una general y un Plan de inversiones. La parte general corresponde a los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la Política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. Por su parte, en el plan de inversiones públicas se establecen los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. La anterior distribución opera también para la formulación de los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales. Con mayor detalle, la Ley Orgánica del Plan L.152/1994), establece los componentes de dichos Planes.<sup>607</sup> Asimismo, la L.152/94 da importancia a las Políticas y estrategias en materia económica, social, pero también en lo ambiental al interior del componente general del Plan de Desarrollo. Lo anterior no podía ser de otra manera, ya que la misma Constitución de manera expresa señala en sus Arts. 333, 334 y 339, que el Estado podrá delimitar el alcance de la libertad económica cuando así lo exija la protección del medio ambiente; que el Estado deberá intervenir en la explotación de los recursos naturales y los usos del suelo, pero también en la protección del medio ambiente; y que la planificación del desarrollo económico y social debe tomar en consideración al componente ambiental que es inherente al desarrollo.

Ahora bien, la manera de concretar el contenido de los Planes de Desarrollo es a través de la implementación de los denominados Planes de Acción, los

---

<sup>607</sup> El artículo 5° de la Ley 152/94 señala el contenido de la parte general del plan de la siguiente manera: Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlo; Las estrategias y Políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, Departamental, Municipal, Distrital y de las Entidades Territoriales indígenas; y de aquellas otras Entidades Territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes. Por su parte, el artículo 6° se encarga del contenido del plan de inversiones de la siguiente manera: El Plan de Inversiones contendrá: La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; Los presupuestos plurianuales<sup>607</sup> mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

cuales, como su nombre lo indica, ejecutan el conjunto de las Políticas sectoriales del Estado a partir del contenido aglutinante y transectorial establecido en el Plan de Desarrollo. El Art. 26 de la Ley 152 de 1994 señala que con base en el Plan Nacional Desarrollo aprobado se deberán establecer los correspondientes Planes de Acción. A su vez, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión-BPIN, es según el Art. 27 de la Ley, el instrumento de planeación que deben tener los responsables de la planeación a nivel nacional y territorial que registra los programas y proyectos que se desprenden de los respectivos Planes de Acción, los cuales a su vez deben ser viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, y que teniendo en cuenta su pertinencia o conducencia materializan las disposiciones contenidas en el respectivo Plan de Desarrollo.<sup>608</sup>

Por su parte, el art. 9 de la Ley 388/97 reglamenta los Planes de Ordenamiento Territorial-POT. Estos, son los instrumentos básicos para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, y se definen como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Dependiendo la complejidad del ente que asuma la Ordenación del Territorio se han establecido diferentes categorías de Planes de Ordenamiento, todas ellas tomando en consideración el tamaño de la población del respectivo Municipio, Distrito o Área Metropolitana.<sup>609</sup> A diferencia de la formulación de los Planes de Desarrollo, en la Ordenación del Territorio prima la visión de ordenación física, en particular, para regular de forma integral la utilización, transformación y ocupación del espacio, pero sin perder de vista que existen

---

<sup>608</sup> Desde 2006, el Estado colombiano utiliza la denominada Metodología General Ajustada-MGA. La Metodología General Ajustada tiene como objeto proveer un sistema de información ágil y eficiente en el proceso de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión con base en los Planes de Acción que se desprende de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>609</sup> *Planes de Ordenamiento Territorial*: elaborados y adoptados por las autoridades de los Distritos y Municipios con población superior a los 100.000 habitantes; *Planes Básicos de Ordenamiento Territorial*: elaborados y adoptados por las autoridades de los Municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y, *Esquemas de Ordenamiento Territorial*: elaborados y adoptados por las autoridades de los Municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

otros procesos planificatorios que formulan las estrategias de desarrollo socio-económico-ambiental, y que además, este proceso de ordenación debe hacerse en armonía con el medio ambiente y la protección de lo que ha sido definido como patrimonio histórico-cultural. Más adelante veremos el contenido de cada uno de estos Planes, así como sus objetivos.

Por su parte los Planes Parciales, reglamentados por el Art. 19 de la Ley 388 de 1997, son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones establecidas en los POT, cuando se trata de áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante Unidades de Actuación Urbanística, Macroproyectos u otras operaciones urbanas Especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de la normativa urbanística general. Los Planes Parciales constituyen un mecanismo que contribuye al mejor aprovechamiento de los predios que integran un sistema estructurante, mediante la modificación o la creación de normas urbanísticas aplicables en específico a la zona que se planea.

Para entender a carta cabal la definición de Planes Parciales, es necesario acompañarla de otras que se tocan y que son de enorme importancia, como las mencionadas Unidades de Actuación Urbanísticas y Operaciones Urbanas Especiales. En primer lugar, las Unidades de Actuación Urbanística se entienden, según el Art. 39 de la Ley 388/97, *como el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el POT, que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.*

Así las cosas, las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que

serán objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles pertenecientes a una Unidad de Actuación, incluirán las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios. Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos, se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria y deberá ser recuperado mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.

En el caso de las Operaciones Urbanas Especiales, no hay una definición legal que las identifique, pero hace referencia a todo el conjunto de circunstancias excepcionales que pueden producirse en desarrollo de la ordenación física del territorio, por ejemplo, la expedición de licencias urbanísticas después de haber sido declarada una zona como de desastre o calamidad pública. En el anterior supuesto, la normativa nacional aplicable, Decreto 2015 de 2001, señala que cuando ocurren este tipo de situaciones, se constituye un régimen especial que condiciona la labor de las autoridades competentes para la expedición de los instrumentos autorizatorios requeridos, y en ese sentido, sustituye lo referente a los requisitos y procedimientos generales. De la misma manera están las zonas declaradas con tratamientos urbanísticos, que son las determinaciones que realiza el POT atendiendo las características físicas de cada zona considerada, en la que se establecen normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado para los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana. Son tratamientos urbanísticos los de desarrollo, renovación, consolidación, conservación y mejoramiento integral.<sup>610</sup>

---

<sup>610</sup> El *Tratamiento de Desarrollo* obliga al propietario a la urbanización en suelos urbanos y de expansión urbana no urbanizados. El de *Renovación Urbana* es un tratamiento que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo. Por su parte el *Tratamiento de Consolidación* se aplica a sectores en los cuales se pretende afianzar su desarrollo de conformidad con las tendencias que presentan, a partir de unas directrices generales

Volviendo a los Planes Parciales, éstos se encuentran reglamentados por el Decreto 2181 de 2006, subrogado por el 4300 de 2007. Lo primero que señala éste Decreto es que si bien éstos desarrollan y complementan el contenido de los POT, no pueden modificar la clasificación del suelo, ni las determinantes y demás normas urbanísticas que se hayan adoptado a través de la formulación.

En principio, y de acuerdo con su Art. 3° del Decreto 2181, los Proyectos de Planes Parciales son elaborados por las autoridades Municipales o Distritales de Planeación, pero también podrán ser desarrollados por las comunidades o por particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el respectivo POT. El Art. 4° establece por su parte, que son tres las etapas de formulación y adopción de los Planes Parciales: *i.)* Formulación y revisión; *ii.)* Concertación y consulta; y *iii.)* Adopción.

Lo importante de las etapas es que, tanto en la formulación y revisión, como en la concertación y consulta, al igual que acontece con los POT, tiene que haber un dictamen preceptivo de la respectiva autoridad ambiental competente en relación con las normas de protección ambiental, teniendo en cuenta su carácter de contenido general y norma estructural del planeamiento del cual se desprende el Plan Parcial. El Art. 10° del Decreto 2181 señala que los Planes Parciales que: *i.)* Contemplan proyectos, obras o actividades que requieran Licencia Ambiental; *ii.)* Los que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, Distritos de manejo integrado, Distritos de conservación de suelo o zonas costeras; *iii.)* Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el respectivo POT; y, *iv.)* Los que se desarrollen en

---

definidas para el uso del suelo que se esté dando. Por su parte el *Tratamiento de Conservación* hace referencia a la valoración, protección y recuperación de elementos significativos o altamente representativos de la evolución de la cultura arquitectónica y urbanística de la ciudad, procurando la preservación de sus características arquitectónicas, ambientales y paisajísticas. Para ello se establecen limitaciones diversas a la transformación de la estructura física, de espacios naturales y espacios públicos de edificaciones singulares y de conjuntos construidos y sectores de interés patrimonial en el municipio. Por último, el *Tratamiento de Mejoramiento Integral* busca mejorar la mala calidad y deficientes condiciones de vida en asentamientos humanos de desarrollo incompleto e inadecuado, localizados en la periferia, los alrededores del centro de ciudad, y en zonas de riesgo mitigable, susceptibles de un proceso de consolidación y recuperación.



suelo de expansión urbana, todos sin excepción, deben ser obligatoriamente concertados con la autoridad ambiental competente.

De acuerdo con los Arts. 11 y 12 del mismo Decreto (subrogado en este punto por el 3° del Decreto 4300/07), la concertación con la autoridad ambiental se dará con posterioridad a la revisión y visto bueno por parte de la respectiva entidad de Planeación del Municipio o Distrito, en relación con la inclusión y cumplimiento de las normas urbanísticas que le sean aplicables al Proyecto de Plan Parcial. Para la concertación ambiental, la entidad de planeación Municipal y la autoridad ambiental disponen de un máximo de 8 días hábiles contados a partir del día siguiente de la radicación del proyecto de Plan Parcial ante la autoridad ambiental, para adoptar las decisiones correspondientes relacionadas con los asuntos ambientales.<sup>611</sup>

Precisamente, el Art. 5° del Decreto 4300 de 2007, adiciona al Decreto 2181/06 un Art. denominado 5-A, titulado *Coordinación interinstitucional*. Según ésta, la autoridad de Planeación Municipal o Distrital, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de determinantes para la elaboración del Plan Parcial, deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales sobre algunos aspectos en concreto.<sup>612</sup> Dentro del mismo término podrá solicitar a las empresas de servicios públicos

---

<sup>611</sup> Señala el artículo 12° que la concertación versará sobre los siguientes aspectos: *i.)* La identificación de los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana contenida en el Plan Parcial; *ii.)* El análisis de las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del territorio incluido en el Plan; *iii.)* La delimitación de las áreas de reserva y protección ambiental, las zonas de amenaza y riesgo y las condiciones específicas para su manejo definidas por el Plan de Ordenamiento del cual se desprende el Plan Parcial y lo señalado por la autoridad ambiental; *iv.)* Las condiciones para el manejo y disposición de vertimientos.

<sup>612</sup> Los aspectos en concreto son regulados por el artículo 6° del Decreto 4300/07, el cual adiciona al Decreto 2181/06 un artículo denominado 5-B, titulado: *Determinantes ambientales para la formulación del plan parcial*. En este se señala, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, la autoridad de Planeación Municipal o Distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes sobre las siguientes determinantes ambientales, con base en las cuales se adelantará la concertación ambiental: 1. Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana; 2. Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud; 3. Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas y las condiciones específicas para su manejo; 4. La disponibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos. Por su parte el párrafo único del artículo señala, que el interesado podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para sustentar la formulación del proyecto de plan parcial en relación con las determinantes ambientales de que trata este artículo.

domiciliarios, a las demás dependencias y entidades municipales o distritales que tengan incidencia o responsabilidad en el desarrollo del plan parcial, la información y conceptos relacionados y necesarios para dar respuesta a la solicitud de determinantes. Todas las autoridades dispondrán de un término de 15 días hábiles para remitir la información y los conceptos a la autoridad de planeación municipal o distrital. Durante ese término se suspenderá el plazo que dispone la autoridad de planeación municipal o distrital para responder la solicitud de determinantes. Recibida la totalidad de la información y los conceptos requeridos, la autoridad de Planeación Municipal o Distrital, tiene quince 15 días para dar respuesta a la solicitud de determinantes para la formulación del respectivo Plan Parcial.

De acuerdo con el Art. 4° del Decreto 4300/07, el cual subroga el 16 del Decreto 2181/06, la expedición del Decreto de adopción del Plan Parcial, será adoptado por el Alcalde Municipal o Distrital, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir de la emisión del concepto de viabilidad por parte de la Autoridad de Planeación Municipal o Distrital y, en su caso, después de haber sido concertado con la Autoridad Ambiental, cuando se requiera.

#### **4.4. La imbricación entre la Política Ambiental y la Política de Desarrollo Urbano dirigida al logro del Desarrollo Urbano Sostenible: evolución y avances de la Política sobre Desarrollo Urbano Sostenible en Colombia**

Es momento de dedicarnos ahora al análisis de las Políticas Públicas, la ambiental y la de desarrollo urbano, por su evolución y los avances realizados en la imbricación entre ambas a fin de contar con una política de desarrollo urbano sostenible. Lo anterior será posible a partir de la verificación del contenido de cada uno de los instrumentos expedidos hasta el momento en los que se integra la visión racional y equilibrada de las dimensiones socio-económica-ambiental y físico-territorial de los entornos urbanos. De antemano hay que indicar que el trabajo realizado hasta ahora es consecuencia de una

secuencia lógica, pero a nuestro parecer dilatada en el tiempo, amén de sus resultados prácticos, los cuales han alcanzado en el mejor de los casos, pocos avances. En términos de cantidad, hay un número considerable de instrumentos expedidos, que como se señaló responden a una secuencia lógica pero dilatada en el tiempo, si se le relaciona con la dinámica mundial, y en particular, con lo acontecido en el ámbito de la Unión Europea. En relación la calidad, son en su mayoría documentos diagnósticos, cargados de buenas intenciones, pero escasamente ejecutados y mucho menos cumplidos, por desconocimiento o falta de interés. Pocos de sus objetivos han logrado convertirse en norma o acción gubernamental, y mucho menos socializados a la ciudadanía, por lo que el esencial componente de educación/formación/información/cambio cultural, sigue en sin modificación alguna.

Los documentos de Política expedidos que van en la dirección anotada son:

- Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes (1995). Documento Conpes 2808 de 1995: “Ciudades y Ciudadanía: la política urbana del salto social”. Conpes. Bogotá, Colombia
- Ministerio del Medio ambiente & Universidad Nacional de Colombia. (1996). *Lineamientos para una Política ambiental urbana en Colombia*. Bogotá;
- Ministerio del Medio Ambiente (2001). *Gestión Ambiental de las Ciudades en Colombia: Una aproximación al estado de la gestión ambiental de las ciudades en Colombia*;
- Ministerio del Medio Ambiente & Universidad Nacional de Colombia. (2002). *Lineamientos ambientales para la gestión urbano regional en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia;
- Departamento Nacional de Planeación (2004). Documento Conpes 3305 de agosto 24, sobre “*Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano en Colombia*”. Bogotá;
- Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes. (2005). Documento Conpes 3344: “Lineamientos Para la formulación de la política

de prevención y contaminación de la calidad del aire urbana”. Conpes. Bogotá, Colombia.

- Departamento Nacional de Planeación (2006) Colombia 2019: Visión Colombia II Centenario. *Fundamentar el crecimiento y el desarrollo social en la ciencia, la tecnología y la innovación*. Bogotá, Colombia;
- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. (2008). *Política de gestión ambiental urbana*. Diciembre de 2008. Bogotá, Colombia

Desde un punto de vista cronológico, el primer documento de Política que integró las visiones ambiental y urbana del desarrollo es más bien reciente, de hace poco más de una década. Si comparamos ésta situación con la evolución concreta de las Políticas Ambiental y de Desarrollo Urbano, tenemos que la preocupación por la sostenibilidad urbana en éstas es de mayor antigüedad. Por el lado de la política ambiental ya desde el CNRN (1974) y más adelante con la Ley Marco Ambiental (Ley 99/93) se estableció la existencia de un medio ambiente urbano, se creó y dotó de amplias facultades a la denominadas Autoridades ambientales urbanas. Por el lado de la Política de Desarrollo Urbano las referencias a la protección ambiental de las aglomeraciones urbanas también son anteriores. Primero con la expedición de Ley 61 de 1978, más adelante con la reforma constitucional de 1986, pero principalmente con la expedición de la Ley 9/89 que señaló, que la planificación del desarrollo municipal debía incluir de manera inexorable la consideración de los elementos constitutivos del medio ambiente, a su vez, elementos esenciales de desarrollo local integral.

A continuación abordaremos el estudio de cada uno de estos instrumentos señalados, teniendo en cuenta los criterios que estimamos más pertinentes: *i.* Naturaleza del documento; *ii.* Objetivo general del mismo; *iii.* Calidad del diagnóstico urbano. *iv.* ¿Supera el análisis sectorial?; *v.* Estrategias y acciones; *vi.* Efectos prácticos (normas y/o acciones gubernamentales adelantadas).

El primer documento es del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 2808, de septiembre 20 de 1995: *“Ciudades y Ciudadanía: la política urbana del Salto Social*. Como su nombre lo indica, este documento tiene por objeto formular la política de desarrollo urbano durante el período del Presidente Ernesto Samper 1994-1998, sin embargo, si bien se pensó para dicho período en concreto, fue catalogado como documento base de la política de desarrollo urbano a partir de la nueva visión político-administrativa. Su objetivo, establecer criterios y directrices para dar coherencia a las acciones gubernamentales con el fin de alcanzar los objetivos urbanos de interés de la Nación y las Entidades Territoriales, así como fortalecer la capacidad del sistema de ciudades para responder a los retos de la apertura (económica) y contribuir a elevar los niveles de competitividad, gobernabilidad, solidaridad, sustentabilidad ambiental, identidad colectiva urbana y mejorar la calidad del espacio urbano construido. (Subrayas fuera de texto)

El documento inicia con un diagnóstico del ámbito urbano nacional, corto, pero suficiente, pues hasta el momento pocos documentos habían entrado a categorizar y presentar situaciones diagnósticas sobre el entramado urbano del país. Al respecto se dice que el ritmo de crecimiento de la población urbana, de forma similar al de los países latinoamericanos disminuyó: la tasa promedio de 1965-1980 fue de 3.9% y entre 1980 y 1990 fue 3.0%; para el país fueron de 3.8% y 2.5% respectivamente, pero que dicha población es en su mayoría población urbana, por crecimiento natural o por migración.

En virtud de lo anterior, se señala la necesidad de analizar la situación urbana, en particular desde dos sistemas interrelacionados: un sistema regional, al vincular las ciudades entre sí a través de flujos de bienes, servicios y población; y un sistema hacia su interior, que relaciona sus atributos y dimensiones urbanas. Aparecen aquí dos de los elementos claves del documento: la preocupación por un modelo de ciudad y los denominados *atributos urbanos*.

En relación con la red urbana, el diagnóstico refleja la situación que hoy se sigue como forma predominante: la *centralización* de la población y las actividades económicas, no sólo en Bogotá, capital del país, sino a nivel de ciudades que funcionan como centralidad regional. Sin embargo, el documento no lo ve como negativo, por el contrario erige un modelo pluricéntrico; la realidad actual ha demostrado la tendencia a la centralidad y al abandono de las zonas periféricas.<sup>613</sup>

De otra parte, y teniendo en cuenta el tamaño, dinamismo de crecimiento y desorden urbano que lleva a las grandes ciudades a su expansión sobre los municipios vecinos, sugiere prestar atención a los procesos metropolitanos, y coadyuvar la aplicación y evaluación de la recién promulgada Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, promoviendo el desarrollo de la figura (Ley 128/94).

Refiere también a la nueva connotación de la Gestión local del desarrollo urbano, la cual según este, ha sufrido una aguda transformación en los últimos años: mayor autonomía política y administrativa, mayores recursos fiscales y competencias; no obstante, sólo algunas ciudades (centralización) la utilizan. En la inmensa mayoría persisten problemas en los diferentes campos de la gestión: *i.)* Carencia de instrumentos para acometer reformas urbanas y de adecuación de normativa para la gestión urbana; *ii.)* Déficit de capacidad administrativa y bajo nivel de profesionalización de funcionarios y responsables de asuntos urbanos; *iii.)* Deficiencias en materia de planeación local; *iv.)* Baja capacidad para planificar financieramente el cumplimiento de

---

<sup>613</sup> El desarrollo económico está acompañado de una creciente concentración espacial de la actividad económica, del poder político, de las capacidades de innovación y de producción cultural. Las cuatro ciudades más grandes y sus áreas metropolitanas concentran el 46.4% de la población total y el 71% de la producción industrial. El relativamente bajo nivel de concentración es una de las grandes ventajas del desarrollo urbano colombiano, que le dota de flexibilidad y de una capacidad de respuesta que se destaca en el contexto de los países latinoamericanos, caracterizados por la macrocefalia urbana. El país posee un sistema de ciudades que le permite contar a las principales regiones con centros que dinamizan actividades productivas. Sin embargo, debido a procesos de ampliación del espacio urbano y de integración regional, el mencionado pluricentrismo urbano ya no se estructura, como hace veinte años, en las cuatro principales ciudades del país, sino en torno a grandes corredores urbanos que entre sí tienen una gran accesibilidad, conformando zonas comunes de actividad urbano-regional que requieren de estrategias particulares de desarrollo urbano para aprovechar su potencial y evitar los efectos nocivos que generan sobre los usos y ocupación del suelo y el medio ambiente. Los corredores urbanos principales son el de la Región Caribe con las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; el de Medellín y su área metropolitana; el de Cali y las ciudades intermedias del Valle del Cauca; el de las tres ciudades del eje cafetero; y el de Bogotá y su área metropolitana. Estos conglomerados urbanos albergan en conjunto 56% de la población urbana del país.

responsabilidades y proyectos de alto impacto urbano; v.) Falta de voluntad política para implantar reformas y ajustes; y vi.) Deficiencia en la implementación de instrumentos de gestión metropolitana.

A lo anterior, señala el documento, se le suma la desarticulación con el nivel nacional, el cual formula políticas, desarrolla regulaciones, controla y vigilancia, da apoyo financiero, realiza inversiones directas y prestación de asistencia técnica, pero lo hace de manera sectorial, fragmentada y sin conocer de manera fidedigna la realidad urbana; existe carencia en la Información y conocimiento sobre la situación de las ciudades, no hay trabajo diagnóstico serio, ni indicadores para modelar las acciones. El documento tiene en claro entonces el concepto de superación de la sectorialidad y la necesidad de integrar lo nacional con lo local.

Ahora bien, en cuanto al primero de sus elementos centrales, el modelo de ciudad, el documento acoge, atendiendo los desarrollos europeos que han influenciado la toma de decisión en Colombia, el de la ciudad sistémica y sostenible. La primera de las connotaciones está entendida bajo los parámetros de albergar un conjunto de elementos interdependientes que se presentan en la complejidad del espacio construido.<sup>614</sup> Asimismo se evidencia que la concepción sistémica de las ciudades tiene un enfoque predominantemente económico, basado en un sistema interno y otro regional, *las ciudades y el territorio son un componente fundamental del sistema productivo y su evolución y comportamiento están indisolublemente relacionados con el desarrollo económico. El sistema económico del país toma cuerpo en cada ciudad y en la red urbana, articulándose al territorio a través de un complejo sistema de relaciones urbano-regionales.*

---

<sup>614</sup> Señala el Documento: *Las ciudades son el producto de las relaciones de interdependencia entre los elementos de la estructura física y las dimensiones socioeconómicas en el espacio urbano, contando con la intermediación institucional de los diversos niveles de gobierno y la acción del sector privado y la comunidad.*, en igual sentido dice más adelante *“Los centros urbanos se pueden analizar como dos sistemas interrelacionados: un sistema regional al vincularse las ciudades entre sí a través de flujos de bienes, servicios y población, y un sistema a su interior que relaciona sus atributos y dimensiones urbanas.*

En cuanto a la denominación del modelo de ciudad sostenible, a pesar de que refiere a la ciudad sostenible, las referencias son más bien marginales.<sup>615</sup> El documento señala que *“el proyecto nacional, manifiesto tanto en la Constitución como en Plan “El Salto Social”, está expresado en la imagen objetivo de una sociedad próspera, solidaria, tolerante, democrática y ecológicamente sustentable, y ello dependerá en gran medida de la formación y construcción de ciudades que brinden las infraestructuras, equipamientos y facilidades para alcanzar tales propósitos.*

Como solución a dicha problemática, el documento Conpes aboga por el trabajo en tres ejes principales: el primero, actuación Integral a nivel nacional en las Ciudades. Las acciones en esta área buscarían garantizar que la actuación del nivel nacional en las ciudades se realice en forma integral y no dispersa y por sectores, atendiendo a las prioridades locales de manera concertada. El objetivo general es articular los proyectos y estrategias sectoriales nacionales con gran impacto en las ciudades, logrando confluencia de intereses y una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos.<sup>616</sup> El segundo de los ejes es el apoyo a la planeación y gestión urbana. Sin embargo al respecto no plantea programas ni proyectos específicos, a través de los cuales se puedan concretar el mismo. El tercero y último de los ejes es el de la Investigación e Información para la Política Urbana. Al margen de los tres ejes en particular, plantea una acción transversal y es la realización de un ajuste institucional para la política urbana, proponiendo por un lado un nuevo esquema institucional para la puesta en marcha de la política, y por el otro, el fortalecimiento del rector de la política (para aquel entonces) el Ministerio de Desarrollo Económico.<sup>617</sup>

---

<sup>615</sup> *“las acciones que desde el plano de la planeación o planificación se realizan para ordenar o encauzar los diversos elementos que hacen parte del sistema urbano, con la dimensión ambiental”*

<sup>616</sup> En relación con este asunto los programas que plantea el Conpes son: 1. Los acuerdos urbanos como “instrumentos prácticos para concretar el ejercicio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” y constituyéndolos en herramientas de seguimiento y evaluación; y 2. La Promoción de los Macroproyectos Urbanos que serían acciones urbanas integrales con potencial estructurante o reestructurante de la ciudad, que surgen de coordinar y concertar acciones sectoriales de iniciativa local, que convocan la concurrencia financiera y asistencia técnica del gobierno nacional

<sup>617</sup> *“Se proveerá a las ciudades de un marco legal e institucional que oriente la acción de la administración local: planes de ordenamiento, descentralización al interior de las ciudades, manejo del suelo, marco tributario local, prestación de servicios públicos, transporte, medio ambiente, normas mínimas de construcción, conservación y*



Por último, se hace referencia tangencial en el diagnóstico de la problemática urbana afirmando que la “*carencia de espacio público, cuantitativa y cualitativamente, es mayor en la medida que las ciudades crecen y se densifican. Las cesiones obligatorias gratuitas, cuando se efectúan, no se integran al espacio colectivo o se hacen residualmente; los cambios de uso o aumentos de densidades de construcción no contemplan la ampliación de espacio público; el aumento del trabajo informal, el cerramiento de zonas verdes, la expansión de construcciones y de locales comerciales terminan apropiándose del espacio público.* Sin embargo, no es tratado de manera expresa con soluciones concretas, y más bien, es tratado en el documento Conpes, de manera tácita, como soluciones que se deberían dar como producto de la gestión pública y la investigación.

El segundo de los documentos de superposición es el elaborado por el Ministerio del Medio ambiente y la Universidad Nacional de Colombia (1995), denominado: *Lineamientos para una Política ambiental urbana en Colombia*, el cual sólo llegó al nivel de documento de discusión. Documento bien elaborado, con referencias teóricas y empíricas de calidad, aportó fundamentos para entender las preocupaciones, elementos, pasos y contenidos de lo que debía ser una Política Ambiental Urbana. Muchas de sus consideraciones se siguen discutiendo aún hoy, otras muchas, dilucidadas desde entonces, no ha sido tomadas en cuenta, y por tanto se repiten una y otra vez. Lo anterior no hace más que corroborar la ruptura en el *continuum* para tratar este asunto desde la visión jerárquica e integral de una política transectorial.

Estos lineamientos se encuentran divididos en cuatro partes: la primera contextualiza la problemática ambiental urbana actual, apartándose según señala, del ecologicismo predominante (en esa época).<sup>618</sup> La segunda aproxima

---

*recuperación de zonas históricas y patrimonio. Esta tarea la coordinará el Ministerio de Desarrollo, con el esquema de Talleres de Consulta Urbana, para aplicar los principios de concertación y participación regional y local.”*

<sup>618</sup> Plantea que la ciudad es un producto cultural y no una función del ecosistema, y así, el problema ambiental se sitúa en la relación compleja y difícil entre ecosistema y sistemas culturales. Para entender cualquier crisis ambiental se hace necesario entonces, no sólo comprender la manera cómo funcionan los ecosistemas, sino también la estructura y dinámica de los sistemas culturales. El documento resta credibilidad a quienes desean incorporar la visión ecosistémica sin más,

la manera como se han venido consolidando en Colombia los procesos de urbanización y la manera como la ciudad está incidiendo en la crisis ambiental, lo anterior, partiendo de la consideración de que los estudios realizados han analizado el proceso de urbanización y regionalización en Colombia a partir de indicadores económicos o sociales, nunca desde el análisis ambiental o cultural de las regiones y ciudades.<sup>619</sup> La tercera parte muestra cómo podría construirse una ciudad a partir de la perspectiva del desarrollo sostenible, y en ese sentido señala, que ha habido algunos intentos al respecto, y realiza un amplio recorrido por los modelos que históricamente han sido utilizados por el urbanismo para comprender y organizar la ciudad.<sup>620</sup> Como respuesta a la ciudad sostenible presenta la propuesta del Municipio de Manizales, a partir del estudio de un perfil ambiental de la ciudad y la adopción de la política de construcción de lo que se ha denominado el Biomanizales.<sup>621 622</sup>

La cuarta parte presentó las bases para la formulación de políticas ambientales urbanas de donde surgió la tesis de que la Política Ambiental Urbana, a partir del concepto de ciudad como sistema cultural, debe formularse en torno a dos ejes fundamentales: la transformación de la cultura, y la construcción de un paradigma de ciudad sostenible. En el primero, se requiere de múltiples formas

---

sin antes haber matizado la forma en la cual los elementos propios de la ecología pueden interactuar en un espacio predominantemente artificial, el estudio en este sentido tiene que ir más allá y no se ha hecho.

<sup>619</sup> En ese sentido, la visión de sostenibilidad que debe acompañar el desarrollo urbano del país, implica a la necesaria inclusión de las variables ambientales, y al predominio de esta arista del desarrollo, como eje articulador, según CAMAGNI, del modelo de desarrollo sostenible.

<sup>620</sup> Se citan a la ciudad lineal de Cerdá, Soria y Mata; la ciudad jardín de Ebenezer Howard; la ciudad funcional de Walter Gropius; la ciudad comunitaria; el planeamiento científico; La ciudad región; hasta llegar a la ciudad ambiental, sostenible o saludable, partiendo de la consideración de que hoy no puede pensarse la ciudad del futuro sin tener en cuenta la reflexión iniciada en los años 60 y relacionada con la "limitación de los recursos naturales y el deterioro irrecuperable del planeta". Esta referencia se acentúa con una reflexión posterior elaborada a partir de la crisis energética. "Es posible que el desequilibrio económico mundial permita la continuación en algunos países de la tendencia dispersadora de la Ciudad-Región, pero está claro que ésta no será la forma de urbanización esperable, frente a un futuro de preocupante previsiones en cuanto a recursos escasos y una forma de urbanización basada en su economía y conservación". Así, a partir de la inclusión del modelo de desarrollo sostenible las propuestas deben integrarse.

<sup>621</sup> En efecto, la ciudad de Manizales puede ser considerada, sino la única, una de las pocas ciudades que ha introducido criterios de sostenibilidad en su desarrollo, no sólo con una visión local del desarrollo, sino desde la visión y potencialidad de la sostenibilidad global. Un ejemplo de lo anterior es que ésta ciudad, es la única ciudad incluida en la Red de Ciudades del ICLEI.

<sup>622</sup> Ocho (8) Grupos de Investigación de la Universidad del Norte en la ciudad de Barranquilla, adelantan en este momento un Proyecto de Investigación-Acción, financiado con los recursos del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-Colciencias, cuyo nombre es: "*Modelo de Gestión Urbana Sostenible: implementación a partir de la ciudad de Barranquilla*", a fin de introducir, o mejor afinar la visión sostenible, y particularmente la ambiental, en los procesos e instrumentos de planificación a partir del levantamiento y el diagnóstico de una ciudad de características tropicales como la mencionada. A partir de un software se propondrá una visión prospectiva de la ciudad planificada, como herramienta de gestión de las autoridades locales.

educativas que potencien la identidad y capacidades de concertación, decisión y manejo, local y regional. En cuanto a la construcción de un modelo de ciudad en el marco de la sostenibilidad, de lo que se trata es disminuir y evitar tensiones ambientales en el medio construido, y ajustarlo tanto a asentamientos existentes como a futuros poblamientos, inducidos por políticas integrales de ocupación del territorio, teniendo en cuenta la vulnerabilidad ecosistémica de las regiones y su importancia estratégica en el marco de una geopolítica nacional, hemisférica y planetaria.

En este documento se supera ampliamente la sectorialidad, es uno de sus presupuestos básicos, sin embargo, como se anotó, gran parte de las consideraciones planteadas no fueron desarrolladas en instrumentos ejecutivos, normativos y de otra índole. En el estricto plano normativo, las Leyes y Reglamentos expedidos han interpretado de otra manera las observaciones realizadas.

El tercero de los documentos de solapamiento de las políticas, segundo encomendado a la Universidad Nacional de Colombia fue el titulado: *Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbana Regional en Colombia*. Los documentos surgidos de la Universidad Nacional han sido de gran factura y enorme aportación, pero vale decir que éste ha sido sin duda, el más completo y propositivo direccionados a la construcción de la Política Ambiental Urbana. Establece un fino y detallado diagnóstico de la situación relacionada con el desarrollo urbano sostenible, referencias claras de la realidad urbano-regional, con un buen levantamiento de estado del arte y elementos de análisis comparativos, y lo más importante, plagado de estrategias y acciones concretas para dinamizar su puesta en marcha.

El documento está compuesto por tres partes: La primera se dedica al marco general de la gestión ambiental urbano-regional en Colombia, en el cual se exponen las bases conceptuales relativas al desarrollo de la gestión ambiental urbano-regional, tanto en su contexto institucional, como en el desarrollo nacional.

En la segunda se presentan los lineamientos propiamente dichos, a través de cinco capítulos dedicados a los principios y objetivos, y a cada una de las estrategias generales y las líneas de acción a seguir. Tales estrategias fueron divididas entre programáticas, de base territorial e instrumentales. En el primer grupo, es decir, las estrategias territoriales, se establece una estrategia regional y otra urbana, mientras que para el caso instrumental, los lineamientos desarrollan a partir de una estrategia social y otra institucional. Para cada una de estas estrategias se define a su vez un propósito general, una serie de acciones concretas a desarrollar en el ámbito nacional, regional y local, y se identifican los actores institucionales y sociales que de manera directa e indirecta deben participar en su ejecución. Por último, la tercera parte contiene la implementación y seguimiento de los lineamientos propuestos.

Por su extensión y riqueza de contenido, sólo presentaremos las notas más importantes de cada uno de sus acápites.

En la primera parte interesa destacar la manera como el documento lleva a cabo la discusión sobre el desarrollo urbano sostenible.<sup>623</sup> Realiza un interesante y extenso recorrido por los problemas ambientales urbanos a partir de una visión coincidente con la planteada en su momento por el Libro Verde europeo de 1990.<sup>624</sup> Asimismo, revisa el proceso de institucionalización de la gestión ambiental urbana, analizando sus antecedentes y estableciendo sus principales dificultades y retos de futuro. En ese sentido recuerda que la

---

<sup>623</sup> El documento dedica varias líneas al concepto de Desarrollo Urbano sostenible, el cual fue definido de manera amplia en uno de los artículos del Preámbulo del Programa de Hábitat; donde *se afirma que el desarrollo sostenible es el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente respetando plenamente todos los derechos humanos y las libertades individuales, inclusive el derecho al desarrollo, y ofrece los medios para lograr un mundo más estable y pacífico, fundado en una visión ética y espiritual, a lo que el desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos depende de la relación entre tecnología, ecosistema y sistema socioeconómico en el que se inscriba...parte de la base fundamental de que las ciudades y su medio ambiente se constituyen en factor de calidad de vida para la población, y necesariamente en factores de competitividad para la ciudad y la región en la que se ubica y con la que se relaciona. También las soluciones a los problemas ambientales urbanos se potencian desde la gestión social, fomentando la participación real y efectiva de las organizaciones, quienes deben estar debidamente informadas y formadas para el efecto*"

<sup>624</sup> En este marco, señala el documento, se puede ubicar buena parte de lo que se considera como los problemas ambientales urbano regionales más característicos: expansión territorial incontrolada de las ciudades, deterioro o destrucción de ecosistemas estratégicos regionales, excesos en el consumo urbano de energía, agua y recursos naturales renovables, inseguridad en el abastecimiento de alimentos y materias primas provenientes del sector primario, contaminación del aire, agua y suelo por emisiones, vertimientos y residuos sólidos y deterioro del espacio público y el paisaje urbano. A renglón seguido ofrece datos estadísticos para cada uno de dichos problemas, nosotros no entraremos en dicho análisis, ya que hemos dedicado un acápite concreto a este tema.

institucionalización de la gestión ambiental urbana en Colombia es reciente y que cuenta con una base institucional, pero que en su ejecución comporta importantes dificultades, muchas de ellas de orden operativo y otras de carácter conceptual y legal.

Por último en la primera parte desarrolla la visión de lo urbano-regional y los procesos de metropolización, objeto en los documentos que le precedieron. En ese sentido señala, que la sostenibilidad de las ciudades no puede referirse sólo a las formas de ocupar, producir y consumir el espacio construido a partir de la adopción de patrones de ordenamiento y ocupación del suelo urbano; la vida humana en las ciudades depende también, de forma esencial, de su relación con las regiones, próximas y lejanas, de las cuales obtiene los insumos de energía y materia esenciales para su reproducción sostenida y creciente, aspecto que en el país no ha sido valorado.<sup>625</sup>

Como se señaló, en la segunda parte el documento plantean los objetivos, estrategias y líneas de acción relacionados con la gestión ambiental urbano-regional. Comienza esbozando una serie de principios rectores, coincidentes con los encontrados en la Ley Marco Ambiental.<sup>626</sup> En cuanto a los objetivos generales planteó dos en concreto: el primero, promover, orientar y construir procesos de desarrollo urbano-regionales sostenibles que contribuyan a elevar la calidad de vida de la población de las ciudades y las Áreas Metropolitanas en sus relaciones sistémicas con la base natural, espacio construido y entorno regional; y el segundo, mejorar la capacidad de los actores institucionales y

---

<sup>625</sup> Por lo tanto, para asegurar el desarrollo sostenible de las ciudades colombianas, estas deben de manera prioritaria, establecer una nueva forma de relación con las regiones circundantes de las cuales depende su metabolismo. Para esto es necesario adoptar un esquema de gestión descentralizado y democrático del desarrollo urbano que permita un uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables en el contexto regional, teniendo como referente su disponibilidad y renovabilidad, así como las condiciones de agotabilidad y demanda a las que son sometidos.

<sup>626</sup> Los principios que plantea son: a. Los seres humanos son el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible; b. Los ciudadanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; c. El interés colectivo prevalece sobre el interés individual en situaciones de conflicto ambiental; d. La gestión ambiental debe ser descentralizada atendiendo las directrices de la Política nacional; e. La planeación y gestión ambiental deben asegurar la participación democrática, responsable e informada de los actores sociales; f. El proceso de planificación y gestión ambiental de los centros urbanos considerará las interrelaciones e interacciones con su Hinterland; y, g. Las autoridades ambientales cuyas jurisdicciones coinciden en un determinado territorio deben asegurar la concurrencia, subsidiaridad y cooperación de sus acciones para mantener una relación armónica y coherente que evite los conflictos”.

sociales para participar de manera activa, responsable y articulada en la gestión urbano-regional.

En cuanto a las estrategias, como indicamos antes, parte de una regional; una urbana; una social; y, una institucional. Al final se señalan los elementos de coordinación interinstitucional para el cumplimiento de todas las estrategias y las líneas de acción para cada una de las estrategias. De esta manera, tenemos lo siguiente:

En la *Estrategia Regional* se planteó: *Promover* el desarrollo conceptual y metodológico de la estructura ecológica o natural de soporte y su aplicación práctica a la formulación de los POT; *Incentivar* la realización de POT de alcance metropolitano y/o regional con base en la estructura definida; *Asegurar* la oferta regional de recursos respetando la capacidad de regeneración de los ecosistemas proveedores de dichos recursos; *Controlar* los procesos de expansión urbana incorporando criterios ambientales en el desarrollo urbano; *Articular* funcionalmente los Centros urbanos ubicados en una misma región y diseñar e implementar procesos de metropolización y desarrollo regional con base en la construcción de redes regionales; *Identificar*, dimensionar y minimizar los impactos regionales generados por la localización de actividades e infraestructuras urbanas y productivas desplazadas de los centros urbanos; *Regionalizar* infraestructuras de servicios para su prestación a varios centros urbanos; y, *Promover* la disposición regional de residuos urbanos y controlar la disposición de residuos sólidos, líquidos y gaseosos con criterios ecosistémicos.

En la *Estrategia Urbana* se planteó: *Incluir* las amenazas y riesgos naturales y antrópicos en los POT, Planes de Gestión Ambiental y en el diseño e implementación Planes de contingencia; *Cuidar* la demanda urbana de recursos naturales y su administración, a través de la promoción de buenas prácticas; *Minimizar* la generación de residuos urbanos a través de procesos de producción más limpia y gestión integral; *Gestionar* el espacio público a partir

de una perspectiva integrada;<sup>627</sup> *Consolidar* el Transporte Urbano Sostenible;<sup>628</sup> y, *Promover* procesos de urbanismo y construcción sostenibles, a partir de identificar características climáticas, topográficas, geográficas, culturales y económicas específicas de las ciudades.<sup>629</sup>

Por su parte, la *Estrategia Social* planteó: *Fortalecer* la Investigación ambiental y urbano regional; *Crear* observatorios ambientales urbanos y Municipales; *Fortalecer* los programas de Educación ambiental urbano regional; y *Fortalecer* la Participación ciudadana en la gestión ambiental urbano regional a partir del desarrollo e instrumentalización de los mecanismos de participación ciudadana existentes.<sup>630</sup>

Por último, en relación con la *Estrategia Institucional* se planteó: *Revisar* el marco normativo sobre gestión ambiental urbana para precisar su campo de acción y establecer con claridad las competencias de las entidades responsables; *Mejorar* la capacidad administrativa de las entidades territoriales y autoridades ambientales, para el manejo o gestión de las relaciones ambientales urbano-regional; *Mejorar* la coordinación Interinstitucional y promoción de la concurrencia, complementariedad y articulación de las

---

<sup>627</sup> Esto es, que se corresponde con una visión tripartita: una visión física o biourbanística, en la que el Espacio Público actúe como soporte y promotor de todas las actividades urbanas; una visión “no física” a partir de su interpretación Política, social y cultural, y una visión ambiental, cuyo interés es favorecer la conectividad de los ecosistemas periurbanos y rurales conexos, reducir y mitigar los impactos ambientales de la vida urbana y mantener y potenciar la diversidad biológica y cultural de la sociedad.

<sup>628</sup> Propuesta tomada claramente de los esfuerzos europeos al respecto. La creación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, han resultado ser un buen esfuerzo de transporte sostenible, sin embargo, todavía quedan muchas cosas por mejorar.

<sup>629</sup> Otra propuesta del resorte europea, que considerando que el suelo es un recurso escaso y no renovable y por tanto hay que procurar mantener su equilibrio entre sus diversos usos. En relación con la vivienda de interés social, se buscará promover su construcción en desarrollos multifamiliares en altura, liberando suelo para aprovechamiento en áreas libres y espacio público. Además, se buscará integrar entre otros elementos, el espacio público, la vivienda, la movilidad y el transporte en los parámetros de diseño, y construcción urbana, bajo los nuevos paradigmas del biourbanismo, que incorpora en el Desarrollo Urbano, las variables propias del medio ambiente como determinantes esenciales de los desarrollos urbanísticos y sus estructuras de soporte. Incorporar en los procesos de construcción de vivienda, el concepto de habitabilidad, que en concordancia con lo anterior, relaciona e incorpora todos los aspectos físicos, socioculturales y ambientales en la toma de decisiones urbanísticas. Fomentar la optimización y el aprovechamiento de la estructura urbana existente y la rehabilitación y revitalización de viviendas y centros históricos.

<sup>630</sup> De todas, esta es quizás la visión más débil en las acciones planteadas a hoy. Salvo por excepciones como la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano- Regionales-ACIUR, entidad surgida en 1993 que agrupa a los investigadores en temas territoriales en Colombia como respuesta a la necesidad de crear soportes para la interacción y el debate colectivo, la divulgación de la producción científica, la interlocución con los organismos estatales encargados de la investigación en general y de la acción y estudio en temas urbano territoriales, nada se ha hecho.

acciones de los actores institucionales;<sup>631</sup> *Monitorear* la calidad ambiental urbana;<sup>632</sup> *Desarrollar* sistemas de información ambiental y urbano regional según indicadores y datos sobre la calidad y gestión ambiental de centros urbanos y áreas metropolitanas; *Consolidar* la planificación ambiental urbano-regional, incorporación y articulación de la dimensión ambiental en los sistemas de planificación; y, *Fortalecer* financieramente la gestión ambiental urbana, mediante el acceso a nuevas fuentes de recursos y al diseño de mecanismos de financiación, los cuales hasta el momento, siguen siendo los mismos.

En cuanto a la materialización de las acciones señaladas se hizo hincapié en la necesidad de diseñar instrumentos para integrar las directrices propuestas a los Planes de Desarrollo y los POT. De otra parte y siendo las administraciones municipales los principales actores para de la gestión ambiental urbana, se planteó la necesidad prioritaria de fortalecer la capacidad de gestión a partir de la ampliación de la base del Sistema de Gestión Ambiental Municipal-SIGAM, diseñado por MINAMBIENTE y validado en seis Municipios del país. Asimismo, y con el objetivo de promover la participación efectiva de la sociedad civil en el ámbito de la gestión ambiental urbana se definió como prioridad la implementación de los Lineamientos al respecto, el establecimiento de Observatorios Ambientales Urbanos para Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Medellín y Manizales.<sup>633</sup> Por su parte la gestión sostenible del espacio público, la promoción de sistemas de transporte urbano sostenible y la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental en los procesos de desarrollo urbanístico, fueron otras líneas de acción a ser fortalecidas en el corto plazo.

Algunas de estas cosas se han realizado, otras no. La puesta en marcha de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo-SITM, la expedición de

---

<sup>631</sup> Ya hemos hecho referencia antes a los problemas de colisión competenciales entre las autoridades ambientales, regionales y urbanas, entre estas, y con las autoridades de planificación territorial. Hasta el momento ha sido casi que imposible la aplicación del principio de coordinación a estos asuntos.

<sup>632</sup> También nos hemos referido a la inexistencia de instrumentos técnicos y humanos para llevar a cabo las labores de monitoreo de la calidad, por ejemplo ambiental, de las ciudades. Salvo Bogotá y Medellín, ninguna de las principales ciudades colombianas cuenta con estaciones para el monitoreo de la calidad ambiental.

<sup>633</sup> Sólo Manizales, y de forma incipiente Bogotá, cuentan con los mencionados observatorios.



determinantes ambientales en la planificación local, la recuperación patrimonial y paisajística de los centros históricos, son algunas de las conquistas. Pero por su parte son más las cosas que no se han logrado: los indicadores urbanos de sostenibilidad, los Observatorios Ambientales Urbanos, la formación y la especialización de los funcionarios al servicio de las AAGCU, la disminución en la injerencia de los aspectos político-electorales en la gestión ambiental urbana, son todas acciones aún por emprender.

Años después se expediría el documento Conpes 3305, de agosto 24 de 2004, sobre *“Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano en Colombia”*. Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social-Conpes, un conjunto de acciones encaminadas a optimizar la Política de Desarrollo Urbano del Gobierno, y armonizar su contenido con la Política de Calidad de Vida Urbana definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Pero de la misma manera, así como ocurrió con el Conpes 2808, fue reconocido como lineamiento de la Política de Desarrollo Urbano.

El documento se organiza bajo 5 epígrafes: una parte introductoria en la que aparecen los objetivos de los lineamientos. Una segunda diagnóstica, que analiza la situación actual de la realidad urbana del país, a partir de la caracterización del sistema de ciudades y las dinámicas internas de la ciudad. En tercer lugar aborda el tema de la Política Nacional y los atributos urbanos, en el cual, como es costumbre, se realiza un recorrido por la evolución de la Política nacional al respecto. El cuarto introduce el tema de la gestión del desarrollo urbano, acápite que señala un conjunto de reflexiones, estrategias y acciones por implementar; para en quinto y último lugar, presentar las recomendaciones desde los lineamientos de política.

Como se ha dicho, la parte primera establece los objetivos de los lineamientos y resalta, que de lo que se trata es de someter a consideración del CONPES, un conjunto de acciones encaminadas a optimizar la Política de

Desarrollo Urbano del Gobierno, y armonizar su contenido con la Política de Calidad de Vida Urbana definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. En la segunda parte, el documento se dedica a realizar una caracterización del sistema urbano en Colombia y a mostrar como el crecimiento de las ciudades se ha dado de forma desequilibrada. Obviaremos hacer referencia, ya que en epígrafes previos se han realizado estas consideraciones, y además, porque aquellas tomaron este documento en consideración.

Comenzaremos entonces por la parte tercera, la cual hace referencia a la Política nacional y los atributos urbanos, concepto recurrente en los documentos de política. Sobre el primer aspecto, el documento se centra en presentar, como es costumbre, la evolución de lo que ha sido la Política de Desarrollo Urbano en el país, la cual coincide en gran medida con la presentada por el documento el Ministerio del Medio Ambiente y la Universidad Nacional de Colombia sobre los lineamientos ambientales del Desarrollo Urbano de 2002. *Grosso modo*, el apartado viene a decir, que la Nación ha enfrentado el desarrollo de las ciudades colombianas de manera desarticulada y discontinua, como consecuencia de la dificultad de formular Políticas territoriales y de vincular de manera efectiva el Desarrollo Urbano con el desarrollo socio-económico del país. Pero quizás la situación más importante que se pone de presente, y que sigue ocurriendo sin modificaciones sustanciales, es que a pesar de que el proceso de planificación del desarrollo físico-territorial-ambiental se ha convertido en un requisito, más que en una apuesta, sigue habiendo problemas en su implantación.<sup>634</sup> Queda la sensación más positiva que negativa, que como todo proceso, el aprendizaje con sus errores ha sido importante.

---

<sup>634</sup> El documento señala que, después de 7 años de promulgación de la Ley 388 de 1997, el balance del proceso de elaboración y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial-POT, puede sintetizarse en los siguientes puntos: I). La formulación de esta primera generación de POT ha aportado en la formación de capacidad institucional en los Municipios, especialmente en los más pequeños, donde en muchos casos fue el primer proceso de planificación territorial. II). Sólo una pequeña proporción de los Municipios que han formulado su POT, ha aplicado los instrumentos de gestión y financiación previstos por la Ley 388 de 1997, y III). En la mayoría de casos, no se ha guardado correspondencia entre los Planes de Desarrollo del Municipio y los POT. Son evidentes en algunos planes inconsistencias en materia de asignación de recurso, cumplimiento de metas y cambio de directrices. El plan se ve recurrentemente como un documento para cumplir con las “formalidades de la Ley”, pero que en realidad no ejerce una función planificadora de largo plazo.

Después se plantea el tema de los atributos urbanos,<sup>635</sup> y en ese sentido se plantea la necesidad de que exista una revisión de conjunto de estos elementos para articularlos, superando la sectorialidad a través de una estrategia integral de desarrollo. El documento aborda el tema de la *política nacional frente a los atributos urbanos* mediante una autocrítica severa a la política nacional desarrollada hasta hoy. Recuerda que en los años noventa, se advirtió un debilitamiento de la actuación pública nacional con sentido territorial, junto con el *predominio de la intervención sectorial poco coordinada en los territorios*. Asimismo, constata que la relación entre Entes Territoriales y Gobierno Nacional ha observado cambios importantes desde los ochenta, originados inicialmente en el proceso de descentralización y profundizados con la Constitución Política de 1991, que han permitido generar capacidades institucionales, pero sólo algunos Municipios lo han alcanzado con éxito en relación con los instrumentos de gestión.<sup>636</sup>

Según DANGOND, JOLLY, MONTEOLIVA, NIÑO (2005), el documento concluye de manera apresurada las anteriores aseveraciones, en particular, pues no toma en consideración las dificultades por las que pasaron los Alcaldes para elaborar los primeros POT, y añaden, que mientras los Planes de Desarrollo, Nacional, Departamental o Municipal, son ejercicios de corto plazo, muchas veces con enfoques sectoriales, el POT es una apuesta de largo alcance, que trasciende proyectos políticos o cambios administrativos, condición que debe reflejarse en la optimización de la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras. Lo que queda claro, es que

---

<sup>635</sup> Por atributos urbanos se definió a la articulación de los elementos atomizados de los ejes sectoriales de vivienda, espacio público, transporte, servicios públicos domiciliarios y equipamientos, así como las acciones de la administración pública en sus diferentes niveles territoriales, el sector privado y la comunidad hacia una estrategia integral de Desarrollo Urbano. De acuerdo con el análisis realizado por (DANGOND, JOLLY, MONTEOLIVA, NIÑO, 2005), los atributos urbanos se definen como componentes físicos fundamentales (servicios públicos, suelo urbano, vivienda, equipamiento, transporte y espacio público) del espacio urbano construido y por construir que posibilitan la construcción de la ciudad en la medida que se integran a las dimensiones (Política, económica, social, ambiental, cultura) produciendo el espacio urbano, es decir la construcción física e histórica social de la ciudad.

<sup>636</sup> El documento CONPES pone de presente, que en la mayoría de los casos, los procesos de articulación entre los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Municipal, no son los adecuados, y no se ha tenido el cuidado de analizar las razones de este hecho. Termina señalando, que el plan de desarrollo se ve recurrentemente como un documento para cumplir con las formalidades de la Ley, pero en realidad no ejerce una función planificadora de largo plazo.

frente al análisis de la política pública nacional en relación con los atributos urbanos, el documento evidencia el gran reto que supone afrontar los principales problemas de las ciudades colombianas, que como ya anticipamos, debe *articular los elementos atomizados de los ejes sectoriales*, así como las acciones de la administración pública en sus diferentes niveles territoriales, el sector privado y la comunidad en *una estrategia integral de desarrollo urbano*.

La cuarta parte del documento desarrolla el acápite sobre Gestión del Desarrollo Urbano, en la cual regresa nuevamente a la premisa principal, de que la optimización de la Política urbana parte, o debe partir, de la definición de un modelo de ciudad que se integre con y en las Políticas e inversiones de la Nación en los centros urbanos, respondiendo a la problemática descrita. Esa forma deseable de ciudad, reiterada documento tras documento, en esta ocasión es definida como ciudad densificada, es decir, en la cual *se estimula la concentración de actividades, se disminuyen los desplazamientos entre las áreas residenciales y los servicios urbanos y el empleo, se favorece la reutilización de infraestructuras y estructuras existentes, promueve la utilización del transporte público y otros medios alternativos, reduce la presión sobre el poco suelo urbanizable y evita el sacrificio de áreas de conservación*. Palabras más, palabras menos, la ciudad sostenible.<sup>637</sup>

DANGOND, JOLLY, MONTEOLIVA, NIÑO (Ibíd., 2005), al hablar de ciudad densificada señalan que el documento hace referencia de manera implícita a la ciudad compacta. Pero por otra parte, y en ello coincidimos plenamente con el análisis realizado, son *deseables las ciudades densificadas*, y la argumentación en favor de este tipo de ciudades descansa esencialmente en la afirmación, por cierto coherente con la problemática, de que esta configuración estimula la concentración de actividades, disminuye los desplazamientos entre las áreas residenciales y los servicios urbanos y el empleo, favorece la reutilización de infraestructuras y estructuras existentes, promueve la utilización del transporte

---

<sup>637</sup> Llegado este punto no cabe más que lamentarse por la mentarnos por la desidia, por desconocimiento o por desinterés, de los gobernantes locales por alcanzar este modelo de ciudad, cuando desde el primero de los instrumentos de política se viene insistiendo en ello.

público y otros medios alternativos, reduce la presión sobre el poco suelo urbanizable y evita el sacrificio de áreas de conservación. Más adelante se señala que el modelo de ciudad densificada, debe cumplir con unos parámetros mínimos que garanticen su calidad ambiental y unas condiciones urbanísticas mínimas.<sup>638</sup> De tal suerte, que las estrategias que proponen los lineamientos en la parte final del acápite cuarto, vayan en la dirección de alcanzar o hacer posibles tales presupuestos mínimos.

En cuanto a las estrategias concretas, se plantearon cinco: la primera, el *Impulso a la Renovación y Redensificación Urbana*: dirigida a recuperar y optimizar las zonas consolidadas al interior de la ciudad mediante procesos integrales de renovación y redensificación urbana.<sup>639</sup> La segunda, *mejorar las condiciones de los asentamientos precarios*. Según el documento, se calcula en 1.3 millones de colombianos viven en asentamientos precarios.<sup>640</sup> La tercera, *promover mecanismos de generación, mejoramiento y sostenibilidad del espacio público*, tendiente a asegurar áreas de espacio público que

---

<sup>638</sup> 1. Garantizar la creación de espacios públicos peatonales tanto para la ciudad construida como para las áreas de expansión; 2. Contar con la infraestructura necesaria para la utilización de medios alternativos de transporte, con la generación de su respectiva infraestructura, asociada a los SITM; 3. Incluir en el sistema de espacio público los frentes de los cuerpos de agua, adecuándolos con la infraestructura necesaria; 4. Garantizar la funcionalidad de las áreas residenciales de las ciudades por la existencia de equipamientos; 5. Promover la participación del sector privado en el desarrollo de operaciones urbanas a través de los instrumentos de gestión previstos en los Planes de Ordenamiento Territorial y de la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo

<sup>639</sup> Para fortalecer la renovación y redensificación urbana se propusieron varias acciones entre las cuales se cuentan: *En la Vivienda*: i.) Crear incentivos para que el Subsidio Familiar de Vivienda y los recursos de promoción de oferta de las Cajas de Compensación Familiar se apliquen en proyectos de renovación o redensificación urbana. ii.) Disminuir los impuestos predial y de industria y comercio, a inmuebles resultado de procesos de renovación urbana; y, iii.) cambios normativos para permitir mayores aprovechamientos urbanísticos, mayores densidades y cambios a usos más rentable. Por el lado del *Suelo urbano*: i.) Continuar prestando asistencia técnica a los Municipios y Distritos en la formulación de proyectos de renovación y redensificación urbana. En cuanto a la *Gestión inmobiliaria*: i.) El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE, con la asistencia del MAVDT creará una línea especial para la gerencia de proyectos inmobiliarios de renovación o redensificación urbana. En relación con los avalúos: i.) Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, revisará junto con el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la metodología de avalúos para los inmuebles incorporados a Proyectos de Renovación y Redensificación Urbana. En relación con los *Servicios públicos*: i.) Incluir a las empresas de servicios público dentro de las inversiones en infraestructura para acueducto y alcantarillado en zonas de renovación y redensificación urbana. Por último, en relación con la *Financiación*: i.) La Financiera Nacional de Desarrollo a las Entidades Territoriales, ampliará la cobertura de la línea de redescuento para la recuperación de centros históricos hacia la financiación de programas de renovación y redensificación urbana.

<sup>640</sup> Las acciones planteadas por esta estrategias fueron: a. *Mejoramiento integral de barrios*: el Gobierno continuará brindando apoyo y asistencia técnica a los Municipios, Distritos y Departamentos para elaborar programas de mejoramiento integral de barrios y buscar recursos de cooperación y crédito con Banca Multilateral de acuerdo con su capacidad fiscal; y, b. *Programa de titulación masiva de predios*: para mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares localizados en asentamientos precarios con posibilidades de mejoramiento integral. Se brindará capacitación y asistencia técnica a 12 ciudades para titular cerca de 100.000 predios.

soporten la demanda de la población actual y futura.<sup>641</sup> La cuarta, *mejorar la movilidad de las ciudades*, orientada a la articulación entre el transporte público colectivo, el transporte urbano masivo y los medios alternativos de transporte.<sup>642</sup> La quinta, la *Prevención y mitigación de riesgos ambientales urbanos*: a fin de garantizar la intervención de las situaciones de riesgo y la realización de inversiones más seguras desde el punto de vista social y económico, lo cual representa a mediano y largo plazo mayor sostenibilidad del Desarrollo Urbano.<sup>643</sup> Por último, realizar un *Ajuste institucional y normativo*, dirigida a fortalecer los procesos de planificación urbana y definir un esquema de interacción entre la Nación y las ciudades en un marco de descentralización.<sup>644</sup>

Por su parte, en la visión transectorial de lo institucional el documento propuso alcanzar por una parte, la plena articulación de los POT, los planes de desarrollo y los presupuestos anuales del orden territorial. En segundo lugar, alcanzar instancias intermunicipales de coordinación para la provisión de

---

<sup>641</sup> Las acciones en este sentido fueron: a. Continuar con el Programa de asistencia y acompañamiento a Proyectos de Espacio Público a partir de la articulación del componente en los programas de obra pública con inversión nacional; b. acompañar los procesos de diseño y construcción a través del impulso a la estandarización de los elementos constitutivos y complementarios del espacio público; c) Promover la elaboración de Planes de Manejo de Espacio Público; y d.) Accesibilidad al espacio público, en el marco de la Política de discapacidad, expedir la normativa de accesibilidad para personas con limitaciones.

<sup>642</sup> Las acciones propuestas en este sentido planteadas: a.) Iniciar la implementación del programa de asistencia técnica *Mover Ciudad*, el cual posee los elementos: i.) Implementación de los Sistemas de Transporte Masivo-SITM como macroproyectos urbanos; ii.) Desarrollo de operaciones urbanas asociadas a los SITM; y iii.) Articulación de los diversos modos de transporte urbano; y, b.) Continuar los procesos de acompañamiento a las ciudades con menos de 600.000 habitantes, para acompañar sus procesos de ajuste del plan vial y la conformación de sus planes integrales de movilidad, que incluyan entre otras, el desestímulo a la utilización del vehículo particular y la generación de infraestructura para los medios alternativos de transporte como aspectos definitivos en el control de emisiones.

<sup>643</sup> a.) El MAVDT dará capacitación y asistencia técnica a los Municipios para que estos incorporen la variable riesgo en los POT; b.) El Gobierno Nacional, a través del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado, trabaja en la definición de instrumentos y medidas de orden legal, social, institucional y financiero que permitan implementar el reasentamiento por obras de infraestructura, protección ambiental y prevención de desastres, como un componente del ordenamiento territorial y del desarrollo regional; c.) El MAVDT trabajará en la formulación de estrategias para la reducción del riesgo en el sector de agua potable y saneamiento básico y brindará asesoría técnica a las empresas prestadoras del servicio.

<sup>644</sup> (i) articulación de la legislación de desarrollo territorial y la legislación ambiental sobre temas prioritarios como saneamiento ambiental, residuos sólidos, etc.; (ii) la complementación y reglamentación de la Ley 388 de 1997, en aras de facilitar la aplicación de los instrumentos de financiación, planeación y gestión del Desarrollo Urbano, así como ajustar temas puntuales (procedimientos de expropiación, cálculo de plusvalía y compensaciones a tratamientos de conservación, entre otros); (iii) la adopción de estándares nacionales mínimos para el desarrollo de vivienda, equipamientos, espacios públicos; (iv) asegurar estabilidad y coherencia en las normas urbanas que regulan el desarrollo físico de las ciudades; (v) asegurar que la Función Pública del urbanismo sea totalmente asumida por las administraciones locales y sean éstas las cuales definan los planes de expansión de las ciudades; y, (vi) estudiar incentivos para estimular la implantación o consolidación de equipamientos deficitarios en la ciudad en el marco de procesos de Renovación urbana.

servicios públicos y equipamientos e incorporar y considerar los impactos urbanos y territoriales de las inversiones sectoriales realizadas por la Nación y estudiar mecanismos para que a futuro el Gobierno Nacional pueda exigir en contrapartida a sus aportes el cumplimiento de parámetros ambientales y urbanos que maximicen su impacto. Asimismo, se señaló reforzar las funciones de apoyo a la gestión urbana de las autoridades ambientales (CAR y AAGCU), fortalecer la cooperación y asistencia técnica vertical y horizontal, y estudiar alternativas como la integración de Municipios para equilibrar la distribución del ingreso.

Hasta allí el documento de Política. Lo primero que hay que señalar es, que tal como acontece con la mayoría de los instrumentos de Política en Colombia, no sólo en el sector ambiental o urbano, y en ello coincidimos con la reflexión presentada por los analistas, si bien el documento Conpes 3305 apunta a presentar una serie de lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano, hace más bien énfasis en el momento de *la implementación* de dicha Política. No sólo desde el plano formal, ya que en su introducción se puede leer que lo que busca es someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, un conjunto de acciones encaminadas a optimizar la Política de Desarrollo Urbano del Gobierno Nacional, y por consiguiente, presenta, entre otras, una propuesta y estrategias para mejorar la gestión del Desarrollo Urbano en Colombia. Si bien la matriz presenta, de manera detallada, para cada uno de los atributos urbanos las principales inversiones adelantadas por el gobierno tanto a nivel nacional como local, su impacto reciente y los programas en ejecución, las conclusiones a las que llega el Documento CONPES son muy generales y no constituyen un análisis real de los esquemas de acción institucional de la nación y su articulación con los de las entidades territoriales y del sector privado.

Más adelante hay que hacer referencia al documento expedido por el Departamento Nacional de Planeación denominado Colombia 2019: Visión Colombia II Centenario. Fundamentar el crecimiento y el desarrollo social en la

ciencia, la tecnología y la innovación. Este Plan dedicó su capítulo IV a una sociedad más igualitaria y solidaria, e incluyó el tema de construir Ciudades Amables ordenadas bajo un modelo de Desarrollo Urbano planificado, con un espacio público adecuado, vivienda digna, sin restricciones en la cobertura de servicios básicos como agua potable y saneamiento básico y con un sistema de transporte urbano al alcance de todos, es lo que hará posible una sociedad más igualitaria, solidaria y con mayores oportunidades. El Plan, a partir de un análisis de la situación actual en los temas de Desarrollo Urbano, vivienda, agua potable y saneamiento básico, transporte urbano, establece 13 metas en cada uno de estos temas.<sup>645</sup>

Por último, y después de más de una década desde el primer documento expedido en relación con la incorporación de la protección ambiental en el proceso de Desarrollo Urbano, en diciembre de 2008 el MAVDT expidió la *“Política para la gestión ambiental urbana”*. De salida hay que señalar, que si bien el documento tiene título formal de Política, ha habido otros documentos de mayor exhaustividad, claridad conceptual y nivel ejecutivo. Así por ejemplo, los documentos elaborados por el otrora Ministerio del Medio Ambiente y la Universidad Nacional en los años de 1996 y 2002, presentaron un mayor alcance estratégico y acciones concretas de Política para ser desarrolladas.

Este documento recoge todas aquellas experiencias, pero promueve pocos avances en relación con lo que ya se ha dicho. Por su parte, se clarifica que la Política de Gestión Ambiental Urbana se desarrolla en el marco de la Política de Desarrollo Urbano, contribuyendo desde lo ambiental, con directrices y

---

<sup>645</sup> En Desarrollo Urbano: Meta 1: Incrementar el espacio público en las ciudades; Meta 2: Alcanzar un uso planificado del suelo; Meta 3: Lograr la gestión eficiente del Desarrollo Urbano. En vivienda: Meta 4: Evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios; Meta 5: Mejorar las condiciones de los hogares en viviendas precarias; Meta 6: Incrementar la intermediación del sector de financiación de vivienda; Meta 7: Consolidar un sector edificador eficiente y competitivo

En agua potable y saneamiento básico: Meta 8: Lograr coberturas urbanas de acueducto y alcantarillado de 100%; Meta 9: Lograr cobertura rural de 82,2% en acueducto (incluidas otras soluciones de abastecimiento) y de 75,2% en alcantarillado (incluidas soluciones individuales); Meta 10: Tratar el 50% de las aguas residuales urbanas; Meta 11: Hacer una disposición adecuada de 100% de los residuos sólidos generados en zonas urbanas, a más tardar en 2010. Meta 12: Vincular operadores especializados en las zonas urbanas de todos los Municipios de más de 20.000 habitantes y certificación de todas las organizaciones autorizadas que presten los servicios en el resto del país En transporte urbano: Meta 13: Articular los sistemas de transporte con el Desarrollo Urbano.



gestión que aporten al logro de los objetivos de Política Urbana, los cuales se orientan a la consolidación de ciudades más compactas, más sostenibles y más equitativas, como se ha venido reiterando en los diferentes documentos que le han precedido.

El documento se encuentra dividido en 5 partes: la primera realiza una introducción del tema. En la segunda se revisan los aspectos conceptuales relacionados con el Desarrollo Urbano Sostenible, en particular los conceptos de ciudad sostenible, gestión ambiental urbana y la relación urbano-regional. En el tercer acápite, como ya es costumbre, se realiza un barrido de los problemas ambientales urbanos. En cuanto lugar se despliega su justificación, alcance, objetivos y estrategias; para en quinto y último lugar, establecer el plan de acción sobre las líneas propuestas.

En la introducción se reitera lo ya señalado en el sentido de que Colombia se convirtió en un país urbano. Se corrobora el hecho de que las zonas urbanas son vistas como expresión de oportunidades de desarrollo económico y social, pero también pueden ser, como de hecho lo son, escenarios de insostenibilidad. Lo anterior pasa por la manera como se conforma el sistema urbano, y para el caso colombiano, a partir de una escasa planificación ambiental o de consideraciones ambientales. Así, la problemática ambiental de los grandes centros urbanos se ha convertido en factor determinante del deterioro de la calidad del hábitat urbano, la salud y el bienestar de sus habitantes, con otras posibles consecuencias indirectas sobre el medio ambiente nacional y global.

La realidad anterior ha traído ahora la atención sobre la Gestión Ambiental Urbana como tema prioritario de la agenda pública ambiental, identificándose para ello la necesidad de formular una Política que dé respuesta a la realidad ambiental urbana actual y que oriente el accionar de los actores institucionales y sociales que tiene que ver con la temática.

Para cumplir con lo señalado se estructuró durante 2007 un grupo de trabajo interinstitucional con representantes elegidos por las Autoridades Ambientales Urbanas y el Ministerio.<sup>646</sup> Dicho grupo se encargó de diseñar la metodología de trabajo y de consolidar los resultados de dos talleres nacionales de trabajo, realizados entre noviembre de 2007 y marzo de 2008, con la participación de las demás autoridades ambientales, representantes de Entes Territoriales, Ministerios, Organismos De Control, Academia y algunas ONG. El resultado fue la formulación del documento, cuyo objetivo general es proporcionar las directrices para adelantar la Gestión Ambiental Urbana en Colombia. El esquema de gestión que se propone supone la superación de la sectorialidad por uno integral, bajo el propósito de articular las acciones de los diferentes actores institucionales y sociales que tienen que ver con la ejecución de las políticas, planes y normas ambientales, territoriales y sectoriales que se escenifican en las áreas urbanas. Se propone que la gestión ambiental urbana considere una perspectiva urbano-regional, bajo el supuesto de que los asuntos ambientales, en la mayoría de los casos desbordan las tradicionales divisiones político administrativas.

A continuación el documento hace un recuento por los antecedentes en la formulación de la Política sobre Desarrollo Urbano sostenible desde el punto de vista de la política urbana y el fortalecimiento del componente institucional, a los cuales nos hemos referido antes.

En la tercera parte se desarrolla lo relacionado con el marco conceptual, y en este acápite destacan nuevamente tres conceptos de importancia: la ciudad sostenible, la gestión ambiental urbana y el escenario de lo urbano-regional. También al respecto, en el acápite final del capítulo I de la tesis, se han definido estos conceptos, soportados en parte, por la visión impresa por ésta Política. Una vez presentadas las diversas definiciones, el documento de

---

<sup>646</sup> Por las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos participaron el Área Metropolitana del Valle de Aburrá- y la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá. Por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible: las Corporaciones Autónomas Regionales de Cundinamarca-CAR y la del Canal del Dique-Cardique. Por el Ministerio se encomendó a las Direcciones de Desarrollo Sectorial Sostenible, Desarrollo Territorial, Planeación, Información y Coordinación Regional y al Viceministerio de Agua y Saneamiento.

Política señala que aquella debe centrarse en dos ejes principales: el primero, la gestión ambiental de los componentes constitutivos del medio ambiente, comúnmente denominados recursos naturales renovables; y el segundo, la gestión ambiental de los problemas ambientales, entendida como la gestión sobre los elementos o factores que interactúan e inciden sobre el ambiente en las áreas urbanas.<sup>647</sup>

También dentro del entramado conceptual, se aborda, como ya es costumbre, el tema de lo urbano-regional. En ese sentido, este documento no hace más que fortalecer la visión ya creada a través de los análisis anteriores, donde se señaló que la gestión ambiental urbana y la construcción de ciudades sostenibles, pasa por abordar los problemas desde la ciudad con la visión puesta en las necesarias interacciones con su *hinterland*.<sup>648</sup> Culminado el marco conceptual se presenta la problemática urbana actual, con gran detalle de fenómenos y enumeración de los principales. Esta parte será obviada, teniendo en cuenta que un acápite fue dedicado en exclusiva, y teniendo en cuenta que este documento sirvió de insumo fundamental para su formulación.

La cuarta parte de la Política plantea entonces, la justificación, el alcance, los objetivos y las estrategias, fruto de la reflexión que le antecedió. En relación con el alcance de la Política, se señala inicialmente que es como tal una Política Pública, y en ese sentido, se propone para todo el territorio nacional, y además se orienta a definir principios e instrumentos de Política Pública, que

---

<sup>647</sup> Factores que ocasionan contaminación y deterioro de los recursos naturales renovables; Factores que ocasionan pérdida o deterioro de la biodiversidad; Factores que ocasionan pérdida o deterioro del espacio público y del paisaje; Inadecuada gestión y disposición de residuos sólidos, líquidos y gaseosos; Uso ineficiente de la energía y falta de uso de fuentes no convencionales de energía; Riesgos de origen natural y antrópico; Pasivos ambientales; Patrones insostenibles de ocupación del territorio; Patrones insostenibles de producción y consumo; Baja o falta de conciencia y cultura ambiental de la población de las áreas urbanas; Pérdida de valores socio - culturales de la población urbana, que puede llevar a la pérdida de su identidad cultural y en consecuencia de su sentido de pertenencia del entorno; Insuficiente respuesta institucional del SINA, en términos de escasos niveles de coordinación y baja capacidad técnica y operativa para atender la problemática urbana.

<sup>648</sup> *Al respecto, el documento corrobora lo anterior señalando que, lo urbano no se debe restringir al área delimitada como suelo o perímetro urbano sino que los asuntos y problemas del medio ambiente en las áreas urbanas desbordan estos límites y abordan tanto los elementos propios del área urbana, como las relaciones que se generan con la región vecina. Teniendo en cuenta lo anterior, la Política entiende lo urbano-regional como el conjunto de interrelaciones entre el área urbana y los ecosistemas en los que se encuentra, producidas por la demanda de recursos naturales renovables desde el área urbana hacia la región vecina e indirectamente hacia otras regiones y por los efectos o impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, por las actividades humanas y la concentración de población.*

permitan manejar y gestionar el medio ambiente al interior del perímetro urbano de las grandes, medianas y pequeñas áreas urbanas, acorde con sus características específicas y sus problemáticas ambientales actuales. Plantea un enfoque integral de la gestión ambiental urbana soportado en las Políticas existentes, para lo cual define directrices y criterios de articulación de las diferentes Políticas, programas y planes sectoriales formulados o en proceso de formulación, así como las acciones para atender los problemas ambientales de las áreas urbanas, según sus características propias. Por último indica, que su alcance se inscribe en la visión de la “ciudad sostenible”<sup>649</sup>.

En cuanto a los objetivos plantea uno general y seis específicos. El objetivo general va en la dirección de *Establecer directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas, definiendo el papel y alcance e identificando recursos e instrumentos de los diferentes actores involucrados, de acuerdo con sus competencias y funciones, con el fin de armonizar la gestión, las Políticas sectoriales y fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana, para contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana y a la calidad de vida de sus pobladores, reconociendo la diversidad regional y los tipos de áreas urbanas en Colombia.*

En cuanto a los objetivos específicos, los seis planteados fueron: *i.) Mejorar el conocimiento de la base natural de soporte de las áreas urbanas y diseñar e implementar estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales; ii.) Identificar, prevenir y mitigar amenazas y vulnerabilidades a través de la gestión integral del riesgo en las áreas urbanas; iii.) Contribuir al mejoramiento de la calidad del hábitat urbano, asegurando la sostenibilidad ambiental de las actividades de servicios públicos, movilidad y la protección y uso sostenible del paisaje y el espacio público; iv.) Gestionar la sostenibilidad*

---

<sup>649</sup> La ciudad sostenible dice el documento, es una ciudad, que: *Conoce la base natural que la soporta y desarrolla estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables que conforman dicha base; Implementa planes de gestión integral del riesgo ante amenazas de origen natural y antrópico; Contribuye al mejoramiento del hábitat urbano, asegurando la sostenibilidad ambiental de sus actividades de servicios públicos, del paisaje y del espacio público; Gestiona la sostenibilidad ambiental de sus procesos productivos; Orienta estrategias de ocupación del territorio con criterios de sostenibilidad; Desarrolla procesos de educación y participación que contribuyan a la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes ambientales*

ambiental de los procesos productivos desarrollados en las áreas urbanas; v.) Promover, apoyar y orientar estrategias de ocupación del territorio que incidan en los procesos de desarrollo urbano-regional desde la perspectiva de sostenibilidad ambiental; y, vi.) Desarrollar procesos de educación y participación que contribuyan a la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes ambientales, promoviendo usos y consumo sostenibles.

Para el cumplimiento de los objetivos, general y específicos, se formularon tres estrategias, materializadas en un extenso y bien concebido plan de acción.

La primer estrategia se definió como: *Coordinación y Cooperación Interinstitucional*”, orientada a mejorar, ampliar y consolidar espacios de coordinación, cooperación y cogestión entre los entes territoriales y las autoridades Ambientales para la implementación y seguimiento de la Política. La segunda estrategia se denominó *Participación Ciudadana*, orientada a incrementar la cultura, la conciencia ambiental y el grado de participación de los ciudadanos urbanos en la solución de los problemas ambientales urbanos regionales.<sup>650</sup> La tercera y última: *Articulación y Consolidación de la Planificación Ambiental y Territorial*, dirigida a la búsqueda de la articulación de los instrumentos de planificación ambiental con el sistema de planificación urbano-regional, y así profundizar en la incorporación de la dimensión ambiental del Desarrollo Urbano.<sup>651</sup>

Al final, el documento de Política presenta su Plan de Acción por los seis objetivos específicos definidos, con sus respectivas metas, actividades y

---

<sup>650</sup> Por su parte la estrategia de participación ciudadana busca: i.) Promover los espacios de participación existentes y generar nuevos, de tal forma que se permita la vinculación de la sociedad civil al desarrollo de las acciones de la Política de Gestión Ambiental Urbana; ii.) Desarrollar y fortalecer los canales de comunicación entre autoridades ambientales, entes territoriales y comunidad; iii.) Promover espacios de formación y control social para la gestión ambiental urbana.

<sup>651</sup> Esta última estrategia planteo también: i.) Definir mecanismos para la armonización de los diferentes instrumentos de planificación ambiental, en las áreas urbanas: planes de gestión ambiental regional, planes de acción trianual, planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, entre otros; ii.) Definir mecanismos para la armonización entre los instrumentos de planificación ambiental y territorial: instrumentos de planificación ambiental, y planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo, entre otros; iii.) Definir instrumentos de planificación ambiental para las Autoridades Ambientales Urbanas.

acores responsables. Por su extensión presentaremos un resumen de sus consideraciones más importantes.

El primer objetivo, *Mejorar el conocimiento de la base natural de las áreas urbanas y diseñar e implementar estrategias de conservación y uso sostenible de los mismos*: con dos metas: a.) Alcanzar la línea base ambiental urbana formulada, cualificada y actualizada e incorporada en los instrumentos de planificación ambiental y territorial, y b.) Definir e implementar estrategias de conservación, uso y manejo sostenible de dichos recursos.<sup>652</sup>

El segundo objetivo, *Identificar, prevenir y mitigar amenazas y vulnerabilidades a través de la gestión integral del riesgo en las zonas urbanas*, con dos metas: a.) Áreas urbanas con riesgo de origen natural y antrópico identificados, valorados e incorporados a los instrumentos de planificación ambiental y territorial, y b.) Áreas urbanas preparadas para afrontar riesgos naturales y antrópicos.<sup>653</sup>

El tercer objetivo, *Contribuir al mejoramiento de la calidad del hábitat urbano, asegurando la sostenibilidad ambiental de las actividades de servicios públicos, la movilidad y la protección y uso sostenible del paisaje y el espacio público*, a través de seis metas: a.) Incorporar en el diseño y construcción de la vivienda lineamientos ambientales, b.) incorporar en la definición y gestión del espacio

---

<sup>652</sup> Sobre estas dos metas se plantean un conjunto de siete acciones, de entre las cuales destacan: *i.*) Mejorar el conocimiento de la Línea base ambiental, consolidación de la línea base ambiental urbano-regional, diseñar la metodología para la construcción línea base ambiental urbano-regional, unificar los mecanismos de levantamiento información y los sistemas de información de acuerdo con lo establecido para el Sistema de Información Desarrollo Ambiental -SIA y el Sistema de Información para la Planeación y la Gestión Ambiental –SIPGA; *ii.*) Incorporación de prioridades de conservación para cada área urbana en los instrumentos de planificación: conservación, uso e identificar prioridades de conservación para las áreas urbanas, incorporar las prioridades de conservación y manejo sostenible, como determinantes ambientales de los POT, definir los elementos conceptuales para la identificación de la Desarrollo Territorial, incorporar la estructura ecológica principal en los instrumentos de planificación ambiental y territorial.

<sup>653</sup> Para alcanzar dichas metas, se proponen 6 acciones concretas, entre las cuales destacan: *i.*) Profundizar en el conocimiento y la valoración de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de origen natural y antrópico, incluyendo los generados por el cambio climático, revisión conceptual y metodológica para Territoriales, vulnerabilidad y riesgo en las áreas urbanas, estandarizar información para la identificación y valoración de amenazas, vulnerabilidad y riesgo, elaborar diagnósticos por tipos de riesgo en las áreas urbanas, desarrollar líneas de investigación sobre riesgos derivados del cambio climático; *ii.*) Socializar y sensibilizar acerca de la gestión integral del riesgo de origen natural y antrópico, incluyendo los generados por el cambio climático: brindar a la comunidad información clara, oportuna y suficiente acerca de los riesgos de origen natural y antrópico a los que están expuestos los habitantes de las áreas urbanas y la manera de prevenirlos, mitigarlos o evitarlos, desarrollar estrategias de información pública para la prevención y reacción adecuada de la comunidad en caso de desastre.

público urbano lineamientos ambientales, c.) identificar, reducir y controlar los impactos ambientales producidos por la movilidad urbana, d.) uso eficiente y racional del recurso hídrico en la ciudad, e.) definir e implementar estrategias y acciones para la prevención, reducción reuso y reciclado de residuos, y, f.) Definir y disponer los criterios ambientales a la hora de levantar las dotaciones e infraestructuras ambientales.<sup>654</sup>

El cuarto objetivo, *Gestionar la sostenibilidad de los procesos productivos en las áreas urbanas*, planteó dos metas: a.) Las actividades productivas respetan el contenido del POT y se desarrollan en sus zonas establecidas; b.) Se aplican en todas las actividades productivas medidas, instrumentos o técnicas de gestión ambiental.

El quinto objetivo, *Promover, apoyar y orientar estrategias para la ocupación del territorio que incidan en los procesos de Desarrollo Urbano-regional desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental*, planteó como metas por alcanzar: a.) formular, adoptar y apropiar estrategias regionales y subregionales de ocupación y uso del suelo, y, b.) Controlar las dinámicas de expansión urbana en zonas estratégicas y de valor ambiental estratégico.<sup>655</sup>

Por último, el objetivo, *Desarrollar procesos de educación y participación que contribuyan a la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes ambientales*, propuso alcanzar 3 metas concretas: a.) Controlar las

---

<sup>654</sup> Algunas de las actividades que sobresalen de estas seis metas planteadas son: *i.*) Coordinar y articular las entidades del SINA para la conservación, preservación y recuperación de los elementos naturales del espacio público; *ii.*) Articular las instancias e instrumentos para la gestión del recurso hídrico en áreas urbanas: articulación de instrumentos de planificación ambiental y sectorial de ámbito nacional, regional y local; *iii.*) Fortalecer la capacidad de las entidades del SINA para implementar los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos Líquidos urbanos: revisión y ajuste de la gestión de los residuos líquidos e incorporación de criterios ambientales en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico -RAS; apoyar, desde la gestión ambiental urbana, la implementación de Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos Líquidos; definir y verificar el cumplimiento de los objetivos de calidad ambiental; *iv.*) Crear incentivos e instrumentos económicos: crear incentivos económicos para Municipios que reciban residuos de otras áreas urbanas, así como crear cargas económicas y contraprestaciones para aquellas áreas urbanas que exporten residuos a otros Municipios.

<sup>655</sup> Para alcanzar estas dos metas, el objetivo desarrolla 5 actividades, entre las que sobresalen: *i.*) Impulso a esquemas de organización y gestión regional que promuevan la integración territorial alrededor de ejes sectoriales del Desarrollo Urbano sostenible; *ii.*) Generación de directrices para los Municipios y regiones con el fin de incentivar o desincentivar la localización de actividades económicas; *iii.*) Desarrollo de un programa de investigación ambiental urbano-regional: definir líneas de investigación ambiental urbano regional sobre temas que se prioricen; consolidar y divulgar los resultados de las investigaciones; desarrollar proyectos piloto para implementar resultados de las investigaciones.

dinámicas de expansión urbana sobre suelos y áreas ambientalmente estratégicas, b.) Implementar el componente urbano de la Política Nacional de Educación Ambiental, c.) Propender ciudadanos formados e informados de sus derechos y deberes, adopten usos y consumos responsables y sostenibles.<sup>656</sup>

## **4.5. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO Y SU APLICACIÓN A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO**

### **4.5.1. Introducción**

El Derecho ambiental colombiano se compone en lo más alto de la jerarquía de fuentes por cuatro normas principales: La Ley 23 de 1973 o Ley de facultades, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente-CRNA, La Constitución Política, y la Ley Marco Ambiental (99/93). Le siguen a éstas, un grupo de normas generales, aplicables a todos los sectores afectados por la Política Ambiental que incorporan disposiciones sobre protección de derechos, mecanismos de gestión e instrumentos de planificación. Un tercer eslabón lo integran un grupo de normas ambientales sectoriales, direccionadas hacia la regulación del uso, administración, protección y manejo de los recursos naturales, así como a la prevención de la contaminación mediante el establecimiento de parámetros de calidad ambiental o estándares, así como normas que establecen controles a diversas actividades antrópicas. Un cuarto sector está compuesto por la normativa sectorial de incidencia ambiental (según la clasificación de BRAÑES), es decir, normas que en principio pertenecen a otros sectores diferentes a la protección ambiental, pero cuyo contenido incide directamente en dicha protección. Es el caso de la normativa de prevención y atención de

---

<sup>656</sup> Las anteriores tres metas plantean a su vez seis actividades en concreto para alcanzarlas, entre las cuales sobresalen: *i.*) Fortalecimiento de la capacidad institucional para la implementación del componente ambiental del Programa Nacional de Educación Ambiental; *ii.*) Definición de los determinantes ambientales regionales para las zonas de expansión de los nuevos planes de ordenamiento territorial; *iii.*) Generación de directrices para los Municipios y regiones con el fin de incentivar o desincentivar localización de actividades económicas.



desastres, de ordenación del territorio, urbanística, de minas o de hidrocarburos que especifican también límites y controles ambientales al ejercicio de sus actividades. Por último están las normas generales con contenidos ambientales (siguiendo también la clasificación de BRAÑES), como son: La Ley Sanitaria (9/79) el Código Civil, el Código de Policía, la legislación agraria, el Estatuto tributario, o el Código Penal en lo relacionado con los delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales.

Asimismo, es ineludible referirnos a los Tratados y Convenios Internacionales ambientales ratificados por Colombia, la cual se realiza mediante una Ley de Ratificación expedida por el Congreso de la República y bajo la rúbrica del Presidente. Dicha Ley, según la interpretación constitucional, tiene el valor de Ley ordinaria, con excepción de aquellos Tratados y Convenios internacionales que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, los cuales, según el Art. 93 de la Carta de 1991, prevalecen en el orden interno, es decir, están por encima de la Ley.

Miremos algunos aspectos generales de estas normas que componen cada uno de los escalones de la jerarquía normativa ambiental colombiana, los cuales serán analizados con mayor detalle en el acápite correspondiente.

Como ya se mencionó, las cuatro normas de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico ambiental colombiano son: en primer lugar, la Constitución Política de Colombia, la que como ya señalamos, ha sido considerada como una verdadera *Constitución ecológica*. En segundo lugar, la Ley General de medio ambiente-Ley 99/93, a la cual aludimos antes también.<sup>657</sup> En el tercer nivel se encuentra el Código de los Recursos Naturales

---

<sup>657</sup> No está de más traer a colación de nuevo, que por medio de esta Ley que se reorganizó el sistema encargado de la gestión ambiental en el país, creó el Sistema Nacional Ambiental –SINA, y dotó a la estructura político-administrativa del Estado de un Ministerio de medio ambiente. Esta Ley está compuesta de 118 artículos y dieciséis (16) títulos distribuidos de la siguiente manera: *Título I*: fundamentos de la Política Ambiental Colombiana; *Título II*: del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental; *Título III*: de la estructura del Ministerio del Medio Ambiente; *Título IV*: del Consejo Nacional Ambiental; *Título V*: del apoyo científico y técnico del Ministerio; *Título VI*: de las Corporaciones Autónomas Regionales; *Título VII*: de las rentas de las Corporaciones Autónomas

y de Protección del Medio Ambiente, Decreto-Ley 2811 de 1974, el cual si bien está derogado en parte, registra los primeros principios generales de la Política Ambiental, así como disposiciones relacionadas con la propiedad y uso de los recursos naturales, los modos de adquirir el derecho al uso, así como las limitaciones al dominio de los mismos. Asimismo, establece el régimen jurídico concreto y aplicable a los distintos sectores que componen amplia del bien jurídico: medio ambiente.<sup>658</sup> Como última norma de mayor jerarquía, está la denominada Ley de Facultades ambientales, la Ley 23 de 1973, que a su vez, es fundamento de existencia de las demás normas ambientales expedidas en el país. Mención aparte merece el Código Sanitario (Ley 9 de 1979), el cual si bien es una norma sectorial con incidencia ambiental, muchas de sus disposiciones tienen una naturaleza ambiental innegable, hasta el punto que los desarrollo reglamentarios de este Código expedidos desde finales de los 70, durante la década de los 80 y principios de los años 90, se realizaron de manera conjunta con el desarrollo de las disposiciones contenidas en el CRNA.

En segundo lugar están las normas transectoriales, denominadas así un tanto de manera un arbitraria, para significar aquellas que no se aplican a un sector en concreto, sino de manera transversal a todos los sectores que conforman el Derecho Ambiental. Es el caso de las normas sobre planificación ambiental, cuyos fundamentos se hayan en las normas de mayor jerarquía, con especial asiento en la Ley 99 de 1993, pero cuya ejecución se encuentra en diversos reglamentos particulares. Asimismo, están las normas que ejecutan el

---

Regionales; *Título VIII*: de las licencias ambientales; *Título IX*: de las funciones de las Entidades Territoriales y de la planificación ambiental; *Título X*: de los modos y procedimientos de participación ciudadana; *Título XI*: de la Acción de Cumplimiento en asuntos ambientales; *Título XII*: de las sanciones y medidas de la policía; *Título XIII*: del Fondo Nacional Ambiental y del Fondo Ambiental de la Amazonia; *Título XIV*: de la Procuraduría delegada para asuntos ambientales; *Título XV*: de la liquidación del INDERENA y de las garantías laborales; *Título XVI*: disposiciones finales

<sup>658</sup> La parte II del Código regula lo relacionado con: i.) El régimen jurídico del aire y la atmósfera, así como el control y protección de la calidad del aire; ii.) El régimen jurídico de las aguas, marítimas y continentales, su reglamentación y modos de adquirir el derecho al uso, su explotación, la ocupación de cauces, playas y lechos, la imposición de servidumbres, la realización de obras hidráulicas, y normas sobre uso, conservación y preservación; iii.) El régimen de los recursos energéticos primarios, como los recursos geotérmicos y la promoción de las energías renovables; iv.) El régimen de la tierra y suelos, su protección, reglamentación de sus usos; v.) El régimen de la flora terrestre y bosques, su protección y conservación, los bosques y aprovechamientos forestales, la fauna terrestre, su protección y conservación, normas sobre caza y aprovechamientos faunísticos; vi.) El régimen de los recursos hidrobiológicos, la acuicultura y fomento de la pesca; vii.) El régimen del paisaje, su protección y la regulación de la contaminación visual, y viii.) El modo de manejar los recursos naturales, el manejo de las cuencas hidrográficas, la creación de Distritos de manejo integrado de recursos naturales y de Distritos de conservación de suelos, y todo lo relacionado con el Sistema Nacional de Parques y en general de áreas protegidas.

Principio de Evaluación de los Impactos Ambientales, en particular, su principal técnica jurídico-administrativa, la Licencia Ambiental. Si bien la Licencia Ambiental había sido regulada por los Arts. 27 a 29 del CRNA, ésta nunca fue reglamentada, y por ende, no utilizada. Sólo hasta su consagración en la Ley 99/93 comenzó a ser aplicada.<sup>659</sup> Desde su primer desarrollo reglamentario a través del Decreto 1753 de 1994 hasta hoy, se han producido 10 modificaciones a este instrumento. El Reglamento vigente al respecto es el Decreto 2820 de 2010, expedido por el MAVDT, al cual nos referiremos adelante.

Por último, dentro de las normas ambientales están las de carácter sectorial cualquiera sea su naturaleza: Leyes, Decretos, Resoluciones, Acuerdos, que desarrollan precisamente, el libro segundo del CRNA, los dispositivos constitucionales y las disposiciones sectoriales consignadas en la Ley 99/93. Esta legislación ambiental sectorial es de una particular complejidad, y valga decirlo, en ocasiones reiterativa y contradictoria. Hay cantidad de normas dispersas que regulan una y otra vez los mismos asuntos, o que modifican o derogan tácitamente otros, sin que apenas se note. El ejemplo de lo que venimos diciendo se presenta en materia de residuos donde no existe una Ley General, sino un conjunto de disposiciones disgregadas: desde Tratados Internacionales debidamente ratificados por el país, pasando por un conjunto de Leyes que regulan cada tipo de residuo en particular,<sup>660</sup> y su vez para cada tipo de residuo, su reglamento concreto, valga decirlo, regulando los mismos temas. Dicho lo anterior es más que necesario reivindicar la necesidad de contar para Colombia con una Ley General de residuos, que establezca los principios en materia de gestión integral, que unifique definiciones, que establezca estándares y utilice categorías específicas para la catalogación del residuo, y que por supuesto, señale de una vez por todas un Régimen Común

---

<sup>659</sup> Según el artículo 50 de la Ley 99 de 1993, la Licencia Ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada

<sup>660</sup> En el ordenamiento jurídico colombiano sobre residuos existen por lo menos cinco tipologías de residuos: los sólidos urbanos, los tóxicos y peligrosos, los inertes, los hospitalarios y similares y los especiales

de Responsabilidad por daño ambiental ante la incorrecta gestión de los mismos.

Luego están las normas sectoriales de incidencia ambiental. Antes hemos indicado, que de acuerdo con la definición dada por BRAÑES (1998), estas son las normas que regulan otros sectores o asuntos, pero dado su objeto, naturaleza y finalidad inciden de forma directa e indirecta en la regulación dirigida a la protección del ambiente. Y hemos dado los casos de la regulación relacionada con la sanidad (Código Sanitario), y en ese sentido no cabe duda que los problemas ambientales tienen en su mayoría hoy, hondas repercusiones en la salud de los seres humanos. También está como ejemplo la normativa sobre atención y prevención de desastres (gestión del riesgo), pues la correcta aplicación de la normativa ambiental evita sin duda, la producción de desastres naturales.

Por último aparecen las normas que no tienen la pretensión de incidir en el objetivo principal de proteger el medio ambiente, pero que su contenido termina impactando dicha protección. Dos ejemplos de ello son para el caso colombiano, el Código Civil y el Código Penal. El Código Civil ha considerado a los recursos naturales como bienes susceptibles de apropiación particular, y en ese sentido regula la manera de acceder a su dominio. Con la expedición del CRNA (1974) dicha visión varió y los recursos naturales pasaron a ser bienes de dominio público, no apropiables por particulares: inembargables, imprescriptibles e inenajenables; sobre los cuales incluso el Estado no tiene dominio sino su custodia y protección. Como colofón de todo se vino a decir, que en todo caso, se respeta la propiedad privada con arreglo a las Leyes preexistentes, pero que dicha propiedad es una finalidad social y le es inherente una finalidad ecológica. Quedó de esa manera limitada la visión privatista con la que fue redactado el Código Civil a fines del siglo XIX.

Desde la otra perspectiva, la del Código Penal, se desconsideró durante largo tiempo criminalizar conductas y tipificar delitos para quienes atentasen

contra el medio ambiente y los recursos naturales, era un asunto del cual no se ocupaban las normas penales. Hoy día, ninguna legislación pone en duda la necesidad de tutelar el ambiente y los recursos naturales como bienes jurídicos protegibles. En particular, el Código Penal colombiano estableció desde el año 2000 un catálogo de Delitos contra el Ambiente y los Recursos Naturales que antes no existían. El Título XI, Arts. 328 a 339, habla de los delitos contra los recursos naturales renovables y el medio ambiente, y consagra expresamente una serie de conductas atentatorias en la materia.<sup>661</sup> Si bien dichas normas están redactadas de forma un tanto confusa y con errores de técnica legislativa, es la primera vez que se tutelan este tipo de bienes y por tanto es significativo el avance. Adicionalmente, otros títulos del Código Penal consagran delitos ambientales conexos diversos, como son los delitos contra la seguridad pública, contra la salubridad pública, contra el patrimonio económico y contra bienes protegidos. En materia penal ambiental se admite incluso, y esto es una novedad legal, la responsabilidad penal de las personas jurídicas, en principio en cabeza de sus representantes legales levantando el *velo corporativo*, o un supuesto aún discutido, de la responsabilidad directa de la persona jurídica.<sup>662</sup>

---

<sup>661</sup> Los delitos ambientales y conexos en el Código Penal colombiano son: *Delitos contra la vida y la integridad personal*: Manipulación genética humana (art. 132); Repetibilidad del ser humano o clonación (art. 133); Fecundación y tráfico de embriones humanos (art. 134); *Delitos contra personas o bienes protegidos por el derecho internacional humanitario (DIH)*: Destrucción del medio ambiente en conflicto armado (art. 164); *Delitos contra el patrimonio económico*: Defraudación de fluidos (art. 256); Usurpación de aguas (art. 262); *Delitos contra la seguridad pública*: Provocación de inundación y derrumbe (art. 352); Introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos (art. 361); Tráfico, transporte y posesión de sustancias nucleares y/o radiactivas (art. 363) *Delitos contra la salud pública*: Violación de medidas sanitarias (art. 368); Contaminación de aguas (art. 371); Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico (art. 372); Fabricación y comercialización de sustancias nocivas para la salud (art. 374) *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*: Ilícito aprovechamiento de recursos naturales renovables (art. 328); Violación de fronteras para la explotación de recursos naturales (art. 329); Manejo ilícito de microorganismos nocivos (art. 330); Daños en los recursos naturales (art. 331); Contaminación ambiental (art. 332); Contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo (art. 333); Experimentación ilegal en especies animales y vegetales (art. 334); Pesca ilegal (art. 335); Caza ilegal (art. 336); Invasión de áreas de especial importancia ecológica (art. 337); Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales (art. 338)

<sup>662</sup> La Corte Constitucional, al realizar el examen de constitucionalidad de la Ley 491 de 1991, por medio de la cual se crea el seguro ecológico y se modifica el Código penal, específicamente en la declaratoria de inexecutable del artículo 26 el cual creó un nuevo tipo penal: *Artículo 26. Créase el artículo 247B cuyo tenor es el siguiente: Artículo 247b. Personas Jurídicas. Para los delitos previstos en los artículos 189, 190, 191 y 197 y en el capítulo anterior, en los eventos en que el hecho punible sea imputable a la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, el juez competente, además de las sanciones de multa, cancelación de registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad, o cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones podrá imponer sanciones privativas de la libertad tanto a los representantes legales, directivos o funcionarios involucrados, por acción o por omisión, en la conducta delictiva...* precisa que la declaración de inexecutable del artículo 26 de la Ley 491 de 1999 no implica, en manera alguna, un cambio de jurisprudencia en relación con las sentencias C-320 de 1998 y C-674 de 1998, que señalaron que la ley podía imponer responsabilidad penal a las

#### 4.5.2. Principios, característica y objetivos del Derecho Ambiental Colombiano

Hemos indicado antes que los principios y valores se corresponden con los fundamentos filosóficos y éticos de la disciplina, sirven como herramienta para la interpretación, aplicación y cumplimiento de las normas, develan su espíritu, en este caso, la necesidad de proteger intereses comunes, sublimes y necesarios para el bienestar y supervivencia del ser humano y demás especies. Los principios y valores del Derecho ambiental colombiano no son diferentes a los encontrados a nivel en el Derecho ambiental en general, estos pueden ser clasificados en: i.) Equidad intergeneracional; ii.) Propiedad colectiva; iii.) Justicia ambiental; iv.) Responsabilidad; y v.) Sostenibilidad ecológica. Miremos cada uno de ellos:

*La equidad intergeneracional* implica una ampliación del sentido de justicia en la concepción y aplicación del Derecho Ambiental, el cual lleva implícito el reconocimiento de los derechos de las generaciones futuras a gozar y disfrutar de los bienes y servicios ambientales para su supervivencia. Pero como todo derecho tiene un correlativo deber, se configura la imposición a las generaciones presentes de mantener en buen estado (estado natural o equilibrado) la oferta ambiental del planeta y de esta manera posibilitar que los que vienen tengan el derecho de tomar decisiones sobre su vida, en un medio en condiciones que lo permita.

Por otra parte, y según el Art. 42 del CRNA, los recursos naturales renovables y demás elementos constitutivos del ambiente son *bienes comunes de propiedad colectiva*. Excepcionalmente se tiene propiedad privada sobre ellos, pero siempre limitada en razón de la función social y ecológica que es, y

---

*personas jurídicas, ya que éstas pueden ser sujetos activos de distintos tipos penales, en particular de aquellos que pueden ocasionar grave perjuicio para la comunidad, o afectar bienes jurídicos con clara protección constitucional, como el medio ambiente. Sin embargo, la promulgación de esos tipos penales debe respetar el principio de legalidad, por lo cual, deben aparecer claramente predeterminados las conductas punibles, las sanciones y el procedimiento para imponerlas. La inconstitucionalidad de la disposición acusada deriva entonces de la indefinición de esos aspectos, pero no implica ninguna modificación de la doctrina constitucional desarrollada en esas sentencias, pues nada en la Constitución se opone a que la ley prevea, en ciertos casos, formas de responsabilidad penal de las personas jurídicas.* Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-843/99 de 27 de octubre de 1999.

le es inherente, consagrada en el Art. 58 de la Constitución colombiana y desarrollada a través de gran cantidad de pronunciamientos jurisprudenciales. Sobre el medio ambiente y los recursos naturales sólo se tiene derecho al uso, el cual se adquiere en virtud de licencia, permiso, autorización o concesión otorgada por autoridad competente (CRNA, Arts. 50 a 63).

Para hablar de *justicia ambiental* hay que partir de una realidad: la injusticia ambiental. Durante largo tiempo la relación hombre-naturaleza ha sido desigual; la cosmogonía, si se puede llamar de esa manera, ha sido la imposición de la visión antropocéntrica por encima de una visión de equilibrio. Incluso hoy, cuando tenemos un Derecho protector del ambiente, la visión que sigue primando es la antropocéntrica. En efecto nos interesa proteger el ambiente, pero para que las generaciones presentes, y las que están por venir, tengan un sitio donde vivir y perpetuarse. Así, la injusticia ambiental se manifiesta en los siguientes sentidos: hay un capital natural frágil y limitado, y por consiguiente, una oferta limitada de recursos y de ambiente para los seres humanos. A pesar de lo anterior, el hombre ha rebasado con su actividad antrópica el límite de dichos recursos (sobreuso, explotación, exceso y mala utilización). Y no sólo se sobreutilizan, sino que el acceso a ellos es inequitativo y desigual, así como el disfrute de sus beneficios. En la misma línea de lo dicho pero desde otra arista, algunos seres humanos han utilizado los recursos naturales y el ambiente, no sólo como materia prima de sus actividades antrópicas cotidianas, sino como sumidero de sus desechos. Todo lo que produce, todo lo que consume, todo lo que deja de utilizar va al ambiente. El problema está en que el hombre elimina más de lo que el medio natural está en capacidad de soportar, degrada la calidad del ambiente, vulnera el equilibrio de los ecosistemas y hace imposible la capacidad de resiliencia del planeta. Pero hay más, en la eliminación de sus desechos también se produce entre los humanos otra relación de injusticia, pues en distribución de las cargas contaminantes hay quienes producen más que otros, y estos no son quienes de ordinario, tienen mayor conciencia, sufragan los gastos de recuperación o

sufren con mayor rigor los efectos de su contaminación (responsabilidades comunes pero diferenciadas?).

Todas las anteriores son las dinámicas de injusticia del sistema humano que toma de manera marginal y despreciable al sistema natural, pero que también desprecia a los demás seres humanos; como señaló ASHBY (1990), “*los humanos no estaremos en paz con la naturaleza, hasta tanto no estemos en paz con nosotros mismos*”. Así las cosas, la justicia ambiental es otro principio del Derecho Ambiental, ya que éste a través de sus prescripciones impositivas, coercitivas, sirve de alguna manera para corregir dichos desequilibrios. En ese sentido, el Derecho ambiental avanza no sólo en tutelar bienes jurídicos propios de las relaciones humanas, sino que debería *ambientalizar* al resto de los bienes jurídicos, cuyos beneficiarios principales sean los mismos elementos naturales; entender que protegiéndolos intrínsecamente a ellos, también se beneficiarían los seres humanos en mejorar sustancialmente su calidad de vida.<sup>663</sup>

Otro de los principio es de la *responsabilidad ambiental*, el cual plantea un nuevo pacto entre sociedad y naturaleza. A través de este principio se viene a decir que el ser humano y la sociedad en general como sujeto responsable y destinatario de las normas ambientales, tienen una obligación de usar y gozar los bienes y bondades de la naturaleza, lo que implica la imposición de deberes de protección, conservación y respeto. El Derecho entonces prescribe la responsabilidad de los particulares de guardar siempre dichas relaciones de respeto para con el ambiente, y del Estado, la obligación de protegerlo, conservarlo, y exigir de los infractores de las normas de protección, su responsabilidad por vulnerar las disposiciones que están en el deber de acatar. Pero la responsabilidad va mucho más allá que el simple supuesto de hecho y la consecuencia jurídica, la responsabilidad también se predica de la

---

<sup>663</sup> Desde hace un buen tiempo, el profesor P. SINGER (1989) y otra importante corriente de científicos ambientalistas, han reivindicado la necesidad de reconocer los derechos de los animales, o de establecer medidas de protección que incidan directamente en el bienestar de la flora. Lo cierto es que mientras el Derecho ambiental no cuente con este tipo de instrumentos, tendrá una pata coja para realizar plenamente su cometido, pues la visión de bienes jurídicos cuyos beneficiarios sean solamente los seres humanos es, al menos desde la óptica de este Derecho, una solución a medias.



conciencia de los seres humanos por su *bien-estar*, que es imposible sin un ambiente de calidad. La responsabilidad que es o debe ser en gran medida voluntaria, hace que el valor (hábito operativo bueno) que subyace detrás de la medida impositiva aflore y se imponga como obligación a todo ser humano en el sentido de preguntarse cómo quiere vivir, cómo puede vivir mejor y qué está dispuesto a hacer para conseguirlo. El Derecho ambiental no es sólo comando y control, es o debe ser también, fomento, buenos incentivos y prácticas, apoyo, información, formación, concientización.

La *sostenibilidad ambiental* es otro de los Principios del Derecho Ambiental. Según éste, las Leyes humanas deben ir en consonancia con las Leyes de la naturaleza para poder diseñar normas encaminadas a la protección del ambiente. Aunque sea desde una visión antropocéntrica de prevención o minimización de impactos antrópicos, es necesario conocer las Leyes básicas de la naturaleza y extrapolar sus comportamientos y soluciones a las prescripciones impositivas de las Leyes humanas. El Principio de la política ambiental global conocido como BAT o *mejor tecnología disponible*, debe o debería también, en relación con la protección del medio ambiente, considerar la manera como el ambiente realiza sus procesos y soluciona sus problemas, como una tecnología extrapolable, y por ende, utilizable por las soluciones antrópicas. La sostenibilidad ambiental nos da a entender, que con base en las Leyes de la naturaleza, premisas tan sencillas como que no usar los recursos naturales renovables más allá de su capacidad de renovabilidad y/o resiliencia, deben ser acatadas. En la extracción de recursos naturales no renovables (minerales, metales, hidrocarburos), se debe conocer el uso sostenible del recurso, la capacidad de extracción y los límites de su renovabilidad. Cuando se utiliza el ambiente como sumidero de desechos es necesario saber la afectación que se puede producir, su capacidad de carga y el soporte de los ecosistemas o recursos cuando son receptores de contaminación (vertimientos, desechos, emisiones). Son premisas sencillas que deberían ser por todos conocidas para el mantenimiento y la mejora del escenario soporte de nuestras actividades antrópicas.

Ahora bien, al igual que acontece con los principios, las características del Derecho ambiental colombiano no difieren de las características normalmente esgrimidas para este Derecho a nivel global. Las más importantes son:

*a. El Derecho Ambiental es principalmente Derecho público:* Las normas ambientales son principalmente normas de Derecho público, esto quiere decir, que si bien hay un número importante de normas de raigambre privatista, la protección del medio ambiente, las funciones y competencias que dimanan de dicha protección, recaen principalmente sobre el Estado, quien tiene a su cargo la expedición de todas aquellas que sean necesarias para cumplir con el mandato constitucional contenido en los Arts. 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia. La misma Ley general de medio ambiente de Colombia, Ley 99/93, señala en su Art. 107 párrafo 2° que, “*las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares*”.

*b. Es un Derecho Global:* Contar con una herramienta de gestión como el Derecho ambiental ha sido fruto del esfuerzo internacional. Los Estados han seguido la senda trazada por las Cumbres, Conferencias y Encuentros Internacionales, y aunque el Derecho internacional, también el ambiental, sigue siendo predominantemente *Soft Law*, se ha ido desmarcando de dicha dinámica, y por el contrario ha manifestado una pauta en la que los Estados asumen responsabilidades por sus incumplimientos ante la comunidad internacional. Las normas de protección ambiental reaccionan frente a problemas de índole global, que no tienen límite y que pueden afectar a algunos o a todos en cualquier parte, de allí la consigna de “*pensar globalmente y actuar localmente*”. Se parte de la consideración de que el ambiente es uno y la obligación de conservarlo y protegerlo es planetaria, no hace distinciones y mucho menos concesiones.

*c. Es un Derecho prospectivo:* Está claro que el Derecho ambiental existe para ser aplicado aquí y ahora, además con vigor y propiedad, pues sus

resultas no dan espera. Sin embargo también comporta una visión y sentido prospectivos, pues reconoce la existencia de los derechos de las futuras generaciones, ínsito en el principio de *Justicia Intergeneracional* del que ya hablamos. El Derecho Ambiental es el *Derecho del futuro* que garantiza el *Derecho a un futuro*. De hecho la visión en la concepción y aplicación del Derecho ambiental de hoy se hace casi siempre sobre la base de lo que hemos hecho mal para corregirlo, y situarnos en un escenario de mejora continua en un escenario futuro, en el *keep going continuously*, sobre el cual se soporta el modelo de Desarrollo Sostenible.

*d. Es un Derecho fruto de las relaciones interdisciplinarias:* La protección ambiental requiere necesariamente de las relaciones interdisciplinarias y del diálogo de saberes. La moderna teoría de protección ambiental y la gestión ambiental integral como parte de aquella, han sido fruto de la simbiosis entre ciencias, disciplinas y saberes que han estudiado tradicionalmente el ambiente, como las Ciencias Fundamentales (Física, Química, etc.), las Ciencias Naturales (Ecología, Biología, etc.) llevando todo ello al adecuado manejo de las comportamientos humanos entendidos por las Ciencias de la sociedad (Antropología, Filosofía, Economía, Derecho, Política, Sociología). Así, siendo complejas las relaciones que se dan entre el medio natural y el medio humano, complejo es también su estudio, el que sólo se puede abordar a partir del diálogo de saberes. Igual pasa con el Derecho ambiental, una buena norma ambiental que despliegue su contenido a resolver un problema o desatar una controversia de carácter ambiental, sólo puede respuesta positiva cuando desde la disciplina (Derecho) se ha discutido, analizado y solucionado de manera interdisciplinar, pues los problemas ambientales son los problemas de la holística y la integralidad.

*e. Es un Derecho esencialmente axiológico:* si partimos de que lo axiológico toma en cuenta los valores según dimanantes éticos, es claro entonces que la protección ambiental implica obligatoriamente el reconocimiento de una nueva ética, dirigida a redefinir las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. La

protección ambiental se funda en principios y valores de salvaguarda del planeta, la especie humana y las demás especies vivas. Existe una prohibición ética y ontológica (legal además) de acelerar la entropía, y con ella, la destrucción de la tierra, la naturaleza, y la vida.

*f. Es un Derecho preventivo:* El énfasis de la protección ambiental está en la prevención y la precaución. La protección ambiental implica la prevención de los atentados y/o daños al ambiente y los recursos naturales. El mejor impacto es el que no se produce (desconsideramos la existencia de impactos positivos). En segunda instancia está precaución de los riesgos, como conocimiento y conciencia del riesgo que conlleva la no protección.

*g. Es un Derecho redistributivo:* El Derecho Ambiental como todo Derecho, debe transitar hacia hacer posible la Justicia. La protección ambiental debe entonces, corregir los desequilibrios y la injusticia ambiental, a la cual hicimos referencia. Por una parte, permitiendo un acceso equitativo a los bienes y servicios ambientales, en condiciones de igualdad, aun privilegiando los derechos colectivos e intereses comunes, por sobre los intereses privados. Por otra parte, debe procurar una justa distribución de la cargas corrigiendo los desequilibrios.

Por último, reparemos en el objeto del Derecho Ambiental colombiano. En primer lugar, el objeto del Derecho Ambiental es la regulación y protección del Medio Ambiente, esto es, de la relación e interacción entre sociedad y naturaleza. En segundo término, implica la regulación del uso y aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales renovables, al tiempo que reglamenta su protección, conservación y cuidado. En tercer lugar, al proteger el medio ambiente se está de manera indirecta (en su mayoría directa) protegiendo la vida y salud humanas, de acuerdo con el marcado acento antropocentrista de la protección ambiental (normas humanas para la protección humana).

En cuanto al segundo aspecto, esto es, la regulación del uso y protección de los recursos naturales, se tiene que las normas ambientales se refieren a esos recursos, tanto como fuente (suministro, aprovechamiento), como receptores de contaminación (vertedero, sumidero). Incluye los recursos naturales renovables, tales el recurso hídrico, el aire y la atmósfera, los suelos, el paisaje y los recursos biológicos (flora y fauna) y genéticos, entre otros. Incluye la regulación de los factores ambientales en la explotación de recursos naturales no renovables (minerales, metales, gas, hidrocarburos). El objeto del Derecho Ambiental incluye un objeto mediato, asociado a un concepto amplio de justicia, que sería la consecución de la justicia ambiental, y asimismo incluye un objeto ulterior, una remota aspiración, que sería la redefinición de las relaciones, todavía maltrechas, entre la sociedad y la naturaleza

#### **4.5.3. Análisis de la Legislación ambiental de mayor jerarquía y su incidencia en la gestión ambiental urbana**

Es tiempo de revisar el conjunto de normas a las cuales hemos denominado de mayor jerarquía, que constituyen la base del Derecho Ambiental colombiano. Nos dedicaremos a revisar su contenido, así como el impulso (si es que lo hay) que cada una de ellas ha dado a la consolidación de sostenibilidad urbana a partir de la protección del medio ambiente. Este análisis se hará bajo un prisma amplio, tomando en consideración no sólo las particularidades de la que debe ser la ciudad sostenible sino también los elementos que conforman la visión de la gestión ambiental urbana y lo urbano en relación con lo regional. Por otro lado, el análisis se realizará tomando en cuenta el criterio cronológico.

La Ley 23 de 1973 es la primera norma ambiental propiamente dicha de Colombia, a través de la cual, entre otras importantes consideraciones, se otorgaron facultades al Presidente de la República para expedir el CRNA, al cual nos referiremos a continuación. No obstante por su generalidad, las disposiciones que contiene no hacen alusión directa a los asuntos ambientales

urbanos. Si se recogen en la gama de principios que consagró, alusiones indirectas sobre estos asuntos. Entre las disposiciones más relevantes que puedan servir de base a la protección ambiental urbana tenemos:

El Art. 2, señala que el medio ambiente es un patrimonio común, y que su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares; El Art. 7 a través del cual se señala que el gobierno nacional podrá crear incentivos y estímulos económicos para fomentar programas e iniciativas encaminadas a la protección del medio ambiente; El Art. 13 en el cual establece que cuando técnicamente se establezca que se han sobrepasado los niveles mínimos de contaminación o aprovechamiento o que hay una nueva contaminación no prevista de manera especial, el gobierno nacional podrá inspeccionar los procesos industriales, comerciales o de cualquier otra índole, en orden a reducir o eliminar la contaminación y controlar la fuente de la misma. Nótese como hace referencia a impactos antrópicos procedentes de procesos que se dan de forma manifiesta y principal en los entornos urbanos. A ellos, considera la Ley, deben ir dirigidos de forma prioritaria los esfuerzos de protección.

Indistintamente del tipo de escenario en el cual se puede producir la alteración ambiental, el Art. 16 de esta Ley es importante, pues constituye la génesis o el origen jurídico de la teoría de la responsabilidad por daños al medio ambiente en Colombia, teoría que por lo que existe en el ordenamiento jurídico colombiano, está en gran medida por hacer. Este Art. señala que el Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado.

La segunda de las normas de mayor jerarquía es el Código de los Recursos Naturales y del Ambiente y de Protección del Medio Ambiente. Antes hemos

dicho que este, el Decreto-Ley 2811, de 18 de diciembre de 1974, se encargó, se encarga aún en buena medida, de regular de manera amplia el acceso, la gestión, aprovechamiento y utilización de los recursos naturales,<sup>664</sup> la defensa del ambiente y de los mismos recursos naturales renovables contra la acción nociva de fenómenos naturales, y de los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en él.<sup>665</sup>

Para hacer posible sus objetivos, el Código fue dividido en dos grandes libros: El libro primero dedicado al ambiente, y el segundo a la propiedad, uso e influencia ambiental de los recursos naturales renovables. A su vez cada libro está subdividido en diferentes partes con sus respectivos títulos:

El libro primero va de los Arts. 7 al 41 y se encuentra dividido en cuatro partes:

*Parte I:* sobre la definición y normas generales de la política ambiental; *Parte II:* sobre los asuntos ambientales de ámbito o influencia internacionales; *Parte III:* sobre los medios de desarrollo de la política ambiental; y *Parte IV:* sobre las normas de preservación ambiental relativas a elementos ajenos a los recursos naturales. Es de destacar la parte IV, ya que formas de contaminación predominantemente urbana como los productos químicos, sustancias radioactivas, ruido, y residuos urbanos, se reglamentan en ella. Por su parte el Libro segundo va de los Arts. 42 al 340 y se encuentra dividido en doce partes.

666

---

<sup>664</sup> El Código se encarga del manejo de los recursos naturales renovables: La atmósfera y el espacio aéreo nacional; Las aguas en cualquiera de sus estados; La tierra, el suelo y el subsuelo; La flora; La fauna; Las fuentes primarias de energía no agotables; Las pendientes topográficas con potencial energético; Los recursos geotérmicos; Los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la República; Los recursos del paisaje.

<sup>665</sup> Por demás elementos el Código identifica: los residuos, basuras, desechos y desperdicios; El ruido; Las condiciones de vida resultantes de asentamiento humano urbano o rural; y, Los bienes producidos por el hombre, o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.

<sup>666</sup> La parte I consta de seis títulos: Título I: sobre el dominio de los recursos naturales; Título II, de la actividad administrativa relacionada con los recursos naturales renovables; Título III, del régimen de reservas de recursos naturales renovables; Título IV, prioridades; Título V, de los modos de adquirir derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público; Título VI, del registro, censo y representación del objeto materia del derecho sobre recursos naturales renovables. Cada título tiene un conjunto de disposiciones que lo reglamentan. La Parte II está dedicada a la atmósfera y espacio aéreo, de donde destaca el Reglamento para el control y protección de la calidad del aire. La Parte III está dedicada a las aguas no marítimas (continentales), de donde destacan: Del dominio de las aguas y sus cauces; De los modos de adquirir derecho al uso de las aguas; De la explotación y ocupación de los cauces, playas y lechos; De las servidumbres; De las obras hidráulicas; Del uso, conservación y preservación de las aguas; De

En relación con la protección del medio ambiente urbano, ya desde 1974 el Código hacía alusión expresa a las dinámicas contrarias a la calidad del medio ambiente de dichas aglomeraciones. En varios apartes, tanto del Libro Primero como del Segundo hay referencias explícitas a esta situación:

En el Art. 3° del Código se señala que además de regular el manejo de los recursos naturales y la defensa del ambiente, aborda el tema de los elementos ambientales, bajo el epígrafe de: *c) Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en él, denominados en este Código elementos ambientales, tales como: Los residuos, basuras, desechos y desperdicios; el ruido; las condiciones de vida resultantes de asentamiento humano urbano o rural; y los bienes producidos por el hombre, o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.* Nótese que de los cuatro elementos ambientales, si bien no todos son exclusivamente problemas ambientales urbanos, si son importantes para el ambiente urbano. Pero se menciona además, en el numeral 3 del Artículo que la dinámica misma de los asentamientos urbanos es un problema que compete al Código y que merece ser reglamentada.

La segunda alusión se encuentra en el Art. 9°, el cual hace referencia a los Principios en los cuales se debe basar el uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables. Dentro de ellos, aparece en el numeral f), el relacionado con la integralidad en el manejo de los recursos y los elementos ambientales, de modo que contribuya al desarrollo equilibrado de los entornos

---

la prevención y control de la contaminación de las aguas; De los usos especiales; De las aguas subterráneas; De la administración de las aguas y cauces; De las asociaciones de usuarios de aguas; y, Sanciones. La Parte IV está dedicada al Mar y su fondo, de donde destacan la normas sobre: Mar territorial; Prevención de la contaminación marina; Aprovechamiento y conservación de recursos marinos. La Parte V está dedicada a los recursos energéticos primarios. La Parte VI está dedicada a los recursos geotérmicos La Parte VII está dedicada a la tierra y los suelos, de donde destacan: Del suelo agrícola; Del uso y conservación de los suelos; De los usos no agrícolas de la tierra; Usos urbanos, habitacionales e industriales; Usos en transporte: aeropuertos, carreteras, ferrocarriles. La Parte VIII está dedicada a la flora terrestre, de donde destacan las siguientes prescripciones: De la conservación y defensa de la flora; De la flora silvestre; De los bosques; De las áreas de reserva forestal; De los aprovechamientos forestales; De las industrias forestales; De la reforestación; De la protección forestal. La Parte IX está dedicada a la Fauna Terrestre, de donde destacan las siguientes prescripciones: De la fauna silvestre y de la caza; De las facultades de la administración; y las Prohibiciones. La Parte X está dedicada a los Recursos Hidrobiológicos, de donde destacan las siguientes prescripciones: De la fauna y flora acuática y de la pesca; Del ejercicio de la pesca; De la acuicultura y del fomento de la pesca. La Parte XI está dedicada a la Protección Sanitaria de la Flora y la Fauna, de donde destacan las Normas sobre Sanidad Animal. Por último, la Parte XII está dedicada a los recursos del Paisaje y su protección, de donde destacan la Protección del Paisaje y la Contaminación Visual.



rurales, pero también urbanos. “f) *La planeación del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales debe hacerse en forma integral, de tal modo que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural. Pero además señala expresamente que, “teniendo en cuenta el bienestar de la comunidad, se establecerán y conservarán, en los centros urbanos y sus alrededores, espacios cubiertos de vegetación”.*

Más adelante, en el título II, parte III del libro I del Código, en lo relacionado con los modos de desarrollar la Política Ambiental colombiana, y en específico, el Art. 14, en relación con la acción educativa, uso de medios de comunicación social y servicio nacional ambiental, señala: *Art. 14: Dentro de las facultades que constitucionalmente le competen, el Gobierno al reglamentar la educación primaria, secundaria y universitaria, procurará: Incluir cursos sobre ecología, preservación ambiental y recursos naturales renovables; Fomentar el desarrollo de estudios interdisciplinarios; Promover la realización de jornadas ambientales con participación de la comunidad, y de campañas de educación popular, en los medios urbanos y rurales para lograr la comprensión de los problemas del ambiente, dentro del ámbito en el cual se presentan* Nótese como se señala la importancia de conocer los problemas ambientales en los medios rurales y urbanos, casi como indicando la obligación de conocerlos y hacer algo por ellos, pero dejando entrever que no son iguales, que pueden compartir afecciones, pero que es necesario mirar a cada uno en su dimensión de cara a su solución.

Por otra parte, está la alusión al medio ambiente urbano de los Arts. 187 a 189, los cuales se encuentran ubicados en el Título II del Capítulo I, Parte VII del Libro II del Código, el cual se dedica a lo relacionado con los usos urbanos, habitacionales e industriales, el cual señala lo siguiente:

*Art. 187: Se planeará el Desarrollo Urbano determinando, entre otros, sectores residenciales, cívicos, comerciales, industriales y de recreación así como zonas oxigenantes y amortiguadoras y contemplando la necesaria arborización ornamental.*

*Art. 188: La planeación urbana comprenderá principalmente:*

- *La reglamentación de la construcción y el desarrollo de programas habitacionales según las necesidades de protección y restauración de la calidad ambiental y de la vida, dando prelación a las zonas con mayores problemas;*
- *La localización adecuada de servicios públicos cuyo funcionamiento pueda afectar el ambiente;*
- *La fijación de zonas de descanso o de recreo y la organización de sus servicios para mantener ambiente sano y agradable para la comunidad;*
- *La regulación de las dimensiones adecuadas de los lotes de terreno, de las unidades de habitación y de la cantidad de personas que pueda albergar cada una de estas unidades y cada zona urbana.*

*Art. 189: En los centros urbanos, las industrias que por su naturaleza puedan causar deterioro ambiental estarán situadas en zona determinada en forma que no causen daño o molestia a los habitantes de sectores vecinos ni a sus actividades, para lo cual se tendrán en cuenta la ubicación geográfica, la dirección de los vientos y las demás características del medio y las emisiones no controlables.*

Por su parte, el Capítulo II de ese mismo Título II, Parte VII del Libro II, se dedica a la reglamentación sobre los usos de suelo tratándose de usos en transportes, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles. Los Arts. 192 y 193, señalan:

*Art. 192: En la planeación urbana se tendrá en cuenta las tendencias de expansión de las ciudades para la localización de aeropuertos y demás fuentes productoras de ruidos y emanaciones difícilmente controlables.*

*Art. 193: En la construcción de carreteras y de vías férreas se tomarán precauciones para no causar deterioro ambiental con alteraciones topográficas y para controlar las emanaciones y ruidos de los vehículos.*

Por último, en el Art. 302, el cual reglamenta la Parte XII del Libro II, sobre los recursos del paisaje y su protección, se dispone de manera expresa que, *“la comunidad tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual. Se determinarán los que merezcan protección”*. Al reglamentar el tema del paisaje no hace distinción de si se encuentra en espacios rurales o urbanos, siendo ambos merecedores de protección.

El siguiente en el orden cronológico de normas es el Código Sanitario. Este fue expedido en una época de pleno *boom* sobre la necesidad de protección del medio ambiente, donde además existía una institucionalidad ambiental débil y las competencias no se encontraban muy bien delimitadas. De allí que el Código Sanitario tenga referencias claras de competencias ambientales en cabeza de autoridades sanitarias. De hecho, desde su expedición y entrada la década de los 90 del siglo pasado, las reglamentaciones sobre prevención y control de la contaminación, así como de elementos ambientales, se hacía de manera conjunta con las prescripciones establecidas en el Código Sanitario. Es decir, con un mismo Reglamento se ejercía la potestad sanitaria y ambiental para el control ambiental y la regulación de los elementos ambientales.

El caso de mayor connotación, por su buena confección jurídica y técnica, lo constituyó el Decreto 1594 de 1984, sobre Vertimientos Líquidos, norma que estuvo vigente hasta el día 25 de octubre de 2010, cuando el MAVDT, expidió el Decreto 3930. Otros casos, como el Decreto 02 de 1982, Decreto ya derogado, reguló durante mucho tiempo las implicaciones sanitarias y ambientales de las emisiones atmosféricas, o también el Decreto 2104 de 1983, el que reglamentó hasta el año 2005 el régimen sanitario y ambiental de los denominados residuos especiales, hoy subsumidos en la categoría general de residuos peligrosos, reglamentados por el Decreto 4741, de diciembre 30 de 2005.

En relación con la protección del medio ambiente urbano, sólo cabe indicar que el Código Sanitario, por ser una norma sectorial con incidencia ambiental, se aplica de manera indirecta a los elementos constitutivos del medio ambiente urbano. Basta dar un vistazo para observar como gran número de sus disposiciones se aplican de manera total o parcial a situaciones y problemáticas ambientales urbanas. Sin embargo, al igual que aconteció con el CRNA, también tiene una serie de prescripciones en línea directa con la existencia de un medio ambiente urbano; miremos algunas de ellas:

En relación con los vertidos líquidos, el Art. 16, obliga a que al momento de llevar a cabo planes de ordenamiento urbano, se tengan en cuenta medidas de gestión ambiental adecuadas.<sup>667</sup> Por su parte el Título IV, relacionado con el establecimiento de normas sanitarias para la prevención y control de los agentes biológicos, físicos o químicos que alteran las características del ambiente exterior de las edificaciones, ubica una serie de disposiciones que toman en cuenta, de manera principal, las dinámicas que se dan al interior de las zonas urbanas. Así por ejemplo, el Art. 158 señala en relación con la localización de edificaciones que, *Todas las edificaciones se localizarán en lugares que no presenten problemas de polución, a excepción de los establecimientos industriales. Para facilitar el cumplimiento de esta medida se seguirán las pautas sobre zonificación existentes en cada ciudad...* El Art. 159 señala, que precisamente, en la localización de los establecimientos industriales, *“se aplicarán las normas sobre protección del medio ambiente, agregáramos nosotros, urbano, establecidas en la presente Ley y sus reglamentaciones”*.

Sin embargo, como hemos dicho, es sumamente difícil extraer, casi que sacar de contexto las 600 normas que componen este Código. En su inmensa mayoría, las disposiciones se aplican a la realidad urbana y sus problemas sanitarios y ambientales, casi habría que nombrar todas las disposiciones de la Ley. Como ejemplo tenemos la normativa sobre ubicación de cementerios, plazas de mercado, zonas industriales o comerciales, centros educativos o venta de bebidas alcohólicas. El Código señala que en todas ellas se requerirá licencia de funcionamiento,<sup>668</sup> pero además según el Art. 538, los ubicados en

---

<sup>667</sup> “En la realización de planes de ordenamiento urbano deberán tenerse en cuenta, para la ubicación de las zonas industriales, los siguientes aspectos: a. Incidencias de las descargas de residuos industriales líquidos en los sistemas de alcantarillado Municipal; b. Grado de tratamiento requerido de acuerdo con las características de los residuos industriales líquidos y con la clasificación de las fuentes receptoras y su incidencia en los sistemas Municipales de tratamiento; c. Posibles efectos sobre la utilización actual o futura de las aguas; d. Posibilidad de construcción de sistemas de tratamiento y de alcantarillado para aguas residuales y aguas lluvias; e. Conveniencia de zonificar el área industrial de acuerdo con las características de los residuos producidos en los diferentes establecimientos, con el objeto de facilitar o complementar los procesos de tratamiento requeridos; f. Régimen de caudales de la fuente receptora”.

<sup>668</sup> No obstante, con la expedición de la constitución política de 1991 en la cual se reconoce el derecho a la libertad de empresa, las licencias de funcionamiento fueron abolidas del ordenamiento jurídico. De conformidad con el art. 1 de la Ley 232 de 1995: *Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del código de comercio, o para continuar su actividad si ya*

suelo urbano deberán estar conformes a lo señalado en el respectivo Plan de Desarrollo Municipal correspondiente, y en éste habrán de establecer el nivel freático, dirección e intensidad del viento, y demás consideraciones sanitarias y ambientales.

En términos cronológicos, la norma que sigue en orden del análisis es la Ley Marco Ambiental-Ley 99 de 1993. Si a través del Código de los Recursos Naturales se inició de forma teórica la gestión ambiental urbana en Colombia, la institucionalización y el ejercicio de competencias como tal, dio inicio con la expedición de Ley Marco Ambiental, Ley 99 de 1993. Sobre la Ley Marco hemos hablado antes, por lo que en este apartado solo incidir en las alusiones a la protección del medio ambiente urbano.

Inicialmente, al ente rector de la Política Ambiental, el MAVDT le correspondió asumir un conjunto de funciones ambientales, la cuales aparecen consagradas en el Art. 5° de la Ley 99. De entre éstas destaca: “10. *Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales*”. En ese sentido, y para direccionar el cumplimiento de dicha función en el específico ámbito urbano, se creó al interior de la estructura organizacional de MINAMBIENTE, una Dirección General de Asentamientos Humanos y Población, la cual tenía a su cargo una Subdirección de Medio Ambiente Urbano, Asentamientos Humanos y Población. Fruto de las actividades de esta Dirección y Subdirección surgieron los documentos que en su momento, junto con la Universidad Nacional de Colombia y el Consejo Nacional Ambiental, se redactaron sobre el medio ambiente urbano. Sin duda, toda esa documentación catapultó la reflexión sobre la necesidad de expedir instrumentos de Política

---

*la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador.*

Pública, así como instrumentos normativos para la gestión ambiental urbana del país.

Sin embargo, y como consecuencia de los cambios realizados en la estructura del Ministerio, a través del Decreto 216 de 2003, dichas instancias fueron abolidas. A pesar de lo anterior, no sólo se mantuvieron las funciones, sino que aumentaron, lo que no obsta para añadir, que un aumento en las funciones relacionadas con la protección del medio ambiente urbano, no ha implicado mejor ejercicio de las mismas, pues las funciones pasaron a instancias no tan especializadas en asuntos relacionados con la gestión ambiental urbana.

El Art. 1° del Decreto 216 de 2003 señala que los objetivos generales del nuevo MAVDT son: contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral. Nótese como este primer Art., el cual señala los objetivos generales del Ministerio, hace referencia explícita al Desarrollo Urbano, pero más desde una visión territorial que ambiental, a diferencia de la función mucho más ambiental que desempeñaba antes en relación con el tema. Cabe aclarar, que las funciones señaladas con posterioridad a la Ley 99 de 1993 no han desaparecido, sólo que se unen a las nuevas funciones y competencias. Lo anterior se ve corroborado al leer el Art. 2° del Decreto 216 de 2003, el cual señala que entre las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las que establecen las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, son las siguientes: *5. Formular la política nacional sobre renovación urbana, calidad de vivienda, espacio público, equipamiento y lo relacionado con la sostenibilidad ambiental del transporte urbano...y, 6. Establecer el sistema de información nacional de vivienda y entorno urbano de forma que sea compatible con los sistemas de información regional, departamental y Municipal.*

Volviendo al punto de la nueva estructura ministerial tenemos, que si antes existía una Dirección General de Asentamientos Humanos y Población a la cual le correspondía el ejercicio de las competencias y funciones en materia de medio ambiente urbano, ahora con la nueva nomenclatura ministerial se crea una Dirección de Desarrollo Territorial, a la cual le corresponde ejercer, entre otras funciones: *9. Formular las políticas y la regulación en materia de renovación urbana, espacio público, equipamiento y lo relacionado con la sostenibilidad ambiental del transporte urbano y realizar el seguimiento y evaluación a su implementación...y, 13. Emitir conceptos de viabilidad técnica sobre el impacto territorial y urbano de los proyectos y macroproyectos que requieran recursos del presupuesto nacional cuando se solicite el concurso de la Nación.* Como se señaló antes, ésta nueva subdirección pertenece ahora al Viceministerio de Desarrollo Territorial y Vivienda, y por tanto, posee una marcada práctica territorial. Vendría a desempeñar ahora las funciones que ejercía antes la Dirección General de Asentamientos Humanos y Población, de índole netamente ambiental.

Pero además con la expedición del Decreto 216/2003, se crea un nuevo Consejo de Asesoría y Coordinación a los ya establecidos por la Ley 99 de 1993. El Art. 26 del Decreto señala que los Consejos de Asesoría y Coordinación del Ministerio son: *1. El Consejo Nacional Ambiental; 2. El Consejo Técnico asesor de Política y Normatividad ambiental; 3. El Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta; y, 4. El Consejo Consultivo Asesor de Desarrollo Urbano, Vivienda Social y Agua Potable;* éste último también con un marcado carácter territorial más que ambiental. Cabe aclarar que éste venía de la nomenclatura del extinto Ministerio de Desarrollo Económico y que sus funciones son las que en su momento desarrollaba dicho Ministerio.

Lo que si no ha cambiado de la Ley 99 de 1993 es la función asignada a las Autoridades Ambientales Regionales, las CAR, las cuales según el parágrafo 3° de su Art. 31 pueden desempeñar entre otras funciones, la de actuar en

defensa y protección del medio ambiente urbano, y en ese sentido, adelantar junto con las Administraciones Municipales o Distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo: control de erosión, manejo de cauces y reforestación; así como administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten o entreguen los Municipios o Distritos para esos efectos. Como se ha dicho a lo largo de este trabajo, las CAR son las autoridades ambientales de ámbito regional, y su configuración está supeditada a la existencia de unidades geopolíticas, biogeográficas o hidrogeográficas, por lo que no es común que exista una autoridad de esta naturaleza al nivel Municipal o Distrital, el único caso es el de la CAR para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, la que no obstante, actúa con radio Metropolitano. Como se ve, este párrafo 3° abre la posibilidad de que las CAR actúen, junto con Municipios y/o Distritos, en la defensa del medio ambiente urbano, a través de programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo.<sup>669</sup>

Por último, y para finalizar este análisis sobre el contenido ambiental urbano de la Ley 99, lo más importante lo constituye recordar la redacción alcanzada por su Art. 66, el cual radica de manera expresa competencias ambientales a los que denomina Grandes Centros Urbanos, esto es, Municipios, Distritos o Áreas Metropolitanas cuya población urbana es igual o superior a un millón (1'000.000) de habitantes. Sin duda, este Art. da dientes a la gestión ambiental urbana, pasa del plano meramente conceptual alcanzado con la redacción del Código de los Recursos Naturales y de protección del Ambiente, al plano de la ejecución, a través de la existencia de autoridades ambientales propias, con funciones y competencias, y con la capacidad ejercer la potestad reglamentaria para dictar medidas de protección del medio ambiente en su ámbito

---

<sup>669</sup> De hecho, en los instrumentos constitutivos de Financiación de la gestión ambiental en Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales están, o deben estar en permanente contacto con las dinámicas ambientales de los grandes centros urbanos, en la medida en que el porcentaje recaudado del gravamen a la propiedad inmueble como renta de la Corporación, debe ser compartido por mitades cuando se recaude en un gran centro urbano. El párrafo 2 del artículo 44 de la Ley 99/93 señala: *El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del Municipio, Distrito, o Área Metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población Municipal, Distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a un millón (1'000.000) de habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.*



jurisdiccional.

Pasemos ahora a revisar la normativa que hemos caracterizado como ambiental transectorial, bajo el entendido que no reglamenta un sector ambiental en particular, sino que por su contenido, aplicación e instrumentos, se destina de manera indistinta a todos los sectores que conforman la noción de medio ambiente. En ésta normativa destaca la relacionada con la Evaluación de los impactos ambientales, el régimen sancionatorio ambiental, los instrumentos de planificación ambiental, así como mecanismos de participación y tributarios.

La primera es la normativa sobre evaluación de los impactos ambientales. Como se mencionó, desde la Ley 23 de 1973 ha sido uno de los principios de la Política Ambiental colombiana. Perfectamente comprensible en la medida en que éste es también, principio fundamental de la política ambiental internacional, y por ende, clara influencia para la organización de las políticas y ordenamientos jurídicos de los Estados alrededor del mundo. Este principio fue acogido también por el CRNA, sin embargo, durante su vigencia al interior del Código no se reglamentó,<sup>670</sup> hubo que esperar casi 20 para ver una reglamentación efectiva y operativa del mismo.

La Ley 99 de 1993 encabezó su título VIII bajo el epígrafe de “*la Licencia Ambiental*”, y desarrolló su contenido en los Arts. 49 a 62. El Art. 49 señala la obligatoriedad de contar con la Licencia como prerrequisito para ejecutar obras, establecer industrias o desarrollar cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Teniendo en cuenta lo anterior, el Art. 50 la define como, “*la*

---

<sup>670</sup> En efecto el título VI del Libro I, artículos 27 a 29 del CRNA, establecieron la existencia de la Licencia Ambiental, “*Artículo 27. Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que proyecte realizar o realice cualquier obra o actividad susceptible de producir deterioro ambiental, está obligada a declarar el peligro presumible que sea consecuencia de la obra o actividad. Artículo 28. Para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquiera otra actividad que, por sus características, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, será necesario el estudio ecológico y ambiental previo y, además, obtener licencia...(Subrayas fuera de texto).*

*autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.*

Los otros dos instrumentos de los que se puede valer la autoridad ambiental competente para completar razonadamente el procedimiento de licenciamiento ambiental en Colombia, aparecen recogidos en Arts. de la misma Ley. El Art. 56 introduce la figura del *Diagnóstico Ambiental de Alternativas*, como instancia a la cual el interesado en obtener una licencia ambiental debe acudir para solicitar en la etapa de factibilidad del proyecto, obra o actividad, que la autoridad ambiental competente se pronuncie sobre la necesidad de presentar o no un diagnóstico que contenga la mejor alternativa en términos ambientales, para adelantar el respectivo proyecto, obra o actividad, de acuerdo con los términos de referencia que el Ministerio haya expedido al respecto.<sup>671</sup>

El segundo instrumento es el denominado *Estudio de Impacto Ambiental*, entendido como el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una licencia ambiental sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluye el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el respectivo Plan de Manejo Ambiental de la obra o actividad.

Sin embargo, como anticipamos, desde su incorporación en la Ley 99, la Licencia Ambiental ha contado con nueve diferentes modificaciones: la primera el Decreto 1753 de agosto 3 de 1994, y la última y vigente normativa, el Decreto 2820 de agosto 5 de 2010. Teniendo en cuenta que nos corresponde

---

<sup>671</sup> El diagnóstico incluye información sobre la localización y características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, además de un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas.

analizar la aplicación de las normas generales para la gestión ambiental urbana, nos detendremos en el contenido de la norma vigente.

El sistema para el licenciamiento ambiental es relativamente sencillo, y por demás insuficiente. Así como en todos los Decreto que le precedieron, el 2820 establece un listado de proyectos, obras y actividades que tienen la obligación de tramitar Licencia Ambiental, por considerar que de su prosecución se pueden generar impactos graves al ambiente. Dicho listado es taxativo. Ahora bien, lo anterior no quiere decir que proyectos, obras o actividades que no aparezcan enlistados quedan desprovistos de control ambiental, todo lo contrario, si la autoridad ambiental competente considera que de su ejecución se puede originar un daño al ambiente puede/debe exigir el trámite de otros instrumentos de control, como son la exigencia de un Plan de Manejo Ambiental, o en el caso de que exista una Guía Ambiental válidamente formulada por el MAVDT, deberá informar al interesado para que se someta a su contenido. En los supuestos anteriores, la autoridad ambiental competente, siempre tiene y tendrá capacidad inspectora para verificar y controlar que las actividades se ajusten a los establecido en los instrumento de control.

En todo caso, las personas que utilicen algún tipo de recurso natural como materia prima o sumidero de sus desechos, y no requieran de licencia ambiental, o no exista guía ambiental para su actividad, o la autoridad ambiental competente considere que no requiere presentación de un Plan de Manejo Ambiental, están en la obligación de tramitar los respectivos permisos, autorizaciones o concesiones, por la utilización de los recursos naturales que puedan llegarse a afectar. Nos parece pertinente, por haber hecho alusión a ellos, referirnos al Plan de Manejo Ambiental y a la Guía Ambiental, otros dos instrumentos de evaluación de impactos ambiental contemplados en la normativa vigente.

El Plan de Manejo Ambiental aparece definido en el mismo Decreto 2820 de 2010 como: *“el conjunto detallado de actividades, que producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o*

*compensar los impactos y efectos ambientales que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad”.*

En principio el Plan de Manejo Ambiental fue el instrumento de evaluación que se aplicó a los proyectos que no podrían causar impactos graves al ambiente, sino daños considerados de menor entidad. No obstante, y teniendo en cuenta la declaración de nulidad del Decreto 883 de 31 de marzo de 1997,<sup>672</sup> por Sentencia de 20 de agosto de 1998 del Consejo de Estado, no existe en la legislación ambiental colombiana actual referente normativo de rango de Ley o reglamento, que señale qué actividades requieren contar con Plan de Manejo Ambiental. Sin embargo, somos de la opinión que de los Arts. constitucionales 79, pero en especial el 80, se desprende una obligación clara, expresa y exigible a las autoridades ambientales competentes, no sólo de *“planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, sino de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”*. (Subrayas fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, es la misma Constitución Política de 1991, la que habilita a las autoridades ambientales competentes, para que cuando lo estimen necesario prevengan e impongan controles a las actividades antrópicas que puedan causar deterioro al ambiente, en este caso, a través de un Plan de Manejo Ambiental. Obviamente, y en aras de hacer prevalecer el Principio de Seguridad Jurídica, el Acto Administrativo a través del cual se imponga la obligación de contar con un Plan de Manejo Ambiental debe ser motivado. Sin embargo, la posición mayoritaria y que ha hecho carrera sobre

---

<sup>672</sup> El Decreto 883 de 1997, mejor conocido como DEMAS, fue expedido por el Ministerio del Medio Ambiente para regular las actividades, que a diferencia de aquellas que se considera que generan impactos graves al medio ambiente y por ello deben tramitar Licencia Ambiental, no generan impactos graves, pero generan algún tipo de impacto y por ello es necesario imponerles algún tipo de instrumento de control. Sin embargo, el Consejo de Estado en la mencionada Sentencia, declaró nulo el Decreto bajo el vacío argumento de que la Ley 99, en la cual se fundamenta el DEMAS, estableció la obligación de Reglamentar las actividades que por su gravedad requieren Licencia Ambiental y no, las que no la requieren. Hasta la fecha nada se ha hecho para subsanar la pérdida del Decreto.

este particular, es que el Plan de Manejo Ambiental hace parte del Estudio de Impacto Ambiental, o sólo puede imponerse como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por regímenes de transición entre la vigencia de una norma y otra.

Por último aparecen las denominadas Guías Ambientales, las cuales fueron establecidas mediante la Resolución 1023, de julio 28 de 2005 del MAVDT, el cual las define como *“instrumentos de autogestión y autorregulación del sector regulado y de consulta y referencia de carácter conceptual y metodológico tanto para las autoridades ambientales, como para la ejecución y/o el desarrollo de los proyectos, obras o actividades”*. De lo anterior se colige entonces, que son documentos técnicos de orientación conceptual, metodológica y procedimental para apoyar la gestión, manejo y desempeño ambiental de los proyectos, obras o actividades, de acuerdo con listados de actividades formulados por el MAVDT. Son instrumentos de autocontrol para quien a su contenido se vea ajustado.

Ampliados en lo anterior, es momento entonces de analizar el contenido del Decreto 2820 de 2010. Lo primero que hay que señalar, éste establece un listado de proyectos, obras o actividades que deben someterse al procedimiento de la Licencia Ambiental, y ello indistintamente de su localización físico-geográfica. El procedimiento no mira la zona donde se pretenda ubicar la obra o el proyecto, sino el potencial de alteración ambiental que entraña. A su vez los listados dividen las actividades de acuerdo a la competencia para expedir la Licencia, así, el Art. 8° señala los proyectos, obras o actividades de competencia exclusiva y excluyente del MAVDT; y el Art. 9°, los de competencia de las CARS y las AAGCU (De la Ley 99 y la Ley 768). Sin embargo, algunas de las actividades sometidas a licenciamiento se desarrollan principalmente en entornos urbanos, e incluso podrían afectar el escenario urbano-regional.<sup>673</sup>

---

<sup>673</sup> En cuanto a las actividades que son de licenciamiento exclusivo del MAVDT tenemos, entre otras 1. *En el sector hidrocarburos: a) Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular; f) La construcción y operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un*

Lo primero en señalar, es que siempre hemos considerado insuficiente e incómodo, por decir lo menos, el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia. En primer lugar, pues nos parece un procedimiento rezagado si se le compara con los avances que se han puesto en práctica desde hace ya algún tiempo en otros lugares. Si miramos el caso europeo, que es nuestro punto de comparación, tenemos que existe desde 1996 la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación-IPPC, o desde 2001, la Evaluación Ambiental Estratégica. Vale recordar que la técnica de Evaluación de Impacto Ambiental en Europa data de una Directiva del año 1985 y aun así, resulta de una confección mucho más moderna que la alcanzada por el Estado colombiano a 2010. Y a pesar de lo anterior, todas estas técnicas se someten permanentemente a los proceso de adaptación a la mejor tecnología disponible y armonización de legislaciones. En Colombia por el contrario, la Licencia Ambiental, fruto del estudio de impacto ambiental, es la técnica reina del control preventivo ambiental, pero a pesar de sus nueve modificaciones no ha evolucionado, y por ejemplo no ha incorporado en principio de BAT.

En segundo lugar, hemos despreciado siempre las clasificaciones, máxime cuando éstas no toman en consideración criterios generales u objetivos que permitan que la clasificación, si existe, se haga con el mayor rigor. Peor aún, cuando las clasificaciones son cerradas, o en el argot jurídico, taxativas. En el

---

*complejo de refinación. 2. En el sector minero: La explotación minera de: b) Materiales de construcción: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 600.000 toneladas/año; 4. En el sector eléctrico: a) La construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a 100 MW; c) El tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica, compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones) que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a 220 KW. 5. Los proyectos para la generación de energía nuclear. 6. En el sector marítimo y portuario: a) La construcción o ampliación y operación de puertos marítimos de gran calado; b) Los dragados de profundización de los canales de acceso a los puertos marítimos de gran calado. 7. La construcción y operación de aeropuertos internacionales y de nuevas pistas en los mismos. 8. Proyectos de la red vial nacional referidos a: a) La construcción de carreteras; b) La construcción de segundas calzadas; c) La construcción de túneles con sus accesos. 10. La construcción de vías férreas y variantes de la red férrea nacional. Además de este corto listado de actividades, hay otras 20 actividades que tienen la obligación de tramitar Licencia Ambiental. Nótese como la gran mayoría tienen al espacio urbano-regional como el entorno principal en el cual pudieran ser desarrolladas. En cuanto a las actividades cuyo licenciamiento es competencia de las CARS y las AAGCU tenemos, entre otras: 9. La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento, recuperación y/o disposición final de residuos o desechos peligrosos. 10. La construcción y operación de rellenos sanitarios. 11. La construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a 200.000 habitantes. 12. La industria manufacturera para la fabricación de: a) Sustancias químicas básicas de origen mineral; b) Alcoholes; c) Ácidos inorgánicos y sus compuestos oxigenados*

caso de la Licencia Ambiental colombiana hay una clasificación cerrada, claramente arbitraria, sin ningún criterio objetivo conocido, de proyectos, obras o actividades que deben ser sometidos a evaluación. Esta clasificación además tarda en ser actualizada, y para que obre la actualización, es necesario expedir un instrumento normativo del mismo rango que contenga una nueva clasificación. Sólo es posible modificar lo taxativo a través de un instrumento del mismo rango que el que lo contiene.

Nuevamente, si comparamos la realidad colombiana con la del espacio comunitario europeo, es posible advertir que los instrumentos normativos europeos también utilizan clasificaciones (los ya conocidos anexos), sin embargo, basados en criterios generales objetivos sobre características, sustancias, tipos de contaminación, tipos de contaminantes; que se pueden aplicar indistintamente a cualquier actividad, y no clasifica, ni pretende clasificar en sí misma las obras, proyectos o actividades. Ello es un craso error.

Hay que reconocer, que el MAVDT viene trabajando en la implementación de la Evaluación Ambiental Estrategia, pero en gran medida con los criterios actuales, por lo que no se auguran mayores novedades. Sólo señalar para terminar este apartado, que es ya necesaria una mirada y actualización a la evaluación de los impactos ambientales en Colombia.

El segundo de los asuntos transectoriales por analizar es el relacionado con la actividad planificatoria, bajo el entendido de que ésta constituye una importancia herramienta para acercar las políticas sectoriales y conducir los objetivos comunes hacia instrumentos jurídicos de carácter transectorial.

Ya hemos hecho referencia a los principales instrumentos de planificación con los que cuenta el Estado colombiano, a saber, los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, el primero como ordenador de la política socio-económica y ambiental y el segundo encargado de cumplir los objetivos de la política físico-territorial bajo criterios de sostenibilidad; ambos a

su vez dirigidos a encauzar el desarrollo de la nación y las entidades territoriales que la componen. Se entendería entonces, que siendo la protección del medio ambiente elemento y límite del desarrollo socio-económico (Arts. 333, 334 y 339 C.N/91), y del desarrollo físico-territorial, deberían ser los insumos fundamentales para ordenar el desarrollo de los entornos urbanos bajo criterios de sostenibilidad. Sin embargo, como ya se dicho, en la formulación de éstos ha primado, sin duda, la visión economicista por encima de la de sostenibilidad.

Lo anterior trae causa en la dinámica misma de ordenación y crecimiento de las ciudades en Colombia, pero hay también en origen graves errores legislativos que han traído mayor caos. Es el caso del Art. 99 de la Ley 388/1997, en el que por una parte se establece, que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de licencia, la que será expedida por los Municipios y/o Distritos, o por los curadores urbanos, según sea del caso. Más adelante en el mismo Art. se dice, que quienes deseen realizar loteos o subdivisiones de predios para urbanizaciones o parcelaciones en toda clase de suelo, así como para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento, también requerirán licencia. Sin embargo, el numeral 2° de ese mismo Art. agrega de forma clara: *“dichas licencias se otorgarán con sujeción al POT, Planes Parciales y demás normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento, no se requerirá Licencia o Plan de Manejo Ambiental, cuando el plan haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en esta Ley”*.

Lo anterior quiere decir, palabras más palabras menos, que los proyectos, obras o actividades que están *viabilizados* a partir de la expedición del respectivo POT, no requieren tramitar ningún tipo de instrumento que evalúe sus impactos ambientales. La pregunta que surge es: ¿aunque la actividad aparezca enlistada de forma taxativa en el reglamento de licenciamiento



ambiental? (Decreto 2820/10). A decir verdad, esta situación no ha sido debatida aun con profundidad, pero hasta el momento las actividades sometidas a licenciamiento que se desarrollan como contenido de los POT han quedado sustraídas del control ambiental.

Esta situación se constituye sin lugar a duda, en *patente de corso* para sustraer del control ambiental la mayoría de proyectos de envergadura que se acometen en las ciudades colombianas y que alteran significativamente su fisonomía y dinámica. Pero es que además, no es secreto que el estudio y resultante dictamen de carácter vinculante, que sobre la viabilidad ambiental de los POT carácter vinculante las autoridades ambientales, es improvisado, ligero, sin piezas definitivas para controvertir su contenido (incluso a veces sin tener la propuesta a tiempo para adelantar su análisis), carente de personal ni elementos técnicos y humanos adecuados a su cargo, sin líneas base, sin variables ni metodologías adecuadas (cuando las hay) para diagnosticar la situación ambiental de los municipios.<sup>674</sup> De esta manera, las contradicciones que se encuentran en el contenido de estos planes son mayúsculas y reiterativas: calificación de suelo urbanizable en zonas de protección o de riesgo, colocación de infraestructuras sociales en zonas residenciales, recalificación de zonas verdes como suelos aptos para la vivienda oficial o de interés social, incorrecta formulación de porcentaje de suelo de protección, etc.

Al margen de las anteriores e importantes consideraciones, de lo que se trata en este acápite es de analizar, desde una visión eminentemente normativa, la manera como inciden los instrumentos de planificación ambiental en la ordenación ambiental de los entornos urbanos en Colombia.

---

<sup>674</sup> Se ha tenido la experiencia personal de corroborar de maneta empírica lo que se señala, al ejercer las funciones que competen en calidad de Consejero Territorial de Planeación en representación del sector ecológico del Distrito de Barranquilla. En el mejor de los casos, cuando se convoca a este Consejo, casi nunca se tienen a la mano las propuestas que se ventilan o no se tienen con la suficiente antelación para presentar propuestas concretas al respecto. Peor aún, las discusiones, casi siempre lideradas por las Cámaras de Comercio no suelen ser sesiones públicas sino por invitación, y se dan en el recinto de las lonjas de propiedad raíz o en las sedes de las Cámaras de la Construcción.

Hay que comenzar señalando, que el fundamento de la planificación ambiental se encuentra en el Art. 68 de la Ley 99/93, el cual establece que es deber del Estado realizar una planificación integral en relación con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. En ese sentido, agrega el citado Art., que los planes ambientales de las entidades territoriales para alcanzar dicha finalidad estarán sujetos a la siguiente regla de armonización: *“Los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, elaborarán sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, con la asesoría y bajo la coordinación de las CAR a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos”*.

Esta regla de armonización se constituye en el fundamento de la participación de las autoridades ambientales en la formulación de los respectivos instrumentos de planificación. Así por ejemplo, en la Ley 152 de 1994, Orgánica de los Planes de Desarrollo, no se establece expresamente la obligatoriedad de consultar a la autoridad ambiental competente para alcanzar la aprobación del respectivo Plan, pero de la interpretación general del numeral 4 del Art. 32, en consonancia con lo establecido en la Ley 99/93, queda claro que dicha instancia se entienda como obligatoria. El Decreto 1865 de 1994, sobre instrumentos de planificación ambiental, sí que lo establece de manera vinculante para las autoridades ambientales.

En el mismo sentido se pronuncia la Ley 388 de 1997, al señalar en su Art. 21, sobre la armonía del POT con el respectivo Plan de Desarrollo Municipal, que *“el POT define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio Municipal y Distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los Planes de Desarrollo de los Municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del*

*territorio”.*

Más adelante, como ha sido reseñado antes, se coloca como instancia obligatoria para la aprobación del respectivo Plan, la consulta a la Autoridad Ambiental Competente. El Art. 27.2 de este cuerpo normativo señala, *“Una vez que la autoridad de planeación considere viable el proyecto de plan parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación, si ésta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia, para lo cual dispondrá de ocho días”.*

A pesar de lo importante que resultan estas normas, la regla de armonización no viene más que a recordar lo que ya la Constitución Política de 1991 señala como principios para el ejercicio de las funciones administrativas, entre otros, los de colaboración armónica y coordinación, así como los principios particulares para el ejercicio de las funciones ambientales por parte de las entidades territoriales contenidas en la Ley 99: armonía regional, rigor subsidiario y gradación normativa.

Teniendo en cuenta los anteriores postulados, los Decretos 1865 de 1994, modificado por el 1200 de 2004 se han encargado de reglamentar el Art. 68 de la Ley Marco Ambiental. El Art. 3° del Decreto 1200 viene a señalar, que los Instrumentos para la planificación ambiental regional en el largo, mediano y corto plazo son: El denominado Plan de Gestión Ambiental Regional-PGAR, el Plan de Acción Trienal-PAT, así como los respectivos presupuestos anuales de rentas y gastos, y el presupuesto plurianual de acuerdo con el PGAR.

El primer instrumento de planificación consignado en los Decretos es el denominado Plan de Gestión Ambiental Regional-PGAR, el cual aparece definido en el Art. 4 como, *“el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las CAR para el área de su jurisdicción, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones”.* Este

Plan se gestiona con una visión temporal de largo plazo, y en ese sentido, el mismo Art. prescribe que, *“el plan de gestión ambiental regional tendrá una vigencia de mínimo 10 años”*.

Teniendo en cuenta que según la Ley Marco Ambiental, las AAGCU desempeñan las mismas funciones y competencias que la Corporaciones Autónomas Regionales, a ellos le son también aplicables las prescripciones consagradas en estos Decretos. Los PGAR, están conformados como mínimo, por cuatro componentes: 1. Un Diagnóstico ambiental; 2. Una Visión regional; 3. Líneas estratégicas, y, Instrumentos de seguimiento y evaluación.

El diagnóstico ambiental hace referencia al análisis integral de los componentes sociales, económicos, culturales y biofísicos que determinan el estado de los recursos naturales renovables y del ambiente. La visión ambiental regional, parte del diagnóstico e identifica el escenario de sostenibilidad ambiental para garantizar el proceso de desarrollo regional del área de jurisdicción, determinando retos y objetivos. Por su parte, las líneas estratégicas, como su nombre lo indica, son el marco de referencia para identificar responsabilidades y compromisos de los diferentes actores de acuerdo con sus competencias, en torno a la solución de los problemas identificados y el desarrollo de las potencialidades ambientales. Por último, los instrumentos de seguimiento y evaluación, consisten en la conformación de un sistema para verificar la variación del estado de los recursos naturales y el ambiente y su impacto sobre la calidad de vida de la población y las condiciones de desarrollo regional.<sup>675</sup>

El otro de los instrumentos de la planificación de la gestión ambiental territorial es el denominado Plan de Acción Trienal-PAT, en clara alusión a los planes ejecutivos o planes de acción de los objetivos y estrategias

---

<sup>675</sup> El Art. 9° del Decreto establece que el Sistema de Información Ambiental para Colombia-SIAC, está compuesto por el Sistema de información ambiental para el seguimiento a la calidad y estado de los recursos naturales y el ambiente-SIA, y el Sistema de Información para la Planeación y Gestión Ambiental-SIPGA. Estos sistemas se encuentran medianamente operativos en este momento, ya que sus alimentadores de información (Autoridades Ambientales) no manejan, ni reportan la información a su cargo.

implementadas por el PGAR, circunscrito al respectivo período para el cual fue elegido el Director de la autoridad ambiental, que hoy día es de tres años. Estos planes no tardarán en cambiar su denominación, ya que según lo establecido por el Art. 1° de la Ley 1263, de diciembre 26 de 2008: *“el Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales...será designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro años, contados a partir del 1o de enero de 2012, y podrá ser reelegido por una sola vez”*. Como se ve, esta Ley armoniza los períodos institucionales constitucionales de cuatro años para las autoridades ambientales. Por su parte, el Art. segundo del Decreto 1200 confirma que los PAT tendrán un período de vigencia de cuatro 4 años a partir de la fecha señalada.

El Art. 6° del Decreto 1200 define el PAT como *“el instrumento de planeación de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el cual se concreta el compromiso institucional de estas para el logro de los objetivos y metas planteados en el Plan de gestión Ambiental Regional – PGAR”*. Señala nuevamente, que le corresponde a las AAGCU adoptar este plan. El Art. 7° del Decreto, señala los componentes del Plan Trienal: 1. Un marco general; 2. Una síntesis ambiental del área de jurisdicción; 3. Acciones operativas; 4. Un Plan financiero; y, 5. Los Instrumentos de seguimiento y evaluación.

El marco general debe contener, como mínimo, la descripción de las principales características ambientales y socioeconómicas de la jurisdicción, las problemáticas y potencialidades del territorio, objetivos de la administración y estrategias de articulación con: las políticas nacionales, el PGAR, el Plan de Desarrollo Departamental, los POT, los Planes de Desarrollo Municipales, los Planes de Ordenamiento y Manejo de los Territorios Étnicos, Planes de Cuencas Hidrográficas, Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, Planes de Gestión integral de residuos sólidos, entre otros. Por su parte la síntesis ambiental del área de jurisdicción, corresponde a la priorización de los problemas analizados en el diagnóstico contenido en el PGAR, a la localización de dichos problemas y a la evaluación de los factores institucionales y de

governabilidad que los afectan. Las acciones operativas se corresponden con los programas y proyectos prioritarios para dar respuesta a la problemática ambiental y desarrollar las potencialidades de la oferta natural de la jurisdicción de la CAR. El Plan financiero deberá contener la estrategia de financiación que indique fuentes, mecanismos de articulación de recursos y mejoramiento en la eficiencia de los recaudos. Por último están los instrumentos de seguimiento y evaluación.

Al margen de estos instrumentos generales de planificación al interior de la legislación ambiental, existen otros planes ubicados en la legislación sectorial.

Los más importantes son los denominados Planes Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas, POMCA, así como los Planes de Gestión Integral de Residuos-PGIR, haciendo la salvedad de que existen otros más, como los planes de descontaminación por ruido o de vertidos. Aunque estos ciertamente no son procesos de planificación como tal, sino más bien medidas preventivas o mitigatorias de impactos que puedan alterar la calidad del ambiente.

Los POMCA están reglamentados por el Decreto 1729 de 2002 con adiciones realizadas por la Ley 812 de 2003 y la Resolución 104 de 2007. Según el Art. 1° del Decreto 1729, una Cuenca u Hoya Hidrográfica *“es el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”*. A su vez, la delimitación de la Cuenca viene dada, según el Art. 2°, por la línea de divorcio de las aguas, o lo que es lo mismo, la cota o altura máxima que divide dos cuencas contiguas.

De acuerdo con lo anterior, para ordenar esas áreas se ha establecido la existencia de un Plan, cuyo objeto es establecer el uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, con énfasis en el recurso hídrico para lograr el equilibrio necesario entre aprovechamiento económico y conservación ambiental. Así, y de conformidad con el Art. 6° del citado Decreto, la realización de actividades asociadas con el aprovechamiento y/o afectación de los

recursos naturales renovables de la cuenca hidrográfica, se sujetará a lo dispuesto en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica-POMCA. Todo POMCA se compone de cinco fases, desde la etapa diagnóstica, pasando por la de ejecución, hasta como es común, la de evaluación y seguimiento.

*La etapa diagnóstica* se dirige a identificar la situación ambiental de la cuenca, con el fin de establecer potencialidades, conflictos y restricciones del recurso. Por su parte, en la *etapa Prospectiva*, se diseñan los escenarios futuros de uso coordinado y sostenible del suelo, de las aguas, de la flora y de la fauna presentes en la cuenca. En la *etapa de formulación*, se definen los objetivos, metas, programas, proyectos y estrategias para el Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica; mientras que en la *etapa de ejecución*, como su nombre lo indica, se adopta la ordenación a través de un plan operativo en el cual se definen los requerimientos de recursos humanos, técnicos y financieros para alcanzar las metas propuestas. Por último, en la *etapa de evaluación y seguimiento*, se establecen los indicadores ambientales y de gestión que permitan evaluar el cumplimiento del Plan.

En relación con su financiación, los POMCAS utilizan los recursos provenientes de lo producido por las tasas retributivas, compensatorias y por utilización de aguas, de las cuales ya hemos hablado antes. Además, de las contribuciones por valorización que se establezcan, el producto de los empréstitos internos o externos que el gobierno o las autoridades ambientales contraten, las donaciones que hagan las autoridades ambientales, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Cabe destacar en este apartado, los importantes recursos provenientes del 1% de que trata el parágrafo único del Art. 43 de la Ley 99 de 1993,<sup>676</sup> los cuales han sido

---

<sup>676</sup> El Parágrafo 1° del Artículo 43 de la Ley 99/1993 trae una importante herramienta de financiación de gestión de la calidad del recurso acuífero en el país, la cual está subutilizada. Dicho artículo establece que, “*Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la Licencia Ambiental del proyecto*”.

burlados por la mayoría de los sujetos gravados. También están los recursos provenientes de las transferencias del sector eléctrico, así como otras fuentes económicas y financieras que se identifiquen en el componente financiero del plan de ordenación y manejo.

Los segundos instrumentos sectoriales de planificación que queremos resaltar en estas líneas son los denominados Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIRS y los Planes de Gestión Integral de Residuos hospitalarios y similares-PGIRH. Los primeros reglamentados por el Decreto 1713 de 6 de agosto de 2002, los segundos por el Decreto 2676 de 22 de diciembre de 2000, modificados ambos por el 1505, de 4 de junio de 2003. En el primero de los Planes, el Decreto 1713 establece en su Art. 8° la obligación a Municipios y Distritos de elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso. El Art. 9° por su parte, señala que el contenido básico de los PGIRS debe involucrar los siguientes aspectos:

a. Un diagnóstico de las condiciones actuales técnicas, financieras, institucionales, ambientales y socioeconómicas de la entidad territorial en relación con la generación y manejo de los residuos producidos; b. La identificación de alternativas de manejo en el marco de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos con énfasis en programas de separación en la fuente, presentación y almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final; c. Estudios de pre factibilidad de las alternativas propuestas; d. La Identificación y análisis de factibilidad de las mejores alternativas, para su incorporación como parte de los Programas del Plan; e. La Descripción de los programas con los cuales se desarrollará el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos; f. Objetivos, metas, actividades, presupuestos y responsables institucionales para el desarrollo de los programas que hacen parte del Plan; y, g. Un Plan de Contingencia.



Para el caso de los residuos hospitalarios y asimilables a hospitalarios, el Art. 20° del Decreto 2676 de 2000, señala de forma expresa, que los establecimientos que generen los residuos de que trata el Decreto,<sup>677</sup> deberán implementar un Plan para la Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y similares-PGIRH, sin perjuicio de las medidas de prevención y manejo que deban adoptarse en el manejo de estos residuos, conforme a las normas vigentes.

Por su parte las modificaciones provenientes del Decreto 1505 de 2003, supeditaron la entrada en vigor de la exigibilidad de los Planes a dos años contados a partir de la fecha de publicación de la metodología señalada por el MAVDT, para la elaboración de los Planes. Dicha metodología fue expedida en año 2005, por lo que se entiende que todos los responsables de este tipo de planes deben estar ejecutándolos.

Dentro de la normativa transectorial es necesario referirse al régimen Sancionatorio ambiental y la manera como se aplica al ámbito ambiental urbano. El 21 de julio de 2009 fue expedida por el Congreso de la República la Ley 1333, la cual sustituyó al capítulo XII (Arts. 83 a 86) de la Ley 99/93, y su Decreto reglamentario, el 1594 de junio 26 de 1984, en lo relacionado con las infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental en Colombia, así como algunas consideraciones modificatorias contenidas en el Decreto-ley 948 de 1995, sobre calidad del aire.<sup>678</sup>

Esta Ley recoge el sentir de las que le precedieron al recordar que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria ambiental, la cual ejerce, sin perjuicio

---

<sup>677</sup> ART. 2° Decreto 2676 de 2000. Alcance. Las disposiciones del presente Decreto se aplican a las personas naturales o jurídicas que presten servicios de salud a humanos y/o animales e igualmente a las que generen, identifiquen, separen, desactiven, empaquen, recolecten, transporten, almacenen, manejen, aprovechen, recuperen, transformen, traten y/o dispongan finalmente los residuos hospitalarios y similares en desarrollo de las actividades, manejo e instalaciones relacionadas con: a. La prestación de servicios de salud, incluidas las acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación; b. La docencia e investigación con organismos vivos o con cadáveres, c. Bioterios y laboratorios de biotecnología, c. Cementerios, morgues, funerarias y hornos crematorios, ; d. Consultorios, clínicas, farmacias, centros de pigmentación y/o tatuajes, laboratorios veterinarios, centros de zoonosis y zoológicos.

<sup>678</sup> Como se sabe, antes de la Ley 99/93, el régimen sancionatorio se encontraba disperso de forma sectorial en cada uno de los reglamentos que desarrollaron el contenido de la Ley 23/73 y el CRNA de 1974.

de las competencias legales de otras autoridades, a través del MAVDT, las CAR/CADS, las AAGCU del Art. 66 de la Ley 99/93 y los Establecimientos Públicos Ambientales creados por Ley 768/02, así como por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN. La anterior prescripción se amplía, de manera no muy clara, en el Art. 2° de la Ley, el cual establece que además de las autoridades antes indicadas, la Armada Nacional y los Entes Territoriales (Departamentos, Municipios y Distritos), quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental.<sup>679</sup> Sin embargo a renglón seguido, el párrafo único de dicho Art. remata, *“en todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva Licencia Ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio”*.

No cabe duda que la anterior es una redacción desafortunada y ambigua, pues en principio parece ampliar el número de entidades con competencias sancionatorias para después restringirlo a través de un párrafo. Si sólo el MAVDT, las CARS, las AAGCU y la UAESPNN (en relación con las zonas de Parques Naturales) están habilitadas para otorgar licencias, permisos o autorizaciones ambientales, pues sólo éstas están facultadas para sancionar las conductas contrarias a la normativa ambiental. No había que agregar ni quitar nada.

Al margen del *impasse* con el tema de las competencias, la nueva Ley sancionatoria introdujo importantes asuntos, como el que aparece recogido en el Párrafo único del Art. 1°, el cual establece la presunción de culpa y dolo de los infractores de las normas de protección ambiental. El párrafo señala: *“en materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la*

---

<sup>679</sup> , y sigue diciendo, *“en consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta Ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades”*.

*presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales*". Nótese como, de la redacción original de la Ley 99/93 en la cual la carga de la prueba correspondía a la Autoridad Ambiental, ahora es el infractor el que tiene que demostrar que no actuó con dolo o culpa al momento de actuar en contra al sentido de las normas.<sup>680</sup>

Por su parte el Art. 4° de la Ley le da a las sanciones administrativas ambientales carácter preventivo, correctivo y compensatorio, tendiente a garantizar, *la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la Ley y los Reglamentos*. La Ley define como infracción ambiental a toda acción u omisión que viole la normativa ambiental vigente (Ley, Reglamentos, Actos Administrativos de carácter general), así como la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual que establece el Código Civil y su legislación complementaria, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren, darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

La Ley de nuevo establece, como lo hacía en el régimen anterior, causales de agravación<sup>681</sup> y atenuación,<sup>682</sup> así como lo relacionado con los eximentes de

---

<sup>680</sup> Sin embargo, hay quienes como OSORIO SIERRA (2009: 82) señalan que fue un equívoco consagrar un tipo de responsabilidad objetiva tratándose de la potestad sancionatoria administrativa donde no hay cabida a la responsabilidad objetiva. Según éste cuando la Corte Constitucional aprehenda el conocimiento de procedimientos sancionatorios ambientales por vulneración de derechos, hasta allí llegará el alcance de lo consagrado en la Ley 1333.

<sup>681</sup> En relación con las causales de agravación, el artículo 7° de la Ley, señala que son circunstancias agravantes en materia ambiental las siguientes: 1. Reincidencia: Para verificarla, la autoridad deberá consultar el Registro Único de Infractores Ambientales -RUIA y cualquier otro medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor; 2. Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana; 3. Cometer la infracción para ocultar otra; 4. Rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros; 5. Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta; 6. Atentar contra recursos naturales ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición; 7. Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica; 8. Obtener provecho económico para sí o un tercero; 9. Obstaculizar la acción de las autoridades ambientales; 10. El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas; 11. Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida; 12. Las infracciones que involucren residuos peligrosos.

responsabilidad.<sup>683</sup> Además de lo anterior, la Ley agregó en su Art. 9° aquellas que hacen cesar el procedimiento de imposición de medidas y sanciones en materia ambiental. Según este Art., éstas son: *i.)* La muerte del investigado cuando es una persona natural; *ii.)* La Inexistencia del hecho investigado; *iii.)* Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor; y, *iv.* Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.

En relación con la caducidad de la acción sancionatoria tenemos otro de los aspectos a destacar. De acuerdo con el Art. 10° de la Ley 1333/08, el término de caducidad varió, desde el silencio de la normativa anterior el cual remitía al término general de tres años previsto en el Art. 38 del Código Contencioso Administrativo, a una caducidad amplia de 20 años contados a partir de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. En el caso de que se trate de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr a partir del último día en que se haya generado el hecho o la omisión, y mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, la acción podrá interponerse en cualquier tiempo.

Otro de los aspectos a destacar de este nuevo régimen sancionatorio ambiental tiene que ver con lo señalado en el Capítulo V en relación con las denominadas medidas preventivas y sanciones propiamente dichas.

---

<sup>682</sup> Por su parte, las causales de atenuación, aparecen en el artículo 6° de la Ley, son las siguientes: 1. Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio; se exceptúan la flagrancia; 2. Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor; 3. Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.

<sup>683</sup> En cuanto a los eximentes de responsabilidad, la Ley contempla en el artículo 8° los siguientes: 1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, y, 2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista.. No se entiende con claridad la inclusión de los actos terroristas como eximentes de responsabilidad ambiental, ya que es conocido que en Colombia los grupos terroristas protagonizan actos que pretende desestabilizar al Estado afectando la calidad de los ecosistemas y los recursos naturales del país, tal es el caso de la voladuras de oleoductos, ataques en áreas protegidas con bombas y minas caseras. En virtud de lo anterior, que los actos terroristas queden eximidos de responsabilidad ambiental es en cierta medida “legítimar” el accionar de estos grupos. Además nos parece que eximir de responsabilidad este tipo de actos es ir en contra de normas de Derecho Internacional, el cual criminaliza conductas que atenten contra los recursos naturales, ya sea al interior de un conflicto, o como actos terroristas. Salva aquí su responsabilidad el Estado colombiano de pagar cuantiosas condenas de responsabilidad por daños antijurídicos y de reparar los efectos que dicho daño produce en el ambiente y los ecosistemas.

La Ley señala que las medidas preventivas tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. Según el Art. 32° estas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. De conformidad con el Art. 35°, se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron. Por su parte el Art. 36 establece que las medidas preventivas deben ser impuestas mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción. Las medidas preventivas contempladas son tres: amonestación escrita, decomiso y aprehensión preventiva y suspensión de obras, proyecto o actividad.<sup>684</sup> En virtud de lo anterior se clarifica el panorama en relación con la necesidad de imponer una medida preventiva para luego iniciar el procedimiento sancionador, en este caso, la Ley señala que éstas se imponen sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

Por su parte el Art. 40 establece lo relacionado con las sanciones, las cuales se podrán imponer como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Art. acoge como sanciones: *i.)* la multa; *ii.)* El cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; *iii.)* La revocatoria o caducidad de la licencia, permiso, concesión, autorización o registro; *iv.)* La demolición de obra; *v.)* El decomiso definitivo de productos, elementos, medios o

---

<sup>684</sup> *Artículo 37. Amonestación escrita.* Consiste en la llamada de atención escrita a quien presuntamente ha infringido las normas ambientales sin poner en peligro grave la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas. La amonestación puede incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental. *Artículo 38. Decomiso y aprehensión preventivos.* Consiste en la aprehensión material y temporal de los especímenes de fauna, flora, recursos hidrobiológicos y demás especies silvestres exóticas y el de productos, elementos, medios, equipos, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental o producida como resultado de la misma. *Artículo 39. Suspensión de obra, proyecto o actividad.* Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la Licencia Ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas.

implementos utilizados para cometer la infracción; la restitución de especímenes de especies silvestres; y vi.) El trabajo comunitario ambiental.<sup>685</sup>

Por último queremos destacar en este breve análisis de la Ley 1333, lo relacionado con la información para el control del cumplimiento de la normativa ambiental, como consecuencia de la imposición de sanciones ambientales. El Art. 57 crea el Registro Único de Infractores Ambientales-RUIA a cargo del MAVDT.<sup>686</sup> Este registro, de conformidad con el Art. 58 de la Ley, es público y debe propender por el fácil acceso para las autoridades ambientales y la comunidad en general y será prueba suficiente para demostrar la reincidencia en sanciones ambientales. En segundo lugar, el Art. 60 crea el Portal de Información sobre Fauna Silvestre-PIFS,<sup>687</sup> el cual pretende hacerle seguimiento al número y estado de las especies silvestres y de esta manera controlar y trabajar en su conservación.

---

<sup>685</sup> Artículo 43. *Multa*. Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales. Artículo 44. *Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio*. Consiste en poner fin a las actividades o tareas que en ellos se desarrollan, por la existencia de hechos o conductas contrarias a las disposiciones ambientales. Es temporal si se impone por un determinado período de tiempo y es definitivo cuando así se indique o no se fije un límite en el tiempo. Artículo 45. *Revocatoria o caducidad de la licencia, permiso, concesión, autorización o registro*. Consiste en dejar sin efectos los actos administrativos a través de los cuales se otorgó la Licencia Ambiental, permiso, autorización, concesión o registro. Artículo 46. *Demolición de obra*. Consiste en la destrucción a costa del infractor de una obra bajo parámetros técnicos establecidos por la autoridad competente en los casos a que hubiere lugar. Artículo 47. *Decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción*. Consiste en la aprehensión material y definitiva de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales. Artículo 48. *Restitución de especímenes de especies silvestres*. Consiste en la aprehensión material y el cobro del costo de todo el proceso necesario para la adecuada restitución de los individuos, especímenes y/o muestras de especies silvestres o productos del medio ambiente que pertenecen al estado que se hayan aprovechado, movilizado, transformado y/o comercializado sin la autorización ambiental respectiva o con violación de las disposiciones ambientales que regulan la materia. Artículo 49. *Trabajo comunitario en materia ambiental*. Con el objeto de incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje, la autoridad ambiental podrá imponer la sanción de trabajo comunitario en materias ambientales a través de su vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades. Esta medida solo podrá reemplazar las multas solo cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos.

<sup>686</sup> Dicho registro llevará la información sobre el tipo de falta por la que se sancionó, el lugar de ocurrencia de los hechos, la sanción aplicada, la fecha en que quedó ejecutoriado el acto administrativo que impuso la sanción, la autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser un persona jurídica, el nombre de la empresa, su número de identificación tributaria-NIT y el nombre e identificación del representante legal.

<sup>687</sup> El PIFS contendrá, al menos, la información sobre decomisos para cada especie, el número de individuos, la fecha y lugar de su realización. El seguimiento sobre cada individuo o grupo de individuos, reportando lugar donde se encuentra, el estado y en caso de disposición final la fecha, su lugar de destino, las fechas de verificaciones realizadas sobre el estado de los especímenes. Así mismo, proveerá información básica como localización, especies que poseen y contactos sobre los Centros de Atención y Valoración –CAV– hogares de paso, zoológicos, zoológicos, zoológicos, zoológicos, zoológicos y custodios, centros de rehabilitación e investigación que trabajan con fauna silvestre.

Ahora bien, no es necesario referirnos, teniendo en su cuenta su generalidad, a la aplicación del Régimen Sancionatorio a la realidad ambiental urbana, pues ello es irrelevante al momento de sancionar a los infractores de las normas de protección ambiental.

#### **4.5.4. Análisis de la Legislación ambiental sectorial y su incidencia en la protección del medio ambiente urbano**

En este apartado analizaremos las normas vigentes que componen cada uno de los sectores constitutivos del Derecho Ambiental. Teniendo en cuenta que la legislación ambiental sectorial colombiana es extensa, nos circunscribiremos a sistematizar y analizar las normas de cada sector que tienen incidencia directa sobre la gestión ambiental urbana: protección de la atmósfera, incluyendo al ruido, residuos, protección del paisaje y biodiversidad (la protección al patrimonio será tratado en el acápite de legislación sectorial urbanística) con incidencia en la ciudad.

Dentro de las normas vigentes que componen la legislación sobre protección de la atmósfera, nos parece que las siguientes que se enlistan a continuación guardan relación con la calidad del aire en los entornos urbanos: el Decreto-Ley 948, de junio 5 de 1995, el cual constituye el estatuto general para la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire (modificado en parte); el Decreto 979, de abril 3 de 2006, por el cual se modifica el Decreto 948/1995, en lo relacionado con el marco sobre prevención y control de la contaminación atmosférica; la Resolución 601, de abril 4 de 2006, reglamenta la Ley 99 de 1993 y el Decreto 948/1995 en lo relacionado con la calidad del aire o nivel de inmisión; Resolución 627, de 7 de abril de 2006, por la cual se reglamente la Ley 99 de 1993 y el Decreto 948/95 en lo relacionado con el ruido; Resolución 909, de junio 5 de 2008, por la cual se establecen las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas; y, la Resolución 910, de 5 de

junio de 2008, por la cual se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres.

Intentaremos presentar una visión de conjunto y en términos cronológicos de estas normas relacionadas con la protección de la atmósfera desde una visión ambiental urbana.

El primero de los instrumentos, y el más importante, es el Decreto-Ley 948 de 1995 el cual constituye el Estatuto General para la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire en Colombia. Las normas de carácter reglamentario que analizaremos con posterioridad para sectores, formas o medios de contaminación atmosférica traen causa en el contenido de este Decreto.

A grandes rasgos podríamos señalar que ésta es una norma de enorme connotación urbana, pues alude de forma permanente a los problemas de contaminación atmosférica y al origen urbano de la mayoría. Sin embargo, debido a su extensión (138 Arts.), nos concentraremos en analizar sus líneas generales, para luego pasar directamente a las relacionadas con la protección del medio ambiente atmosférico urbano. Entre sus consideraciones generales vale iniciar con el Art. 1°, pues en él se establece el contenido y objeto del Decreto.

En relación con el contenido señalar que éste constituye como ya se mencionó, el Reglamento de Protección y Control del medio ambiente atmosférico, con alcance general y aplicable en todo el territorio nacional. En él se establecen normas sobre: *i.* Protección atmosférica; *ii.* Mecanismos de prevención, control y atención de episodios por contaminación del aire generada por fuentes contaminantes fijas y móviles; *iii.* Directrices y competencias para la fijación de las normas de calidad del aire (niveles de inmisión); *iv.* Normas básicas para la fijación de los estándares de emisión y descarga de contaminantes a la atmósfera; *v.* La emisión de ruido y olores ofensivos; *vi.* Otorgamiento de permisos de emisión; *vii.* Instrumentos y medios



de control y vigilancia; *viii*. Régimen Sancionatorio; y, *ix*. Participación ciudadana en el control de la contaminación atmosférica.

En cuanto al objeto, el artículo citado define el Decreto como el marco de las acciones y mecanismos administrativos de que disponen las autoridades ambientales en Colombia para mejorar y preservar la calidad del aire, evitar y reducir el deterioro del medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana por la emisión de contaminantes químicos y físicos al aire, así como mejorar la calidad de vida de la población y procurar su bienestar bajo el principio del desarrollo sostenible. De forma sistemática, el Art. 5° del Decreto, señala el conjunto y el tipo de normas necesarias para garantizar la calidad del aire.<sup>688</sup> Teniendo en cuenta lo anterior, el Decreto obliga a expedir una norma reglamentaria en el cual se establezcan los respectivos estándares o límites permisibles de emisión, salvo en el caso de los olores ofensivos, en el que se trabaré bajo umbrales de tolerancia por determinación estadística.

Un segundo aspecto general tiene que ver con los denominados mecanismos de prevención, control y atención de episodios por contaminación del aire, generados por fuentes contaminantes fijas y móviles. Para el efecto el Art. 10, modificado por el 2 del Decreto 979 de 2006 señala, que los niveles de prevención, alerta y emergencia, son estados excepcionales de alarma que deben ser declarados por las autoridades ambientales competentes ante la ocurrencia de episodios que incrementen la concentración y el tiempo de duración de la contaminación atmosférica. El objeto de esta declaración es detener, mitigar o reducir el estado de concentración de contaminantes que ha dado lugar a la declaratoria del respectivo nivel.<sup>689</sup>

---

<sup>688</sup> Señala el Decreto que las normas para la protección de la calidad del aire son: i.) Normas de calidad del aire o niveles de inmisión; ii.) Normas de emisión o descargas de contaminantes al aire: fuentes contaminantes fijas y móviles emisiones prohibidas y controladas; iii.) Normas de generación de ruido: emisión de ruido en las fuente y emisión de ruido ambiental; y, iv.) Normas de evaluación y emisión de olores ofensivos.

<sup>689</sup> Más adelante nos referiremos a la declaratoria de estos episodios, los cuales ha sido incorporadas como mecanismos de protección en la única norma transectorial de desarrollo urbano sostenible en Colombia, la Ley 1083 de 2006, sobre Planeación Urbana Sostenible.

Además de la declaratoria de los estados de prevención, alerta y emergencia, el Art. 3° del Decreto 979/06, a través de otra modificación, en esta ocasión al Art. 93 del Decreto 948/95, señala que cuando se declare alguno de los niveles de prevención, alerta o emergencia, se necesita de otras medidas para restablecer el equilibrio alterado, por lo que la autoridad ambiental competente deberá adoptarlas.<sup>690</sup>

Antes de pasar a otros asuntos generales cabe señalar las autoridades competentes en materia de calidad del aire. El Art. 65 del Decreto 948/95 recuerda que el ente rector de la Política Ambiental es el MAVDT, pero que en relación con la calidad del aire, desempeña también funciones ejecutivas.<sup>691</sup> A las CAR y las AAGCU les corresponde ejercer otras funciones adicionales a las establecidas para el Ministerio<sup>692</sup>, así como a los Departamentos y Municipios, quienes cumplen funciones más de apoyo técnico, financiero y administrativo al trabajo de las CARS y las AAGCU. Además, hay otra alusión expresa al desempeño de funciones relacionadas con la calidad del aire por parte del Instituto científico de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM, adscrito al MAVDT, al cual le corresponde, adelantar los estudios técnicos

---

<sup>690</sup> Estas medidas son: 1. Medidas Generales para cualquiera de los niveles: 1.1. Se deberá informar al público a través de los medios de comunicación sobre la ocurrencia del episodio y la declaratoria del mismo; y, 1.2. En ninguno de los episodios se podrá limitar la operación de ambulancias o vehículos destinados al transporte de enfermos, vehículos de atención de incendios y vehículos de atención del orden público. 2. Medidas específicas para cada uno de los niveles: En el nivel de prevención: Cuando la declaración se deba a monóxido de carbono y/o a ozono, se suspenderá la circulación de vehículos a gasolina particulares y públicos de modelos anteriores a diez (10) años. En el nivel de alerta: Cuando la declaratoria se deba a monóxido de carbono y/o a ozono, se suspenderá la circulación de todo vehículo a gasolina y a gas, excepto aquellos que estén destinados a la evacuación de la población o a la atención de la emergencia. En el nivel de emergencia: Cuando la declaratoria se deba a monóxido de carbono y/o a ozono, se suspenderá la circulación de todo vehículo a gasolina y a gas, excepto aquellos que estén destinados a la evacuación de la población o a la atención de la emergencia.

<sup>691</sup> Las funciones ejecutivas del MAVDT son: 1. Declarar, en defecto de la autoridad ambiental competente en el área afectada, los niveles de prevención, alerta y emergencia y adoptar las medidas que en tal caso correspondan; 2. Homologar los instrumentos de medición y definir la periodicidad y los procedimientos técnicos de evaluación de la contaminación del aire, que utilicen las autoridades ambientales; 3. Otorgar los permisos de emisión solicitados, cuando le corresponda conceder licencias ambientales en los términos previstos por la Ley y los reglamentos; 4. Imponer las medidas preventivas y las sanciones por la comisión de infracciones en los asuntos de su exclusiva competencia o en los que asuma, a prevención de otras autoridades ambientales, con sujeción a la Ley y los reglamentos.

<sup>692</sup> Estas funciones son: 1. Realizar la observación y seguimientos constantes, medición, evaluación y control de los fenómenos de contaminación del aire y definir los programas regionales de prevención y control; 2. Realizar programas de prevención, control y mitigación de impactos contaminantes del aire en asocio con los Municipios y Distritos, y absolver las solicitudes de conceptos técnicos que éstos formulen para el mejor cumplimiento de sus funciones de control y vigilancia de los fenómenos de contaminación del aire; 3. Ejercer, con el apoyo de las autoridades departamentales, Municipales o Distritales, los controles necesarios sobre quemas abiertas; 4. Adelantar programas de prevención y control de contaminación atmosférica en asocio con las autoridades de salud y con la participación de las comunidades afectadas o especialmente expuestas; 5. Imponer las medidas preventivas y sanciones que correspondan por la comisión de infracciones a las normas sobre emisión y contaminación atmosférica.

necesarios para la toma de decisiones y para la expedición de las regulaciones que el Ministerio profiera sobre la materia, así como mantener información actualizada y efectuar seguimiento constante de los fenómenos de contaminación y degradación de la calidad del aire en el territorio nacional.

Siguiendo con asuntos generales de importancia, es necesario revisar lo relacionado con el otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones en relación con la calidad del aire, destacándose en este sentido, que el instrumento por excelencia es el denominado *permiso de emisiones atmosféricas*,<sup>693</sup> establecido por el Art. 72, el cual también puede ser concedido de forma colectiva, en el caso de asociaciones, agremiaciones o grupos de pequeños y medianos empresarios que conjuntamente lo soliciten y reúnan una serie de características comunes.<sup>694</sup> Además de los anteriores permisos existen otros, como el importante e incumplido permiso de emisión de ruido,<sup>695</sup> del cual se ocupa el Art. 89 del Decreto.

Vale la pena también llamar la atención sobre las medidas de vigilancia y control de la contaminación atmosférica. En ellas se contemplan las medidas de atención de episodios contaminantes, los Planes de Contingencia por Contaminación Atmosférica, los informes sobre el estado de las emisiones, los programas de reducciones de emisiones y todo lo relacionado con los equipos de medición, control y monitoreo del aire; entre otras cosas. El último de los temas generales del tiene que ver con la participación ciudadana en la

---

<sup>693</sup> El Permiso de emisiones atmosféricas es, aquel que concede la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, para que una persona natural o jurídica, pública o privada, dentro de los límites permisibles establecidos en las normas ambientales respectivas, pueda realizar emisiones al aire. El permiso sólo se otorgará al propietario de la obra, empresa, actividad, industria o establecimiento que origina las emisiones.

<sup>694</sup> Que operen en una misma y determinada área geográfica, definida como área-fuente de contaminación, y produzcan conjuntamente un impacto ambiental acumulativo; Que realicen la misma actividad extractiva o productiva, o igual proceso industrial; y Que utilicen los mismos combustibles y generen emisiones similares al aire.

<sup>695</sup> El permiso de emisión de ruido se define como aquel que permite la realización de actividades o la ejecución de obras y trabajos generadores de ruido que supere los estándares de presión sonora vigentes, o que deban ejecutarse en horarios distintos de los establecidos por los reglamentos. Este artículo señala que éste permiso de emisión de ruido tendrá vigencia por el tiempo de duración de la actividad o trabajo correspondiente y su término se indicará en el acto de otorgamiento; sólo procederá para la celebración de actos culturales, políticos o religiosos; la realización de espectáculos públicos o la ejecución de trabajos u obras que adelanten las entidades públicas o los particulares, pero no podrá concederse para la realización de actividades que emitan ruido al medio ambiente en los sectores de tranquilidad y silencio, salvo para la construcción de obras.

protección de la calidad del medio ambiente atmosférico. Un lánguido Art. 136 viene a señalar en términos terriblemente amplios que, *en los trámites para el otorgamiento de permisos de emisiones atmosféricas todo ciudadano podrá hacer uso de cualquiera de los instrumentos de participación ciudadana, previstos en el Título X de la Ley 99 de 1993*, los cuales tuvimos la oportunidad de analizar.

En cuanto a las referencias frente a la protección del medio ambiente urbano, es posible destacar lo prescrito en los Arts.: 14, 15, 18, 20, 22, 29, 39, 42, 53, 58, 65, 68, 107 y 108, entre otros. Algunos de dichos contenidos son los siguientes:

Los Arts. 14 y 15 establecen el fundamento de la norma de emisión ruido y la norma de ruido ambiental, con principal preocupación en los entornos urbanos (a estas normas nos referiremos más adelante). El Art. 20 establece la prohibición de funcionamiento de establecimientos generadores de olores ofensivos en zonas residenciales, zonas habitadas y áreas urbanas. El Art. 22 establece la prohibición a los particulares, de depositar o almacenar en las vías públicas o en zonas de uso público, materiales de construcción, demolición o desecho que puedan originar emisiones de partículas al aire. Asimismo establece que las entidades públicas, o sus contratistas, que desarrollen trabajos de reparación, mantenimiento o construcción en zonas de uso público de áreas urbanas, deberán retirar cada veinticuatro horas los materiales de desecho que queden como residuo de la ejecución de la obra, susceptibles de generar contaminación de partículas al aire. El Art. 29 prohíbe de forma expresa la quema abierta y no controlada dentro del perímetro urbano de las ciudades, poblados y asentamientos. El Art. 39 señala que el MAVDT, previa consulta con el Ministerio del Transporte o los Municipios y Distritos, podrán establecer restricciones a la circulación de automotores por razón de su antigüedad u obsolescencia, cuando sea necesario para disminuir los niveles de contaminación en las zonas urbanas. El Art. 42 establece el control a las emisiones de ruidos, principalmente, el ruido urbano. El Art. 65, en relación con

las funciones asignadas al MAVDT sobre calidad y el control a la contaminación del aire le asigna la función de establecer densidades y características mínimas de las zonas verdes, zonas arborizadas y zonas de vegetación protectora y ornamental que, en relación con la densidad poblacional, deban observarse en los desarrollos y construcciones que se adelanten en áreas urbanas. El Art. 68 asigna funciones ambientales de control de la contaminación atmosférica a Municipios y Distritos entre las cuales sobresale la de adelantar programas de arborización y reforestación en zonas urbanas y rurales. El Art. 107 establece la prohibición expresa de autorizar el establecimiento o instalación de una fuente fija de emisión de contaminantes al aire en zonas distintas de las habilitadas para usos industriales en el perímetro urbano de Municipios y Distritos; y el Art. 108 está dedicado a los programas de reducción de la contaminación atmosférica, de forma principal en los entornos urbanos, entre otras.

Como se ve este Decreto *marco* incorpora un número considerable de disposiciones relacionadas con la preservación del medio ambiente atmosférico, aplicables de manera principal a la calidad del aire urbano. Sin embargo, como ya anotamos someramente, gran cantidad de estas disposiciones no se aplican por desconocimiento de la autoridad, y mucho menos se acatan por parte de la ciudadanía ante su desconocimiento generalizado.

El segundo de los instrumentos reseñados es el Decreto 979, de abril 3 de 2006, el cual modifica al Decreto 948 de 1995 en sus Arts.: 7, 10, 93, 94 y 108, es decir, en relación con las clases de normas de calidad del aire o los distintos niveles periódicos de inmisión (Art. 7); niveles de prevención, alerta y emergencia por contaminación del aire (art.10); atención de episodios cuando se declaren los niveles de prevención, alerta o emergencia (art. 93); planes de contingencia por contaminación atmosférica (art. 94); y clasificación de *Áreas-fuente* de contaminación (art. 108),

En cuanto al primero de los temas, las clases de normas de calidad del aire, el Decreto 979 señala que éstas serán fijadas para períodos de exposición anual, diario, ocho horas, tres horas y una hora.<sup>696</sup> En cuanto a los niveles de prevención, alerta y emergencia por contaminación del aire, establece que la declaratoria de cada nivel se hará por parte de la Autoridad Ambiental Competente en los casos y dentro de las condiciones previstas y serán declarados cuando las concentraciones y el tiempo de exposición de cualquiera de los contaminantes previstos en la norma de calidad del aire, sean iguales o superiores a la concentración y el tiempo de exposición establecidos en la norma para cada uno de los niveles de prevención, alerta o emergencia. La declaratoria se hará en consulta con las autoridades de salud a partir de muestreos y mediciones técnicas sobre el grado de concentración de contaminantes.

En relación con la expedición de los Planes de Contingencia por contaminación atmosférica, el Decreto 979 señala que éstos deberán: 1. Alertar a la población de las posibilidades de exposición a través de un medio masivo, delimitando la zona afectada, los grupos de alto riesgo y las medidas de protección pertinentes; 2. Establecer programas de educación y planes de acción para los centros educativos y demás entidades que realicen actividades deportivas, cívicas u otras al aire libre; 3. Elaborar un inventario para identificar y clasificar los tipos de fuentes fijas y móviles con aportes importantes de emisiones a la atmósfera; 4. Para las áreas-fuentes de contaminación clasificadas como alta, media y moderada, las autoridades ambientales competentes utilizarán los inventarios para establecer sus límites de emisión, los índices de reducción, las restricciones a nuevos establecimientos de emisión; 5. Concertar con las Autoridades de Tránsito y Transporte las posibles

---

<sup>696</sup> De acuerdo con lo anterior, la norma de calidad anual, o nivel de inmisión anual, se expresará tomando como base el promedio aritmético diario en un año de concentración de gases y material particulado PM-10, y el promedio geométrico diario en un año de la concentración de partículas totales en suspensión.PST. Por su parte la norma de calidad diaria, o nivel de inmisión diario, se expresará tomando como base el valor de concentración de gases y material particulado PM -10 en 24 horas. La norma de calidad para ocho horas se expresará tomando como base el valor de concentración de gases en ocho horas; la norma de nivel de inmisión para tres horas se expresará tomando como base el valor de concentración de gases en tres horas; y por último, la norma de calidad horaria se expresará con base en el valor de concentración de gases en una hora.

acciones que se pueden llevar a cabo en el control de vehículos y tránsito por algunas vías, cuando se emita un nivel de prevención, alerta o emergencia; 6. Reforzar los programas de limpieza y/o humedecimiento de calles en las que se hayan registrado situaciones de alarma; y, 7. Coordinar con el Ministerio de Protección Social y Secretarías de Salud, los planes de vigilancia epidemiológica, según los niveles de alarma que se establezcan.

En cuanto a la clasificación de *Áreas-fuente* de contaminación (Art. 108), se señala que las autoridades ambientales competentes establecerán los distintos tipos de áreas, los límites de emisión de contaminantes establecidos para las fuentes fijas y móviles que operen o que contribuyan a la contaminación en cada una de ellas, el rango o índice de reducción de emisiones o descargas establecidos para dichas fuentes, así como el término o plazo de que éstas disponen para efectuar la respectiva reducción. El Decreto las divide en cuatro clases.<sup>697</sup>

El siguiente de los instrumentos es la Resolución 601 de abril 4 de 2006, por medio de la cual se reglamenta la Ley 99/93 y el Decreto-Ley 948/95 en lo relacionado con la calidad del aire o nivel de inmisión. Según su Art. 1°, el objeto de la Resolución es establecer la norma de calidad del aire o nivel de inmisión, con el propósito de garantizar un ambiente sano y minimizar los riesgos sobre la salud humana que puedan ser causados por la concentración de contaminantes en el aire ambiente.

---

<sup>697</sup> *Clase I*-Áreas de contaminación alta: concentración de contaminantes, dadas las condiciones naturales o de fondo y las de ventilación o dispersión, excede con una frecuencia igual o superior al 75% de los casos de la norma de calidad anual. Deberán tomarse medidas de contingencia, se suspenderá el establecimiento de nuevas fuentes de emisión y se adoptarán programas de reducción de la contaminación que podrán extenderse hasta por 10 años. *Clase II*-Áreas de contaminación media: la concentración de contaminantes, dadas las condiciones naturales o de fondo y las de ventilación y dispersión, excede con una frecuencia superior al 50% e inferior al 75% de los casos la norma de calidad anual. Deberán tomarse medidas de contingencia, se restringirá el establecimiento de nuevas fuentes de emisión y se adoptarán programas de reducción que podrán extenderse hasta por 5 años. *Clase III*-Áreas de contaminación moderada: la concentración de contaminantes, dadas las condiciones naturales o de fondo y las de ventilación y dispersión, excede con una frecuencia superior al 25% e inferior al 50% de los casos la norma de calidad anual. Se tomarán medidas dirigidas a controlar los niveles de contaminación y adoptar programas de reducción que podrán extenderse hasta por 3 años. *Clase IV*: Áreas de contaminación marginal: la concentración de contaminantes, dadas las condiciones naturales o de fondo y las de ventilación y dispersión, excede con una frecuencia superior al diez por ciento e inferior al 25% de los casos la norma de calidad anual. Se tomarán medidas dirigidas a controlar los niveles de contaminación que permitan la disminución de la concentración de contaminantes o que por lo menos las mantengan estables.

La resolución está compuesta por gran cantidad de tablas en las cuales se establecen los niveles máximos permisibles para los diferentes contaminantes. Así por ejemplo, la tabla No.1 contiene los límites máximos permisibles para los contaminantes más importantes, denominados en la nomenclatura de la Resolución: *contaminantes criterio*; estos son: Dióxido de nitrógeno-NO<sub>2</sub>; monóxido de carbono-CO; ozono troposférico-O<sub>3</sub>; óxido de azufre-SO<sub>2</sub>; material particulado de 10 micras-PM<sub>10</sub>. En relación con algunos límites máximos se puede leer en el párrafo 1° del Art. 4°, que tratándose de material particulado de 10 micras, las metas se han establecido tomando como horizonte temporal los años 2009 y 2011. En este momento la norma permite 60 micras por metro cúbico de aire, y para finalizar 2011, los niveles deben estar en 50 micras por metro cúbico de aire en un nivel de exposición anual.

La tabla 2 contiene los límites máximos permisibles para los contaminantes no convencionales, como el benceno, plomo, cadmio, mercurio, etc... En el caso del plomo, la norma establece que el límite está en 0.5 micras por metro cúbico de aire en un período de exposición de 1 año. En cuanto al mercurio 1 micra por metro cúbico en un año. Por su parte la tabla 3 establece los límites máximos permisibles para las sustancias que pueden producir olores ofensivos: acetaldehído (C<sub>2</sub>H<sub>4</sub>O), ácido butírico (C<sub>4</sub>H<sub>8</sub>O<sub>2</sub>), amoníaco (NH<sub>3</sub>), clorofenol (C<sub>2</sub>H<sub>5</sub>ClO), dicloruro de azufre (S<sub>2</sub>Cl<sub>2</sub>), entre otras. En el caso por ejemplo del amoníaco se permiten 0.05 partes por millón en un metro cúbico de aire. Señala el Decreto que las mediciones para estos contaminantes deben ser adelantadas por la autoridad ambiental competente o pueden ser autorizadas por éstas, siguiendo para el efecto el Protocolo de Monitoreo y Seguimiento de Calidad del Aire elaborado por el MVDT. De conformidad con el Art. 9, las autoridades ambientales deberán llevar a cabo *Programas de Reducción de la Contaminación*, cuando de conformidad con las mediciones de calidad del aire que deban hacer, hayan clasificado una zona como área-fuente de contaminación. Al final del Decreto aparecen dos anexos, el primero de definiciones, y el segundo un extenso listado de contaminantes no convencionales que pueden dañar la calidad del aire.



El siguiente de los instrumentos es la Resolución 627, de 7 de abril de 2006, por la cual se reglamente la Ley 99/93 y el Decreto-Ley 948/95 en lo relacionado con el ruido, debido a su extensión sólo haremos referencia a las grandes líneas que contiene y algunos aspectos de importancia en relación con el medio ambiente urbano. En relación con las definiciones, horarios, sectores, unidades y parámetros de medida, señala que los horarios para efectos de aplicación de la Resolución son: Diurno de 7:01 a las 21.00 horas, y nocturno de 21:01 a 7:00 horas. Por su parte, las unidades de medida utilizadas se expresa en Pascales, los niveles de presión sonora se expresan en decibeles (dB). Las medidas deben indicar el filtro de ponderación frecuencial utilizado (A, C, D u otro) y el filtro de ponderación temporal según sea rápida, lenta o de impulso. Para todas las mediciones y cálculos, la presión sonora de referencia es 20  $\mu$ Pa. De otro lado aparecen los parámetros de medida principales, estos son: Nivel de presión sonora continuo equivalente ponderado A, y ponderado lento (S); Ruido Residual, medido como nivel de presión sonora continuo equivalente ponderado A, y Nivel percentil  $L_{90}$ . Por último, el Intervalo unitario de tiempo de medida para los niveles de presión sonora continuo equivalente con filtro de ponderación frecuencial A, del ruido residual y del nivel percentil, se establece en una hora la cual puede ser medida en forma continua o con intervalos de tiempo distribuidos uniformemente hasta obtener, como mínimo, 15 minutos de captura de información, o exposición a la fuente sonora.

En relación con los estándares máximos permisibles de emisión de ruido (en la fuente), la Resolución cuenta con tablas insertas en las cuales se establecen los estándares máximos permisibles de niveles de ruido (en la fuente) y ruido ambiental, expresados en la unidad de presión sonora, es decir, en decibeles DB(A). Así tenemos, para los niveles de ruido, en una zona denominada de tranquilidad (tipo A), correspondiente a hospitales, bibliotecas, geriátricos, guarderías, los estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido en dB(A) son de 55 en horario diurno y 50 en horario nocturno. Lo anterior varía cuando se trata de zonas tipo C o sectores de ruido intermedio restringido, con usos permitidos de industrias en general, zonas portuarias, parques

industriales, zonas francas, donde los niveles permisibles de emisión de ruido en dB(A), son de 75 tanto en horario diurno como nocturno.

En cuanto a los estándares máximos permisibles de niveles de ruido ambiental se tiene que para los mismos casos señalados antes, es decir, zona de tranquilidad (tipo A), correspondiente a hospitales, bibliotecas, geriátricos, guarderías, los estándares máximos permisibles de niveles de emisión de ruido en dB(A) son de 55 en horario diurno y 45 en horario nocturno, mientras que para las zonas tipo C o sectores de ruido intermedio restringido, con usos permitidos de industrias en general, zonas portuarias, parques industriales, zonas francas; los niveles permisibles de emisión de ruido en dB(A), son de 70 en horario diurno y 60 en horario nocturno. En relación con ruido proveniente de fuentes móviles, la Resolución viene a decir que la prueba estática y dinámica para el ruido proveniente de fuentes móviles (estacionadas o en circulación) la cual se encuentra aún en proceso de elaboración.

En cuanto al ruido aeronaves y aeropuertos, Según el Art. 12 de la Resolución para en el caso del ruido proveniente de aeronaves se tiene en cuenta lo consagrado en Resolución 2130 de 2004 de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil Colombiana. Por su parte, en el caso del Ruido proveniente de aeropuertos, estos se consideran como sectores industriales y el ruido debe ser evaluado según lo estipulado para ese tipo de sectores (Tipo C) (Art. 13)

Pero si duda lo más importante es lo relacionado con el diagnóstico y la realización de los denominados *mapas de ruido*. El Art. 22 de la Resolución establece la obligación a las Autoridades Ambientales de elaborar, revisar y actualizar en los Municipios de su jurisdicción con poblaciones mayores de cien mil (100.000) habitantes, mapas de ruido ambiental para aquellas áreas que sean consideradas como prioritarias. Estos, deben ser revisados y actualizados cada cuatro años. Según el Art. 23, los mapas de ruido son utilizados como documento básico para conocer la realidad del ruido ambiental en la población

y de esta forma desarrollar planes, programas y proyectos preventivos, correctivos o de seguimiento. Igualmente, y he aquí un aspecto importante para la gestión ambiental urbana, son el soporte e insumo técnico en la elaboración, desarrollo y actualización de los POT, en tanto las normas ambientales constituyen componente estructural de dichos Planes.<sup>698</sup>

En relación con los Planes de descontaminación por ruido y el ruido al interior de las edificaciones, el Art. 25 de la Resolución señala que las autoridades ambientales están en la obligación de tomar los mapas de ruido para formular y ejecutar los mencionados planes. Tratándose de las edificaciones, otro aspecto importante para el Desarrollo Urbano sostenible, íntimamente ligado con el ítem de construcción sostenible, es el señalado en el Art. 26, en el que se dice que en todas las edificaciones se debe exigir que se adopten las medidas preventivas necesarias, a fin de conseguir que las instalaciones auxiliares y complementarias de las edificaciones, tales como ascensores, equipos individuales o colectivos de refrigeración, puertas metálicas, puertas de garaje, funcionamiento de máquinas, estaciones de bombeo, transformación de energía eléctrica, electrógenos, sistemas de ventilación y extracción de aire, instrumentos musicales, animales domésticos y cualquier otro mecanismo, permanezcan con las precauciones de ubicación y aislamiento que garanticen que no se superen los estándares máximos permisibles de emisión de ruido.

Así las cosas, en equipos instalados en patios y/o azoteas, que presenten afectación por ruido al ambiente, excediendo los estándares de emisión de ruido o de ruido ambiental permisibles se deben instalar sistemas de atenuación de ruido que aseguren el cumplimiento de los estándares

---

<sup>698</sup> Los mapas de ruido tienen entre otros los siguientes objetivos: Permitir la evaluación ambiental de cada Municipio en lo referente a contaminación por ruido; Permitir el pronóstico global con respecto a las tendencias de los niveles de ruido; Posibilitar la adopción de planes de acción en materia de contaminación por ruido y en general de las medidas correctivas, preventivas y de seguimiento adecuadas; Establecer las condiciones en las cuales se encuentran los niveles de ruido a nivel nacional. Y deben contener como mínimo la siguiente información: Valor de los niveles de ruido ambiental existentes en cada una de las áreas evaluadas; Delimitación de zonas afectadas de contaminación por ruido; Fecha de elaboración del mapa de ruido; Especificación de la altura a la cual se hace la representación gráfica.

permitidos. Igual ocurre con el caso de las alarmas de seguridad instaladas en edificaciones, las cuales de acuerdo con el Art. 27, no deben emitir al ambiente un nivel de ruido mayor de 85 dB(A) medidos a tres metros de distancia en la dirección de máxima emisión.

Por último, en relación con el procedimiento y equipos de medición e informe técnico, la Resolución viene a decir que deben ser adecuados para realizar mediciones correctas, estar perfectamente calibrados y contar con sus herramientas de calibración y que para cada medición que se quiera utilizar como medio decisorio o probatorio debe estar consignada y soportada en un informe técnico realizado por terceros expertos y reconocidos.

Los últimos instrumentos por analizar en relación con la protección del medio ambiente atmosférico son las Resoluciones 909, de junio 5 de 2008, por la cual se establecen las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas y la Resolución 910, de 5 de junio de 2008, por la cual se reglamentan los niveles permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres.

Estas dos Resoluciones constituyen importantes conquistas en términos jurídico-ambientales, y más aún en relación con la calidad del aire a nivel principal de las ciudades. Ya desde el Decreto 948 de 1995 se establecía en su Art. 137, que correspondía al Ministerio del Medio Ambiente establecer las normas y estándares de emisión de contaminantes a la atmósfera para fuentes fijas. De la misma forma, el literal b) del Art. 4° y los Arts. 65 y 92 del mismo Decreto establecen por un lado, que la quema de combustibles fósiles utilizados por el parque automotor, constituyen una actividad contaminante sujeta a prioritaria atención y control por parte de las autoridades ambientales, y que por tanto, al Ministerio correspondía establecer los estándares permisibles de emisión de contaminantes producidos por fuentes móviles.

Trece años después se expiaron este par de resoluciones para establecer las normas y estándares de emisión admisibles de fuentes fijas y móviles. Este par de resoluciones cuentan con un alto contenido técnico, con cuadros y anexos que establecen estándares, límites permisibles y tipos de pruebas para comprobar los estados de las emisiones. No podríamos escindirlas buscando aspectos aplicables al mejoramiento de la gestión ambiental de las ciudades, porque son en esencia y totalidad instrumentos para la mejora de la calidad del aire de las ciudades, fruto de la adopción de los lineamiento de Política Pública en relación con el mejoramiento de la calidad del aire a través del Conpes CONAIRE.

El siguiente de los grandes sectores de la legislación ambiental por analizar es el de los residuos. La normativa sectorial sobre residuos se encuentra compuesta por varias piezas jurídicas: *i.)* En cuanto a los residuos sólidos ordinarios está la Ley 142 de 1994, Ley estatutaria de los servicios públicos domiciliarios y su reglamento el Decreto 1713 de 2000, modificado por el Decreto 1505 de 2003. Además de la Resolución 1045 de 2003, sobre la metodología para la elaboración de los Planes para la Gestión Integral de Residuos- PGIR. *ii.)* En cuanto a los residuos hospitalarios y similares, tenemos como norma principal el Decreto 2676 de 2000 modificado por el Decreto 1669 de 2002 y el 4125 de 2005. Además de la Resolución 1164 de 2002, sobre los requisitos para la elaboración del Manual para la Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y similares-PGIRH. *iii.)* En cuanto a los residuos peligrosos tenemos a la Leyes 253 de 1995 y 430 de 1998 y al Decreto-Ley 4741 de 2005. Además de las Resoluciones 1402 de 2006 sobre prohibición de introducción de residuos nucleares y tóxicos al territorio nacional y la 1362 de 2007 sobre el registro de generadores de residuos peligrosos. *iv.)* En cuanto a los residuos denominados especiales, tenemos a la Ley 9 de 1979 (Código Sanitario) y al Decreto 2309 de 1986. Hoy, estos residuos están bajo el régimen de los residuos peligrosos, aunque conservan algunos apartes vigentes. *v.)* En cuanto a los residuos inertes, denominados en Colombia de demolición o escombros, tenemos a Ley 1259 de 2008 y la Resolución 594 de

1998. *vi.*) En cuanto a las sustancias tóxicas, especiales o peligrosas, tenemos a la Resolución 970 de 2001 sobre eliminación de plásticos contaminados con plaguicidas en hornos Clinker de plantas cementeras; la Resolución 415 de 1998 sobre combustión de aceites lubricantes de desecho (modificada por la Resolución 1446 de 2005), al Convenio de Róterdam de 1998 sobre productos químicos y plaguicidas peligrosos, ratificado por Ley 1159 de 2007; y al Convenio de Estocolmo de 2001 sobre contaminantes orgánicos persistentes COPS y PCBS (alta toxicidad, alta estabilidad, gran movilidad y bioacumulación), ratificado por Ley 1196 de 2008. *vii.*) En cuanto a los plaguicidas y sus residuos están los Decretos 1843 de 1991, Decreto 1443 de 2004, Decreto 4368 de 2006. Por su parte, hay otras normas que regulan asuntos varios y generales relacionados con los residuos.<sup>699</sup>

Teniendo en cuenta el extenso y complejo sector ambiental de los residuos, intentaremos realizar un resumen del contenido de sus normas, con principal asiento en aportación o aplicabilidad a la protección del medio ambiente urbano.

En cuanto a los residuos ordinarios (sólidos urbanos), tenemos que la norma básica es el Decreto 1713 de 2002. En nuestra opinión esta es una norma de vago y escaso contenido técnico, plagada de obviedades y asuntos sin importancia que no consultó, (teniendo en cuenta el año en que fue expedida), los visibles y conocidos avances tecnológicos, de protección ambiental y sanitarios para la gestión integral de este tipo de residuos. Este Decreto establece un conjunto de normas encaminadas a reglamentar el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de los residuos sólidos ordinarios, en materias referentes a sus componentes, niveles, clases, modalidades, calidad, y al régimen de las personas prestadoras del servicio. Sus aspectos más importantes son:

---

<sup>699</sup> Decreto 2695 de 2000 sobre reciclaje, mod. Ley 1259 de 2008; Resolución 1096 de 2000, Reglamento técnico del sector agua potable y saneamiento básico; Decreto 1140 de 2003, sobre unidades de almacenamiento multiusuarios; Decreto 838 de 2005, sobre montaje y manejo de rellenos sanitarios; Resolución 1390 de 2005, sobre cierre de botaderos a cielo abierto; Resolución 58 de 2002 sobre hornos incineradores, mod. por la Resolución 886 de 2004; Decreto 1609 de 2002, sobre el transporte de mercancías peligrosas por carretera.

El Art. 1 define lo que debe entenderse por gestión integral de residuos sólidos: *...conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición final.* Asimismo, define cuáles son los componentes del servicio público de aseo: recolección, transporte, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final.

Inmediatamente después de enlistar las actividades que constituyen la gestión integral de los residuos sólidos ordinarios, el Decreto dedica un capítulo a cada una, destacándose los siguientes aspectos:

*En cuanto al almacenamiento y presentación,* señala la obligación almacenar y presentar evitando el contacto con el medio ambiente y con los encargados de recolectar en los sitios definidos para ello. En ese sentido, y a fin de evitar los contactos, se deberán utilizar recipientes retornables construidos de material impermeable, liviano, resistente, de fácil limpieza y cargue, de forma tal que faciliten la recolección y reduzcan su impacto. En el caso de los multiusuarios se deberá tener una unidad de almacenamiento que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley.<sup>700</sup> Ahora bien, tratándose de plazas de mercado, cementerios, mataderos y/o frigoríficos, éstos deben establecer programas internos de almacenamiento y presentación de residuos de tal manera que se reduzca la heterogeneidad de los mismos y se facilite el manejo y posterior aprovechamiento, en especial los de origen orgánico.

---

<sup>700</sup> Los acabados serán superficies lisas para permitir su fácil limpieza e impedir la formación de ambientes propicios para el desarrollo de microorganismos en general. Tendrán sistemas de ventilación, suministro de agua, drenaje y de prevención y control de incendios. Deben ser construidas de manera que se impida el acceso y proliferación de insectos, roedores y otras clases de vectores e impida el ingreso de animales domésticos; y diseñadas con la capacidad suficiente para almacenar los residuos generados acorde con las frecuencias de recolección y alternativas de recuperación. Deben permitir el fácil acceso y recolección de los residuos por los vehículos recolectores y adecuada accesibilidad para los usuarios. La ubicación del sitio no debe causar molestias e impactos a la comunidad.

En relación con esta primera actividad de gestión, el Decreto además establece la prohibición expresa de arrojar o depositar residuos fuera de las cajas de almacenamiento, cuyo aseo y de los alrededores, es responsabilidad del usuario, para lo cual se debe exigir el cumplimiento de las mejores prácticas de almacenamiento. En relación con la responsabilidad, la presentación inadecuada de los residuos sólidos es del usuario, tanto así, que quien entregue los residuos a personas o entidades no autorizadas, será responsable por los impactos negativos que estos ocasionen a la salud humana y al medio ambiente. Por último, y en relación con la propiedad de los residuos sólidos en sitio público, el Decreto señala que todo usuario del servicio público de aseo, cede la propiedad al Municipio o Distrito, según sea el caso, en el momento de ubicarlos en el sitio establecido para hacer la respectiva recolección.

*En cuanto a la recolección:* En Colombia no existe una sola experiencia Municipal de recogida selectiva de residuos, normativamente no hay habilitación para hacerlo. El Art. 30 del Decreto 1713 señala que la recolección de los residuos o desechos sólidos ordinarios debe hacerse en forma separada de los residuos correspondientes al servicio especial. Como no hay recogida selectiva, reza el Art. 32, la recolección deberá realizarse en la acera, concretamente en las unidades de almacenamiento colectivo o en las cajas de almacenamiento.

A su vez, las entidades prestadoras del servicio de recogida establecerán las micro y macro rutas de recolección, las cuales deberán, siguiendo el Art. 36, darse a conocer a los usuarios utilizando por medios masivos de difusión o en las facturas de cobro de servicios de aseo. La actividad de recolección implica a las entidades prestadoras un conjunto mínimo de requisitos.<sup>701</sup>

---

<sup>701</sup>Señala el Decreto, que la entidades prestadoras deberán efectuar la recolección de modo que se minimicen los impactos ambientales, en especial el ruido y el esparcimiento de residuos en la vía pública. Se deberán tener equipos de reserva para garantizar la normal prestación del servicio de aseo en caso de averías. El servicio de recolección de residuos no podrá ser interrumpido por fallas mecánicas de los vehículos. En las zonas en las cuales se utilice el sistema de recolección en cajas de almacenamiento, las personas prestadoras del servicio deberán instalar las que sean necesarias para que los residuos sólidos depositados no desborden su capacidad. La operación de compactación deberá efectuarse en zonas donde causen la mínima molestia a los residentes; en ningún caso esta operación podrá realizarse frente a centros educativos, hospitales, clínicas o cualquier clase de centros asistenciales.



Para cada tipo de residuo ordinario se señalan unas normas especiales de recogida. Así el Art. 39 establece que en relación con la recolección de residuos acumulados por el barrido manual de calles, éste se deberá efectuar por la persona prestadora del servicio de aseo y no podrán permanecer en las calles por más de 12 horas. En cuanto a la recolección de poda de árboles y desechos de jardín, el Art. 40 establece que deberá realizarse mediante operativos especiales por la persona prestadora del servicio de aseo, dentro del plazo establecido para estos casos, en lo posible destinados a procesos de aprovechamiento. En la recolección en plazas de mercado, mataderos y cementerios, el Art. 42 señala que se debe efectuar en horas que no comprometan el adecuado flujo vehicular y peatonal de la zona, ni el funcionamiento de las actividades normales de estos establecimientos. Por su parte, el retiro de animales muertos será prestado, según el Art. 43, por la persona prestadora del servicio ordinario de aseo y se efectuará en el transcurso de las 6 horas siguientes a la recepción de la solicitud, la cual puede ser presentada por cualquier ciudadano. El Art. 44 establece aspectos mínimos relacionados con la recogida de residuos inertes o escombros, sin embargo, este tipo de residuo tiene su normativa particular, la cual será analizada más adelante.

La recolección de tierra deberá separarse de los residuos que contenga, con el fin de permitir su uso en zonas verdes, jardines y similares o como material de cobertura en el sitio de disposición final. El Almacenamiento y recolección de residuos generados en puntos de ventas en áreas públicas y el cargue y descargue de mercancías y materiales, genera las obligaciones de mantener limpios los alrededores de sus puestos, tener recipientes accesibles al público para el almacenamiento de los residuos generados en su actividad y presentarlos para su recolección. La última alusión respecto de la recolección señala, que los equipos, accesorios y ayudas de que estén dotados los vehículos destinados para transporte de residuos sólidos, deberán mantenerse siempre en óptimas condiciones de funcionamiento y lavarse al final de cada jornada de recolección.

*En relación con el transporte*, el Decreto se limita a señalar los requisitos de los vehículos prestadores del servicio de recogida.<sup>702</sup> *En cuanto al barrido de las vías públicas*, el Decreto repite aspectos tratados en otros ítems: *i.)* Es obligación de la entidad prestadora del servicio; *ii.)* Se establecerán micro y macrorutas que serán ejecutadas de acuerdo a un cronograma de trabajo; *iii.)* Se establecerán frecuencias y horarios de barrido que serán informados a la comunidad; *iv.)* Habrá barrido manual para los sobrantes mecánicos; *v.)* Se deberá contar con sitios de almacenamiento adecuados y equipos con la tecnología para cumplir con el barrido y recogida del barrido.

*En relación con la actividad de transferencia*, el Decreto deja a discreción de los Municipios contar con estaciones de transferencia. Sin embargo para su colocación se deberá realizar un estudio de factibilidad, el cual debe incluir la evaluación económica, técnica, financiera, institucional y ambiental, así como ciertos requisitos para su localización y funcionamiento.<sup>703</sup>

En la *recuperación y aprovechamiento de los residuos*, el Art. 69 del Decreto señala que en los Municipios y Distritos superiores a 8.000 usuarios, al elaborar su respectivo PGIR, deberá analizar la viabilidad de realizar proyectos sostenibles de aprovechamiento de residuos, y entiende por aprovechamiento, la reutilización, el reciclaje, el compostaje, la lombricultura, la generación de biogás y la recuperación de energía. Como se ve, la normativa no considera al

---

<sup>702</sup> El Decreto señala que los vehículos recolectores deberán ser motorizado y estar claramente identificados (color, logotipos, placa de identificación, entre otras características). En los Municipios o Distritos con más de 8.000 usuarios del servicio de aseo, deberán estar provistos de equipo de radiocomunicaciones con su respectiva licencia y contar con equipos de compactación de residuos. Los vehículos con caja compactadora deberán tener un sistema de compactación que pueda ser detenido en caso de emergencia, las cajas compactadoras deberán ser del tipo de compactación cerrada, de manera que impidan la pérdida del líquido (lixiviado), y contar con un mecanismo automático que permita una rápida acción de descarga. Dentro de los vehículos que no utilicen caja compactadora, los residuos sólidos deberán estar cubiertos durante el transporte, de manera que se reduzca el contacto con la lluvia, el viento y se evite el esparcimiento e impacto visual. Las especificaciones de los vehículos deberán corresponder a la capacidad y dimensión de las vías públicas y deberán estar dotados de dispositivos que minimicen el ruido, especialmente aquellos utilizados en la recolección de residuos sólidos en zonas residenciales y en las vecindades de hoteles, hospitales, clínicas, centros educativos, centros asistenciales e instituciones similares.

<sup>703</sup> En cuanto a la localización de las estaciones de transferencia, de conformidad con los usos del suelo previsto por las autoridades Municipales y contenidos en el POT, no pueden estar localizadas en áreas de influencia de establecimientos docentes, hospitalarios, militares y otros con cuyas actividades sea incompatible. Deben disponer de vías de fácil acceso para los vehículos y que no obstaculicen el tránsito vehicular o peatonal, ni causen problemas de estética. Deben contar con un sistema definido de cargue y descargue y de un sistema alternativo para operación en casos de fallas o emergencias. Contarán con un sistema de pesaje acorde con las necesidades de la estación y un sistema de suministro de agua en cantidad suficiente para realizar actividades de lavado y limpieza. Tenderán a minimizar los impactos ambientales negativos en la zona de influencia y dispondrán de los servicios públicos esenciales.

aprovechamiento bueno *per se*, sino que deja la posibilidad realizar un estudio para verificar su provecho.

Otros asuntos de importancia de este Decreto son, el señalamiento de que la responsabilidad por los efectos ambientales y de salud pública generados por actividades efectuadas en el marco de la gestión de los residuos sólidos recae en la persona prestadora del servicio de aseo, y según el parágrafo único de dicho Art., cuando se realicen actividades de aprovechamiento, la responsabilidad será de quien ejecute la actividad.

En cuanto a la planificación en el manejo de estos residuos, ya tuvimos la oportunidad de comentar lo relacionado con la obligación de realizar Planes de Gestión Integral-PGIRS, este Decreto confirma lo anterior estableciendo la obligatoriedad de su formulación.

En cuanto al ejercicio de competencias, es claro que la competencia ambiental recae en las CAR, las AAGCU y los Establecimientos Públicos Ambientales. A las anteriores se suman las competencias sanitarias en cabeza de los Municipios, así como las competencias contravencionales iniciadas como consecuencia de la acción u omisión de los usuarios o de la ciudadanía en general, serán competencia de las Autoridades de Policía de los Municipios o Distritos. En el caso de la prestación del servicio de gestión de residuos, le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos el control sobre las prestadoras.

Por su parte, el segundo los sectores al interior de la gestión de los residuos, es el compuesto por los Decretos 2676 de 2000 modificado por el 1669 de 2002 y el 4125 de 2005, acompañados de la Resolución 1164 de 2002, sobre la gestión de los denominados residuos hospitalarios y similares. Al igual que el Decreto 1713, éste carece de una eficiente técnica de redacción en el fondo y la forma. Se expidió con el objetivo de reglamentar ambiental y sanitariamente la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares, generados por personas naturales o jurídicas. Su Art. 2º, modificado por los Decretos 1669 de

2002 y 4126 de 2005, señala su campo de aplicación a actividades y servicios que puedan generar este tipo de residuos.<sup>704</sup>

Más adelante, en los Arts. 6 y 7 del Decreto 2676, modificados por los Arts. 5 y 6 del Decreto 1669 de 2002 respectivamente, se establecen las autoridades competentes y sus respectivas funciones para velar por la correcta gestión de este tipo de residuos. En ese sentido, corresponde al Ministerio de Salud (de la protección social) formular los planes, programas y proyectos relacionados con las acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, vigilancia e inspección en salud pública, a través de las Direcciones Departamentales, Distritales y Locales de salud. A la autoridad ambiental por su parte le corresponde efectuar la inspección, vigilancia y control de la gestión externa de los residuos hospitalarios y similares, y la desactivación de alta eficiencia, así como de las emisiones atmosféricas y vertimientos del generador y de la gestión integral en relación con los componentes ambientales o los recursos naturales renovables.

Este Decreto, hay que expresarlo de nuevo, genera molestia por la reiterada costumbre de llevar a cabo clasificaciones que carecen de toda lógica, y que desde el plano jurídico, en vez de allanar el camino para la su correcta aplicación, lo oscurecen. El Art. 5 del Decreto 2676, modificado por el Art. 3° del Decreto 4126 de 2005, desarrolla una absurda clasificación de residuos hospitalarios, la cual distingue entre residuos peligrosos y no peligrosos, los que a su vez, generan otra subclasificación.<sup>705</sup>

---

<sup>704</sup> Estas actividades son: servicios de salud a humanos y/o animales e igualmente a las que generen, identifiquen, separen, desactiven, empaquen, recolecten, transporten, almacenen, manejen, aprovechen, recuperen, transformen, traten y dispongan finalmente los residuos hospitalarios y similares, en desarrollo de las actividades, manejo e instalaciones relacionadas con: *i.* La prestación de servicios de salud, incluidas las acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación; *ii.* La docencia e investigación con organismos vivos o con cadáveres; *iii.* Bioterios y laboratorios de biotecnología; *iv.* Actividades de tanatopraxia, autopsias o de preparación de cadáveres; *v.* Consultorios, clínicas, farmacias, centros de pigmentación y/o tatuajes, laboratorios veterinarios, centros de zoonosis y zoológicos; *vi.* Plantas de beneficio de animales bovinos, caprinos, porcinos, equinos y de aves.

<sup>705</sup> *1. Residuos no peligrosos:* aquellos producidos por el generador en cualquier lugar y en desarrollo de su actividad, que no presentan ningún riesgo para la salud humana y/o el medio ambiente. Los residuos no peligrosos se clasifican en: *1.1. Biodegradables:* aquellos restos químicos o naturales que se descomponen fácilmente en el ambiente, como: los vegetales, residuos alimenticios, papeles no aptos para reciclaje, jabones y detergentes biodegradables, madera y otros residuos que puedan ser transformados fácilmente. *1.2. Reciclables:* aquellos que no se descomponen fácilmente y pueden volver a ser utilizados en procesos productivos como materia prima, como: papel, plástico,

La pregunta que se nos viene a la cabeza al leer estas clasificaciones y subclasificaciones es, ¿qué ocurre cuando alguno o todos estos tipos de residuos ostentan al tiempo la categoría de inertes, peligrosos u ordinarios o cuando entren en colisión con las normas sobre residuos hospitalarios?. ¿Qué norma se aplica?. ¿Acaso un residuo deja de ser peligroso por ser hospitalario?. Nuevamente es necesario llamar la atención sobre la necesidad de contar con anexos que enlisten propiedades y/o características, a efectos para que sea la autoridad ambiental, y en este caso también la sanitaria, quienes producto de una caracterización del residuo, identifiquen el tipo de tratamiento como consecuencia de un parámetro técnico-normativo, como ocurre en las legislaciones avanzadas sobre la materia. Este tipo de

---

chatarra, telas y radiografías; 1.3. *Inertes*: aquellos que no permiten su descomposición, ni su transformación en materia prima y su degradación natural requiere grandes períodos de tiempo, como: el icopor, papel carbón y los plásticos; 1.4. *Ordinarios o comunes*: aquellos generados en el desempeño normal de las actividades: restos de oficinas, pasillos, áreas comunes, cafeterías y en general en todos los sitios del establecimiento del generador. Por su parte los 2. *Residuos peligrosos*. aquellos residuos producidos por el generador con alguna de las siguientes características: infecciosas, combustibles, inflamables, explosivas, reactivas, radiactivas, volátiles, corrosivas y/o tóxicas, que pueden causar daño a la salud humana y/o al medio ambiente. Así mismo se consideran peligrosos los envases, empaques y embalajes que hayan estado en contacto con ellos. Los residuos peligrosos se clasifican en: 2.1. *Residuos infecciosos o de riesgo biológico*: aquellos que contienen microorganismos tales como bacterias, parásitos, virus, hongos, virus oncogénicos y recombinantes como sus toxinas, con el suficiente grado de virulencia y concentración que pueden producir una enfermedad infecciosa en huéspedes susceptibles. Cualquier residuo hospitalario y similar que haya estado en contacto con residuos infecciosos o genere dudas en su clasificación. A su vez, los residuos infecciosos o de riesgo biológico se clasifican en: 2.1.1. *Biosanitarios*: aquellos elementos o instrumentos utilizados durante la ejecución de los procedimientos asistenciales que tienen contacto con materia orgánica, sangre o fluidos corporales del paciente tales como: gasas, apósitos, aplicadores, algodones, drenes, vendajes, mechas, guantes, bolsas para transfusiones sanguíneas, catéteres, sondas, material de laboratorio como tubos capilares, de ensayo, láminas portaobjetos, etc. 2.1.2. *Anatomopatológicos*: aquellos provenientes de restos humanos, muestras para análisis, incluyendo biopsias, tejidos orgánicos amputados, partes y fluidos corporales, que se remueven durante cirugías, necropsias, u otros; 2.1.3. *Cortopunzantes*: aquellos que por sus características punzantes o cortantes pueden originar un accidente percutáneo infeccioso, como limas, lancetas, cuchillas, agujas, restos de ampollitas, pipetas, láminas de bisturí o vidrio, etc. 2.1.4 *De animales*. aquellos provenientes de animales de experimentación, inoculados con microorganismos patógenos y/o provenientes de animales portadores de enfermedades infectocontagiosas. 2.2. *Residuos químicos*: Son los restos de sustancias químicas y sus empaques o cualquier otro residuo contaminado con éstos, los cuales, dependiendo de su concentración y tiempo de exposición pueden causar la muerte, lesiones graves o efectos adversos a la salud y al medio ambiente. Se clasifican en: 2.2.1 *Fármacos parcialmente consumidos, vencidos, deteriorados, alterados y/o excedentes*: medicamentos vencidos, deteriorados, alterados y/o excedentes de las sustancias que han sido empleadas en cualquier tipo de procedimiento. Dentro de estos se encuentran los residuos producidos en laboratorios farmacéuticos que no cumplen los estándares de calidad y sus empaques o por productores de insumos médicos. 2.2.2. *Citotóxicos*: excedentes de fármacos provenientes de tratamientos oncológicos y elementos utilizados en su aplicación tales como: jeringas, guantes, frascos, batas, bolsas de papel absorbente y demás material usado en la aplicación del fármaco; 2.2.3. *Metales pesados*: cualquier objeto, elemento o restos de éstos en desuso, contaminados o que contengan metales pesados como: plomo, cromo, cadmio, antimonio, bario, níquel, estaño, vanadio, zinc, mercurio; 2.2.4. *Reactivos*: aquellos que por sí solos y en condiciones normales, al mezclarse o al entrar en contacto con otros elementos, compuestos, sustancias o residuos, generan gases, vapores, humos tóxicos, explosión o reaccionan térmicamente; 2.5. *Contenedores presurizados*: empaques presurizados de gases anestésicos, óxidos de etileno y otros que tengan esta presentación; 2.2.6. *Aceites usados*: aquellos con base mineral o sintética que se han convertido o tornado inadecuados para el uso asignado o previsto inicialmente. 2.3. *Residuos radiactivos*: las sustancias emisoras de energía predecible y continua en forma alfa, beta o de fotones, cuya interacción con la materia, puede dar lugar a la emisión de rayos X y neutrones.

clasificaciones cerradas a partir de definiciones de tesitura abierta tiene otra serie de complicaciones, y es que cada vez que se quiera ampliar la clasificación sobre los residuos hospitalarios habrá que expedir un nuevo instrumento jurídico que modifique al principal, como en efecto ya ha ocurrido. La ciencia, la técnica y la tecnología avanzan tan rápido, que a lo sumo, los seres humanos podemos establecer baremos, parámetros, condiciones, que nos permitan identificar realidades sustanciales, pretender que en la sociedad del consumo, de los servicios, de los experimentos e inventos en la cual vivimos, sea susceptible de clasificaciones cerradas es un craso error de ciencia y de sentido común, y un retraso en la labor de garantizar mejores condiciones de vida para la población.

Siguiendo con el análisis del Decreto 2676 y las normas que lo han modificado, el capítulo V se dedica de lleno a la gestión integral de este tipo de residuos. Según su Art. 12, las actividades de gestión integral de los residuos hospitalarios se clasifican en: *i.)* Segregación en la fuente; *ii.)* Desactivación; *iii.)* Almacenamiento; *iv.)* Recolección; *v.)* Transporte; *vi.)* Tratamiento; y *vii.)* Disposición final. Según el Art. 13 del Decreto 2676 de 2000, modificado por el Art. 7° del Decreto 1669 de 2002, las actividades de desactivación, tratamiento y disposición final de los residuos hospitalarios y similares, distingue dependiendo del tipo de residuo. Así por ejemplo, en relación con los *residuos no peligrosos*, estos podrán ser llevados a relleno sanitario, o destinados al desarrollo de actividades de reciclaje o compostaje.<sup>706</sup>

---

<sup>706</sup> Por su parte, los Residuos peligrosos, dependiendo el tipo de residuo, deberán recibir el siguiente *tratamiento y disposición final*:

*2.1 Residuos infecciosos:* deben desactivarse y luego ser tratados en plantas de incineración, o en hornos de las plantas productoras de cemento, que posean los permisos, autorizaciones o licencias ambientales correspondientes y reúnan las características técnicas determinadas por el Ministerio del Medio Ambiente, o se podrán usar métodos de desactivación de alta eficiencia con excepción de los residuos Anatomopatológicos, que garanticen la desinfección de los demás residuos infecciosos, para su posterior disposición en rellenos sanitarios, siempre y cuando se cumpla con los estándares máximos de microorganismos establecidos por los Ministerios del Medio Ambiente y de Salud. *2.2 Residuos químicos:* deben ser desactivados y tratados conforme a los procedimientos establecidos por los Ministerios del Medio Ambiente y Salud, previa obtención de las autorizaciones, licencias o permisos ambientales pertinentes. Los residuos reactivos, mercuriales y demás metales pesados, deben ser aprovechados cuando haya lugar o tratados y dispuestos finalmente en rellenos sanitarios cumpliendo los procedimientos que establezca el Manual de Procedimientos para la Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y Similares. *2.3 Residuos Radiactivos.* Los residuos radiactivos, sean éstos de emisión en forma de partículas o en forma de fotones deben ser llevados a confinamientos de seguridad, de acuerdo con los lineamientos dados por el Instituto de Investigaciones en

Otro de los apartes importantes del Decreto es el relacionado el desarrollo de actividades de gestión integral de residuos hospitalarios, las cuales deben contar con la preceptiva autorización ambiental y sanitaria, para cualquiera o todas las actividades contempladas. Como ya se señaló antes, también existe la obligación de expedir un Manual y realizar un Plan de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios-PGIRH para todas las personas naturales y jurídicas que aparecen como sujetos responsables de las disposiciones de los citados Decretos. Junto con el Plan de Gestión y el Manual, se impone la obligación de adoptar un Plan de Contingencias para las emergencias que se puedan presentar al momento de manipular o gestionar este tipo de residuo. A través de la Resolución 1164 de 2002, el Ministerio del Medio Ambiente expidió la guía de Procedimientos para la Gestión Integral de los Residuos Hospitalarios y similares-PGIRH, con base en los cuales deberán elaborarse y actualizarse los planes que han sido mencionados.

El relación con los residuos peligrosos, el régimen jurídico lo componen la Ley 253 de 1996, la Ley 430 de 1998, el Decreto 4741 de 2005 y las Resoluciones 1402 de 2006 y 1362 de 2007. A través de la Ley 253 de 1996 se incorporó al ordenamiento jurídico colombiano el Convenio de Basilea sobre el tráfico transfronterizo de residuos peligrosos y su eliminación. Además de la Ley de ratificación, el Congreso de Colombia expidió la Ley 430 de 1998 en el que se desarrolla el contenido del Convenio en Colombia, y se reitera que ninguna persona natural o jurídica podrá introducir o importar desechos peligrosos sin cumplir los procedimientos establecidos para tal efecto en el Convenio y sus anexos (Art. 3°). Así, quien pretenda introducir carga alguna en la cual se detecte la presencia de desechos peligrosos al territorio nacional o la introduzca ilegalmente, deberá devolverla sin ninguna dilación y bajo su exclusiva responsabilidad, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

---

Geociencias, Minería y Química, Ingeominas o la autoridad que haga sus veces y en el Manual para la Gestión Integral de los Residuos Hospitalarios.

En cuanto a la responsabilidad por la gestión de estos residuos, esta Ley señala las siguientes consideraciones: En primer lugar, quien genere el residuo será plenamente responsable, y dicha responsabilidad se extiende a sus efluentes, emisiones, productos y subproductos por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente. De la misma manera, el fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, se equipara a un generador, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos del producto o sustancia. La responsabilidad integral del generador subsiste hasta que el residuo peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo.

En cuanto al receptor, adquiere la responsabilidad una vez lo reciba del transportador y haya efectuado o comprobado el aprovechamiento o disposición final del mismo. Ahora bien, mientras no se haya efectuado y comprobado el aprovechamiento o disposición final de residuo, el receptor es solidariamente responsable con el generador. Sin embargo, el generador continuará siendo responsable en forma integral por los efectos ocasionados a la salud o al ambiente, de un contenido químico o biológico no declarado al receptor y a la autoridad ambiental.

Por su parte la vigilancia y el control corresponden a la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en coordinación con las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y de aduanas, según el caso. Para la violación de las prohibiciones definidas en la Ley, las autoridades ambientales de la jurisdicción impondrán las sanciones a que haya lugar.

Las Leyes 253/96 y 430/98, fueron reglamentadas a su vez por el Decreto 4741 de 2005, cuyo objeto según reza su Art. 1 es prevenir la generación de residuos o desechos peligrosos, así como regular el manejo de los residuos o desechos generados, con el fin de proteger la salud humana y el ambiente.<sup>707</sup>

---

<sup>707</sup> Los principios que regulan este régimen de residuos peligrosos, se encuentran en el artículo 4° del Decreto, el cual señala que la gestión de los residuos peligrosos se rige por los principios de: Gestión integral, ciclo de vida del producto, responsabilidad integral del generador, producción y consumo sostenible, precaución, participación



En esta ocasión, y ciertamente con buen tino, el Decreto 4741 utiliza la estrategia de los anexos (influenciado claramente por el Convenio de Basilea) para clasificar la peligrosidad del residuo de acuerdo con sus características. En virtud de lo anterior, el Anexo I establece la lista de residuos o desechos peligrosos por procesos o actividades, el Anexo II, la lista de residuos o desechos peligrosos por corrientes de residuos, y el Anexo III, un listado con las características de peligrosidad de los residuos o desechos peligrosos. Según el Art. 6° del Decreto, las características que confieren a un residuo o desecho la calidad de peligroso, teniendo en cuenta lo señalado en el anexo III, se verifica mediante la caracterización positiva de alguna propiedad corrosiva, reactiva, explosiva, tóxica, inflamable, infecciosa y/o radiactiva.

En buena hora este instrumento decidió acoger el sistema de tesitura abierta con criterios técnicos objetivos para caracterizar los residuos peligrosos. Como señalamos, en los regímenes anteriores (ordinarios, hospitalarios, inertes), la elaboración de listados abiertos sin características, sólo trajo mayor confusión y menor control. De hecho, en relación con dichos regímenes de residuos, el 4741 no hace más que recordar en los Arts. 33, 34 y 35, *que los residuos hospitalarios, residuos de plaguicidas y residuos radioactivos se rigen por las normas vigentes específicas sobre la materia o aquellas que las modifiquen o sustituyan, salvo en lo que sea contrario a este Decreto. Lo anterior no hace sino corroborar, que se reconoce, aunque sea de forma tácita, que un residuo hospitalario puede ser a la vez peligroso y radioactivo.*

En cuanto a la gestión integral de este tipo de residuos, cabe resaltar que distribuye obligaciones y establece responsabilidades para el generador, fabricante o importador, transportista y receptor de residuos peligrosos. *Grosso modo*, el generador es responsables de conformidad con los Arts. 11, 12 y 13, por los residuos o desechos peligrosos que genere y la responsabilidad se extiende a sus efluentes, emisiones, productos y subproductos, por todos los

---

pública, internalización de costos ambientales, planificación, gradualidad y comunicación del riesgo, los cuales según el mismo, son desarrollados a lo largo de sus disposiciones.

efectos ocasionados a la salud y al ambiente, y subsiste hasta cuando sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo.

La responsabilidad del fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, se equipara a un generador, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos del producto o sustancia. La responsabilidad integral subsiste hasta que el residuo o desecho peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo.

Según el Art. 18, la Responsabilidad del Receptor inicia una vez reciba el residuo del transportador y haya efectuado o comprobado el aprovechamiento o disposición final del mismo. Mientras no se haya efectuado y comprobado el aprovechamiento y/o disposición final del residuo o desecho peligroso, el receptor es solidariamente responsable con el generador. La responsabilidad además, incluye las actividades de monitoreo, diagnóstico y remediación del suelo, de las aguas superficiales y subterráneas en caso de que se presente contaminación por estos residuos.

Luego el Decreto establece lo relacionado con la gestión y manejo de los empaques, envases, embalajes de los residuos peligrosos. En ese sentido establece que *los residuos o desechos peligrosos provenientes del consumo de productos o sustancias peligrosas*, estarán sujetos a un Plan de Gestión de devolución de productos posconsumo para su retorno a la cadena de producción-importación-distribución-comercialización, los residuos o desechos peligrosos o los productos usados, caducos o retirados del comercio, que aparecen en el anexo I. Plan que es inexistente en la mayoría de los sectores del comercio formal en Colombia. Para los consumidores o usuarios finales de los productos o sustancias el Decreto establece las obligaciones de seguir las instrucciones de manejo seguro suministradas por el fabricante o importador del producto o sustancia química hasta finalizar su vida útil, y de entregar los residuos o desechos peligrosos posconsumo provenientes de productos o

sustancias químicas con propiedad peligrosa, al mecanismo de devolución o retorno que el fabricante o importador establezca.

De acuerdo con los Art. 27 y 28, y dando cumplimiento a lo establecido en Basilea, el MAVDT, creará y llevará actualizado un registro de generadores de residuos peligrosos, el cual los catalogará de acuerdo a su capacidad generadora a fin de imponer las medidas de control. El movimiento transfronterizo de residuos peligrosos debe estar sometido a las disposiciones del Convenio y debe tramitar el respectivo instrumento autorizador ante el MAVDT de acuerdo con la normativa vigente al respecto (D. 2820/10). En cuanto al transporte, los residuos deben estar embalados, etiquetados y deben ser transportados de conformidad con los reglamentos y normas internacionales generalmente aceptados y reconocidos en materia de embalaje, etiquetado y transporte.<sup>708</sup>

El Art. 32, común en esta serie de Decretos, establece un conjunto de prohibiciones de cumplimiento perentorio e inexorable.<sup>709</sup> A las autoridades ambientales compete controlar y vigilar el cumplimiento de las medidas establecidas en el presente Decreto en lo ambiental, sin perjuicio de las funciones de prevención, inspección, control y vigilancia que compete a las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior, de aduanas y transporte, entre otras, según sea el caso.

---

<sup>708</sup> Por normas internacionalmente aceptadas, el Decreto reconoce a las Recomendaciones relativas al transporte de mercancías peligrosas de Nueva York y Ginebra 2003 o aquella que la modifique o sustituya, además de la norma nacional que lo reglamente, en este caso el Decreto 1609/02, expedido por el Ministerio de Transporte, sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera.

<sup>709</sup> Las prohibiciones son: *a)* Introducir al territorio nacional residuos nucleares y desechos tóxicos; *b)* Importar residuos o desechos que contengan o estén constituidos por Contaminantes Orgánicos Persistentes-COPS; *c)* Importar equipos o sustancias que contengan Bifenilos Policlorados-PCB, en una concentración igual o superior a 50 mg/kg; *d)* Quemar residuos o desechos peligrosos a cielo abierto; *e)* Ingresar residuos o desechos peligrosos en rellenos sanitarios, sino existen celdas de seguridad dentro de este; *f)* Transferir transformadores o equipos eléctricos en desuso con aceite y aceites dieléctricos usados mediante remates, bolsas de residuos, subastas o donaciones públicas o privadas sin informar previamente a la autoridad ambiental competente los resultados de las caracterizaciones físico-químicas efectuadas; *g)* La disposición o enterramiento de residuos o desechos peligrosos en sitios no autorizados para esa finalidad; *h)* El abandono de residuos o desechos peligrosos en vías, suelos, humedales, parques, cuerpos de agua o en cualquier otro sitio.

Después de mucha discusión en torno al alcance del Tratado de Basilea y la prohibición establecida en el Art. 81 de la Constitución de 1991, en el cual queda consagrada la prohibición de fabricar, importar, poseer y/o usar armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos, la Corte Constitucional a través de la sentencia C- 771/98, consideró que, *“la Constitución no prohíbe la importación de toda clase de desechos, sino solamente la de los denominados “tóxicos”, que son una categoría de los “desechos peligrosos”. Los desechos peligrosos, distintos de los tóxicos y residuos nucleares, pueden ser objeto de importación o exportación, siempre y cuando nuestro país pueda manejarlos en una forma apropiada y razonable, para no causar daños a la salud o la vida de los habitantes, ni se lesione el medio ambiente o cualquier otro derecho fundamental. De no ser así habría que admitir, en contra de la realidad, que todos los desechos peligrosos deben eliminarse por cuanto no representan ninguna utilidad, lo cual no es cierto ya que existen algunos que mediante las operaciones de reciclado, regeneración o reutilización pueden constituirse en elementos primarios o secundarios útiles para la fabricación de otros productos o para otras actividades.”*

Ante la anterior aclaración de la Corte, se expidió la Resolución 1402 de 2006, reglamentaria del Decreto 4741 de 2005, la cual viene prohibir de forma expresa, nuevamente, la importación al país de residuos nucleares y tóxicos. En relación con los estrictos residuos peligrosos, el Art. 3 de la Resolución viene a decir que ninguna persona natural o jurídica podrá introducir al territorio nacional residuos o desechos peligrosos si no cumple con lo consagrado en normativa reglamentaria. Así las cosas, cualquier movimiento transfronterizo de residuos o desechos peligrosos debe tramitar licencia ambiental, de forma tal que no lesionen el ambiente, ni atenten contra la salud humana, la integridad física y la vida de los habitantes o cualquier otro derecho fundamental.

Por último en el manejo de los residuos peligrosos, aparece la Resolución 1362 de 2007, la cual establece los requisitos y el procedimiento para el Registro de Generadores de Residuos o Desechos Peligrosos, como

instrumento de captura de información, con la finalidad de contar con información normalizada, homogénea y sistemática sobre la generación y manejo de este tipo de residuos.

Según el Art. 2° de la Resolución, todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que desarrollen cualquier tipo de actividad que genere residuos o desechos peligrosos, deberán solicitar inscripción en el Registro de Generadores de Residuos o Desechos Peligrosos, mediante comunicación escrita dirigida a la autoridad ambiental de su jurisdicción. A su vez, y de acuerdo con el Art. 11°, todas las autoridades ambientales diseñarán programas o realizarán actividades de control y seguimiento ambiental, con el fin de verificar la información suministrada por los generadores, así como el cumplimiento de las disposiciones y requisitos establecidos en la presente resolución. Como es ordinario, aquellos que omitan cumplir con esta obligación incurren en infracciones sancionables de acuerdo con el régimen sancionatorio vigente.

Otro de los regímenes en relación con los residuos es el relacionado con los inertes: Resolución 541 de 1994, modificada por la Ley 1259 de 2008. A través de la Resolución 541 de 1994, el Ministerio del Medio Ambiente reguló el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación, lo que en otras latitudes se denominan residuos inertes. Señala el Art. 2°, que la gestión integral de este tipo de residuos está compuesta por las actividades de: cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de materiales y elementos.

Así, en materia de almacenamiento, cargue y descargue la regla generales es que está expresamente prohibido el almacenamiento temporal o permanente de los materiales y elementos en áreas de espacio público. Sin

embargo, el Decreto hace distinción entre si la obra es pública<sup>710</sup> o privada,<sup>711</sup> y en ese sentido permite, que tratándose de las obras públicas, se exceptúen algunas áreas de espacio público que se utilicen para la realización de obras públicas.

Por su parte la Ley 1259 de 2008, a través de la cual se crea e implementa el denominado *Comparendo Ambiental*, un instrumento de cultura ciudadana dice la norma, para el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a quienes infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos y escombros. Sin embargo, en materia de residuos inertes y escombros viene a decir exactamente lo mismo que la Resolución, prohibiendo expresamente disponer estos residuos en sitios de uso

---

<sup>710</sup> El protocolo que establece el Decreto en relación con las obras públicas establece las siguientes consideraciones: *i.* El espacio público que vaya a utilizarse para el almacenamiento temporal de los materiales y elementos para la construcción, adecuación, transformación o mantenimiento de obras públicas, deberá ser debidamente delimitado, señalizado y optimizado al máximo su uso; *ii.* Se prohíbe expresamente el cargue, descargue o el almacenamiento temporal o permanente de los materiales y elementos para la realización de obras públicas sobre zonas verdes, áreas arborizadas, reservas naturales o forestales y similares, áreas de recreación y parques, ríos, quebradas, canales, caños, humedales y en general cualquier cuerpo de agua; *iii.* Las áreas de espacio público destinadas a la circulación peatonal solamente se podrán utilizar para el cargue, descargue y el almacenamiento temporal de materiales y elementos, cuando se vayan a realizar obras públicas sobre estas mismas áreas u otras obras subterráneas que coincidan con ellas. Para ello, el material deberá ser acordonado, apilado y cubierto en forma tal, que no impida el paso de los peatones o dificulte la circulación vehicular, evite la erosión eólica o el arrastre del mismo por la lluvia y deberán también colocarse todos los mecanismos y elementos necesarios para garantizar la seguridad de peatones y conductores; *iv.* Se establecen las mismas medidas anteriores cuando se trata del cargue, descargue y el almacenamiento temporal de los materiales y elementos para la realización de obras públicas destinadas para el tráfico vehicular. El tiempo máximo permitido para el almacenamiento del material no podrá exceder de 24 horas después a la finalización de la obra o actividad; *v.* Para la utilización de las demás áreas de espacio público no mencionadas, en desarrollo de actividades de cargue, descargue y almacenamiento temporal de los materiales y elementos para la realización de obras públicas, deberá comunicarse la situación a la autoridad ambiental competente, indicando en detalle el tiempo requerido para culminar la obra, la delimitación del área que se va a utilizar, las condiciones de almacenamiento del material y la utilización del área cuando se retire el material; *vi.* En todos los casos, con posterioridad a la finalización de las obras se deberá recuperar el espacio público utilizado, de acuerdo con su uso y garantizando la reconformación total de la infraestructura y la eliminación absoluta de los materiales, elementos y residuos.

<sup>711</sup> En relación con las obras privadas el protocolo de actuación que establece el Decreto es el siguiente: *i.* Está expresamente prohibido el cargue, descargue y almacenamiento temporal o permanente, de los materiales y elementos sobre las áreas de espacio público, en desarrollo de la construcción, adecuación, mantenimiento o uso general de obras, actividades, instalaciones y fuentes de material de carácter privado; *ii.* Los sitios, instalaciones, construcciones y fuentes de material deberán contar dentro de los límites del inmueble privado, con áreas o patios donde se efectúe el cargue, descargue y almacenamiento de este tipo de materiales y elementos y con sistemas de lavado para las llantas de los vehículos de carga, de tal manera que no arrastren material fuera de esos límites, con el fin de evitar el daño al espacio público. El agua utilizada deberá ser tratada y los sedimentos y lodos residuales deberán ser transportados, reutilizados o dispuestos de acuerdo con las regulaciones ambientales vigentes sobre la materia; *iii.* En los sitios seleccionados como lugares de almacenamiento temporal, tanto para obras públicas como privadas, no deben presentarse dispersiones o emisiones al aire de materiales; no deben mezclarse los materiales con otro tipo de residuos sólidos, líquidos o gaseosos; y cuando los materiales almacenados sean susceptibles de producir emisiones atmosféricas, ya sean o no fugitivas, deberán cubrirse en su totalidad o almacenarse en recintos cerrados.

público no acordados ni autorizados por autoridad competente, so pena de hacerse acreedor a una de las sanciones establecidas en la Ley. En verdad no hay nada nuevo en comparación con lo que ya las normas de alcance generales establecen para este tipo de residuos.

Por último, hay dos sectores al interior del régimen jurídico de los residuos que son los relacionados con los plaguicidas y sus residuos; y el régimen de las sustancias tóxicas, especiales o peligrosas, como los contaminantes orgánicos persistentes. En relación con los plaguicidas y sus residuos se cuenta con que el Régimen aplicable al manejo y uso de los Plaguicidas establecido en el Decreto 1843 de 1991, además de los Decretos 1443 de 2004, el cual se encarga de reglamentar algunos aspectos de las Leyes 253/95 y 430/98, al considerar a los plaguicidas con residuos peligrosos. Por último, está el Decreto 4368 de 2006, el cual realiza una pequeña modificación al Decreto 1843.

Por su parte, en relación las Sobre sustancias tóxicas, especiales o peligrosas, su régimen jurídico lo conforman la Resolución 970 de 2001, Resolución 415 de 1998, Resolución 1446 de 2005; Convenio de Estocolmo de 2001 sobre contaminantes orgánicos persistentes COPS y PCBS ratificado mediante Ley 1196 de 2008 y Convenio de Róterdam de 1998 sobre productos químicos y plaguicidas peligrosos ratificado a través de la Ley 1159 de 200. Sin embargo, por lo complejo y extenso de este régimen y la escasa pertinencia al tema concreto, obviaremos su análisis. Simplemente anotar a manera de resumen que dicha normativa ha sido de enorme importancia y controversia por el tema de la lucha contra las drogas ilícitas y el manejo que se le da a la fumigación en aéreas de plantación para la producción.

En el siguiente de los sectores, el de la biodiversidad aplicada al ámbito urbano, no existe ninguna norma ambiental propiamente dicha. Todo lo relacionado con este asunto se regula por las normas sobre ordenamiento del territorio, y a lo sumo desde el punto de vista ambiental por las normas relacionadas con el paisaje. Precisamente a éstas nos referiremos a continuación.

El primero de los instrumentos normativos para la protección del paisaje es un Decreto expedido por el Ministerio de Agricultura en 1978, el 1715 de 4 de agosto, el cual reglamenta la Ley 23 de 1973 y el CRNA en sus Arts. 302 y 304. Recordemos que para aquella época la autoridad ambiental era el INDERENA, instituto adscrito al Ministerio de Agricultura.

El 1715 es un Decreto corto, con apenas 8 Arts., el cual se encuentra vigente en su totalidad, y nos parece que suficiente para lo que podía entenderse por paisaje en aquella época. Sin embargo ya es hora de una renovación de su contenido por la protección del paisaje desde la visión ambiental. Entre los aspectos más significativos del Decreto están: *i.)* Otorga competencia exclusiva al INDERENA para determinará los paisajes merecedores de protección; *ii.)* Señala la necesidad de garantizar a los usuarios de las carreteras el disfrute del paisaje, y por tanto, establece que la anchura de las vías se determinada por el Ministerio de Obras Públicas y transportes, a fin de evitar que el paisaje sea alterado; *iii.)* El Ministerio de Obras Públicas y el INDERENA, no sólo determinará la anchura de las vías, sino también las prohibiciones, restricciones o regulaciones a que haya lugar en relación con la instalación o colocación de vallas y avisos con fines publicitarios o de propaganda; *iv.)* Prohíbe de forma expresa deformar o alterar elementos naturales como piedras, rocas, peñascos, praderas, árboles, con pintura o cualquier otro medio para fines publicitarios o de propaganda en general; y, *v.)* Establece sanciones para quienes alteren el paisaje.<sup>712</sup>

La segunda de las normas sobre protección del paisaje es la Ley 140 de 1994, cuyo objetivo de acuerdo con su Art. 2° es, *“mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la*

---

<sup>712</sup> Obviamente por la época, las sanciones establecidas en el Decreto son en la actualidad irrisorias. Las que se establecieron en aquel entonces fueron: *i.)* el requerimiento para retirar las vallas y anuncios que se consideren antiestéticos y limpiar los elementos naturales que hayan sido pintados con fines publicitarios o de propaganda en general, y *ii.)* Multas hasta doscientos mil pesos (\$200.000.00) cuando el deterioro se pueda subsanar por el propio contraventor y hasta quinientos mil pesos (\$500.000.00) cuando no se pueda subsanar por el propio contraventor. Estas multas obviamente están derogadas en la actualidad.



*seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual*".<sup>713</sup> Entre los aspectos más importantes de esta Ley se encuentran:

Establece una presunción según la cual es posible colocar publicidad exterior en cualquier lugar, salvo por las siguientes excepciones: *i.)* En las áreas que constituyen espacio público. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, de acuerdo con la normativa urbanísticas; *ii.)* Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales; *iii.)* Donde lo prohíban los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7 y 9 del Art. 313 de la Constitución Nacional; *iv.)* En la propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor; y, *v.)* Sobre la infraestructura de apoyo a las redes eléctricas y telefónicas, puentes, y cualquier otra estructura de propiedad del Estado. Como se ve en el Art. anterior y corrobora el Art. 11 de la Ley, son los Concejos Municipales y/o Distritales los encargados de establecer la reglamentación específica para cada ámbito territorial. De acuerdo con la Declaratoria de Inconstitucionalidad de los Arts. 8 y 10 de la Ley mediante Sentencia C-535 de 1996 de la Corte Constitucional, la publicidad exterior no puede estar indefinidamente colocada, por lo que requerirá para su colocación de la autorización de la autoridad competente según las normas expedidas por los Concejos Municipales y/o Distritales.

---

<sup>713</sup> La Ley define la Publicidad Exterior Visual, como: "*el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como Leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas*". En sentido contrario, no se considera como publicidad exterior visual: "*la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, que podrá incluir mensajes comerciales o de otra naturaleza siempre y cuando éstos no ocupen más del 30 % del tamaño del respectivo mensaje o aviso. Tampoco se considera Publicidad Exterior Visual las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza*".

La colocación de publicidad exterior visual da lugar al pago de los impuestos locales y genera la obligación de registrarla ante la oficina competente. A su vez, el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley da lugar a la imposición de sanciones, en particular las de multa, así como la medida accesoria de remoción inmediata a costa del infractor.

Por último, la Ley señala una serie de condiciones,<sup>714</sup> así como el contenido<sup>715</sup> de la publicidad. Por último se señala que toda valla instalada en el territorio nacional cuya publicidad que por mandato de la Ley requiera un mensaje específico referente a salud, medio ambiente, cultura y cívico, no podrá ser superior a 10 % del área total de la valla. Sin embargo, no están obligadas a lo anterior, las vallas de propiedad de la Nación, los Departamentos, el Distrito Capital, los Municipios, organismos oficiales, con excepción de las pertenecientes a empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta, de todo orden, las entidades de beneficencia o de socorro y la Publicidad Exterior Visual de partidos, movimientos políticos y candidatos, durante las campañas electorales.

El siguiente de los sectores es el relacionado con las aguas. De inicio cabe señalar que el CRNA, clasificó el régimen jurídico de las aguas en dos: las aguas no marítimas o continentales, y las aguas marítimas. En este caso, referimos a la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974, en torno a las aguas continentales.

---

<sup>714</sup> En cuanto a las condiciones: *Distancia*: hasta dos vallas contiguas con distancia mínima con las más próximas no menor a 80 metros. Dentro de los dos (2) kilómetros de carretera siguiente al límite urbano y territorio indígenas, podrá colocarse una valla cada 200 metros, después de este kilometraje se podrá colocar una valla cada 250 metros; *Distancia de la vía*: La Publicidad zonas rurales deberá estar a una distancia mínima de quince metros lineales (15 Mts/l) a partir del borde de la calzada. La ubicación de la publicidad exterior visual en las zonas urbanas es asunto de los Concejos Municipales; *Dimensiones*: Se podrá colocar publicidad en terrazas, cubiertas y culatas de inmuebles construidos, siempre y cuando su tamaño no supere los costados laterales de dichos inmuebles. La dimensión en lotes sin construir, no podrá ser superior a cuarenta y ocho metros cuadrados (48 mts.2).

<sup>715</sup> En cuanto al contenido: No podrá contener mensajes que constituyan actos de competencia desleal ni que atenten contra las Leyes de la moral, las buenas costumbres, o conduzcan a confusión con la señalización vial e informativa; No podrán utilizarse palabras, imágenes o símbolos que atenten contra el debido respeto a las figuras o símbolos consagrados en la historia nacional. Igualmente se prohíben las que atenten contra las creencias o principios religiosos, culturales o afectivos de las comunidades que defienden los derechos humanos y la dignidad de los pueblos; Deberán contener el nombre y el teléfono del propietario de la Publicidad.

Existe un corolario normativo extenso para reglamentar este recurso natural, por lo que nosotros sólo repararemos en los aspectos más importantes y en relación con la protección del medio ambiente urbano, de las piezas normativas de mayor relevancia. Desde nuestra óptica estas son: el Decreto 1541 de 1978, primera norma de alcance general expedida para regular las aguas continentales. Enseguida revisaremos el Decreto 3930 de 2010, que recién derogó el Decreto 1594 de 1984, en relación con el régimen jurídico de los vertidos y los permisos por vertimientos líquidos. Haremos someras alusiones a la Ley general de servicios públicos domiciliarios, Ley 142 de 1994, a la Ley 373 de 1997 sobre ahorro y uso eficiente del agua, así como las normas sobre protección y control de la calidad del agua para consumo humano: Decretos 1575 de 2007 y Resolución 2115 de 2007.

El Decreto 1541, de julio 28 de 1978, constituye la primera pieza jurídica que con alcance general se expidió con la finalidad de establecer las normas relacionadas con el recurso agua en todos sus estados.<sup>716</sup> El 1541 es un Decreto completo, bien elaborado, con una visión conservacionista importante, vigente en su casi totalidad, aunque en la práctica sea poco salvaguardado por las autoridades del SINA. Declara la preservación y manejo de las aguas como de utilidad pública e interés social, supeditando su uso a los principios establecidos en el CNRA. Asimismo define lo relacionado con el dominio de las aguas, cauces y riberas, distinguiendo entre las aguas de dominio público<sup>717</sup> y

---

<sup>716</sup> 1) El dominio de las aguas, cauces y riberas, y normas que rigen su aprovechamiento con prioridades, en orden a asegurar el desarrollo humano, económico y social, con arreglo al interés general de la comunidad; 2) La reglamentación de las aguas, ocupación de los cauces y la declaración de reservas de agotamiento, en orden a asegurar su preservación cuantitativa para garantizar la disponibilidad permanente del recurso; 3) Las restricciones y limitaciones al dominio en orden a asegurar el aprovechamiento de las aguas por todos los usuarios; 4) El régimen a que están sometidas ciertas categorías especiales de agua; 5) Las condiciones para la construcción de obras hidráulicas que garanticen la correcta y eficiente utilización del recurso; 6) La conservación de las aguas y sus cauces, en orden a asegurar la preservación cualitativa del recurso y a proteger los demás recursos que dependen de ella; 7) Las cargas pecuniarias en razón del uso del recurso y para asegurar su mantenimiento y conservación; 8) Las sanciones y las causales de caducidad a que haya lugar por la infracción de las normas o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas por los usuarios. Sobre este último aspecto, recordemos que hasta la expedición de la Ley 99/93, las sanciones se encontraban en cada una de las normas sectoriales, por ello, este aspecto en el Decreto.

<sup>717</sup> Los ríos y todas las aguas que corran por cauces naturales de modo permanente o no; Las aguas que corran por cauces artificiales que hayan sido derivadas de un cauce natural; Los lagos, lagunas, ciénagas y pantanos; Las aguas que estén en la atmósfera; Las corrientes y depósitos de aguas subterráneas; Las aguas y lluvias; Las aguas privadas, que no sean usadas por tres (3) años consecutivos, a partir de la vigencia del Decreto-Ley 2811 de 1974, cuando así se declara mediante providencia del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente.

las aguas de dominio privado;<sup>718</sup> así como los modos de acceder a su dominio, coincidiendo en este caso con las cuatro formas previstas por el CNRA, a saber, por ministerio de la Ley, por permiso, por concesión y asociación. Por último señala la forma de aprovechamiento del recurso, las disposiciones de su administración por las autoridades competentes y el régimen de sanciones. En relación con el medio ambiente urbano en específico no hay mayores alusiones, ya que por su carácter general, su contenido se aplica indistintamente a los cuerpos de agua cualquiera sea su ubicación física. Destacar que hace enorme hincapié en los usos por ministerio de la Ley para la satisfacción de las necesidades de la población, y del mantenimiento de la calidad del agua, para lo cual obliga a la expedición de normativa relacionada con el control de los vertidos a los cuerpos de agua.

Precisamente, para cumplir con el cometido establecido en el Decreto 1541, se expidió en el año de 1984, el Decreto 1594 de 1984, recientemente derogado por el 3930 de 2010, salvo los Arts. 20 y 21.<sup>719</sup> Teniendo en cuenta que dicho Decreto se encuentra fuera del ordenamiento jurídico, basta señalar que fue un hito en las normas de protección ambiental, de muy alta elaboración para la época en la cual fue expedido, pues tuvo la virtuosidad de establecer los aspectos sanitarios y ambientales de los cuerpos de agua en general previniendo su alteración como consecuencia de vertidos contaminantes. La enorme carga técnica que acompañó su redacción, fue utilizada hasta hace poco por las autoridades del SINA y los particulares usuarios del recurso.<sup>720</sup> Sin embargo, ahora se encuentra vigente el Decreto 3930, de octubre 25 de 2010, el cual viene a establecer las disposiciones relacionadas con los usos del recurso hídrico, el ordenamiento del recurso hídrico, y los vertimientos al recurso hídrico, al suelo y a los alcantarillados. Según sus considerandos, el

---

<sup>718</sup> Decreto 1541/78. Artículo 6°.- Son aguas de propiedad privada, siempre que no se dejen de usar por el dueño de la heredad por tres (3) años continuos, aquellas que brotan naturalmente y que desaparecen por infiltración o evaporación dentro de una misma heredad.

<sup>719</sup> El artículo 20 del Decreto 1594 de 1984 inserta en el cuerpo del Decreto un listado de sustancias de interés sanitario, entre las cuales se encuentran los metales pesados, los bencenos y los etanos clorados. Por su parte el artículo 21 establece el concepto de usuario de interés sanitario, como aquél cuyos vertimientos contengan las sustancias señaladas en la lista del artículo 20.

<sup>720</sup> No obstante, como establece su considerando tercero, una sentencia del Consejo de Estado, de agosto 14 de 1992, declaró nulos varios de sus artículos que restaron efectividad en la aplicación del decreto.

Decreto se expide con la intención de ajustar y actualizar, de conformidad con la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, el marco jurídico vigente.

A diferencia del 1594, el 3930 incluye en lo relacionado con la ordenación del recurso hídrico a las aguas marinas, dejando de lado la clasificación del CRNA. Asimismo, define como ordenamiento del recurso hídrico, al proceso de planificación del mismo, mediante el cual la autoridad ambiental competente lleva a cabo actividades tendientes a su cuidado, conservación y uso racional.<sup>721</sup> Lo anterior pues la política sectorial en la cual se basa, establece la necesidad de desarrollar integralmente la figura del Ordenamiento de Recurso Hídrico como instrumento de planificación por excelencia, y ajustar a un nuevo contexto el procedimiento de otorgamiento de los permisos de vertimiento y los planes de cumplimiento. De otra parte el 3930 revisa los actuales usos del agua, y abre la posibilidad de ampliar si es el caso, los parámetros y valores para fijar la destinación del recurso hídrico facilitando la gestión de las autoridades ambientales, con el fin de actualizar por parte del MAVDT, los criterios de calidad que debe cumplir el recurso hídrico para los diferentes usos del mismo y las normas de vertimiento para garantizar dichos criterios de calidad.

Revisando el contenido de este Decreto en relación con la protección del medio ambiente urbano no queda más que señalar, como se estableció en relación con el Decreto 1541/78, que no hace alusión o no discrimina en relación con este ámbito en particular. Por su contenido general, las disposiciones que contiene se aplican de manera indistinta. Parte del reconocimiento de una gestión ambiental urbana que deben llevar a cabo las

---

<sup>721</sup> 1. Establece la clasificación de las aguas; 2. Fija su destinación y sus posibilidades de uso, con fundamento en la priorización definida para tales efectos en el decreto 1541; 3. Define los objetivos de calidad; 4. Establece las normas de preservación de la calidad del recurso para asegurar la conservación de los ciclos biológicos y el normal desarrollo de las especies; 5. determina los casos en que deba prohibirse el desarrollo de actividades; 6. Fija las zonas en las que se prohibirá o condicionará, la descarga de aguas residuales o residuos líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas, urbanas o rurales, en las aguas superficiales, subterráneas, o marinas; 7. Establece el programa de seguimiento al recurso hídrico con el fin de verificar la eficiencia y efectividad del ordenamiento del recurso.

AAGCU, y que incluye, no sin discusión en la actualidad, el manejo integral del recurso hídrico urbano.<sup>722</sup>

Por su parte la ley 373 establece lo relacionado con el *Programa para el Uso Eficiente y Ahorro del Agua*, el cual obliga a que todo plan ambiental regional y municipal incorpore un programa para el uso eficiente y ahorro del agua, es decir, proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico. En ese sentido las CAR y demás autoridades ambientales encargadas del recurso hídrico son las encargadas de su implantación y ejecución.

De acuerdo con la Ley, los programas de uso eficiente y ahorro de agua serán quinquenales, y deberán estar basados diagnósticos de la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento y la demanda de agua, y contener las metas anuales de reducción de pérdidas, las campañas educativas, utilización de aguas superficiales, lluvias y subterráneas, los incentivos y otros aspectos que definan las CAR y demás autoridades ambientales, las prestadoras de los

---

<sup>722</sup> Recordemos que en enero de 2011 el Gobierno Nacional expidió algunos Decretos con Fuerza de Ley, en virtud de la declaratoria del Estado De Excepción denominado: Emergencia Económica, Social y Ecológica. Uno de ellos, el Decreto 141, de 21 de enero de 2011, establece en su artículo 13, una modificación a la Ley General Ambiental, Ley 99/93, en lo relacionado con la competencia de las AAGCU. El artículo señala: *Modifícase el artículo 66 de la Ley 99 de 1993: Artículo 66 Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente en las áreas urbanas, a excepción de la elaboración de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y la gestión integral del recurso hídrico.* (Se subraya la parte de la modificación). Sin duda, esta modificación significa un retroceso en la protección de este derecho colectivo constitucionalmente reconocido. No ha sido tarea fácil y ha costado (sigue costando aún hoy) que se entienda que Colombia es un país urbanizado, y que dicha tendencia seguirá sin cambios, por lo que se hace necesario consolidar una gestión ambiental urbana para imponer un modelo de desarrollo urbano sostenible y alcanzar el modelo de ciudad sostenible como pregonera la Política Pública ambiental y urbana. Las autoridades ambientales de los Grandes Centros Urbanos (art. 66 Ley 99/93 y art. 13 Ley 768/02), desarrollan, y deben desarrollar, las mismas funciones que las CAR, con mayor fundamento teniendo en cuenta que los impactos antrópicos que atentan con la integridad y la calidad del ambiente y los recursos naturales, se producen allí donde se aglomera la población, y por ende, sus efectos y consecuencias sobre la salud y en general la calidad de vida de la población, se sienten con mayor virulencia en dicha realidad. En nuestra opinión, dicha disposición atenta contra el Principio de Progresividad en materia de protección de derechos, teniendo en cuenta que las autoridades al menos tienen el deber de no retroceder cuando ya se ha alcanzado un nivel de protección de un determinado derecho, en este caso, colectivo. Si ya el Estado ha previsto un nivel de protección de este derecho a nivel de los entornos urbanos, por medio de la Ley 99/93 y normas y políticas públicas, no puede retroceder y brindar un estándar menor de protección, dejando acéfala su gestión en lo que tiene que ver con la gestión integral de los recursos hídricos de los entornos urbanos.

servicios de acueducto y alcantarillado, las que manejen proyectos de riego y drenaje, las hidroeléctricas y demás usuarios del recurso. Entre los mecanismos concretos que la Ley pone al servicio del logro de las metas se encuentra: el control de pérdidas, el reúso obligatorio del agua, la instalación universal de medidores de agua, el establecimiento de consumos máximos y mínimos en función de los diversos usos, el establecimiento de incentivos y desincentivos y cargas por el uso del recurso, así como la obligación de remplazar de manera gradual las tecnologías de alto consumo por otras de bajo consumo de todos los usuarios. Por último aparece la obligación de determinar los ecosistemas estratégicos importantes para el ciclo del agua: zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, los cuales deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente.<sup>723</sup> Al igual que los instrumentos anteriores, establece disposiciones con carácter general para la protección del recurso hídrico sin consideración a especificidades de localización. El mandato es claro a las autoridades ambientales sin distinción.

Por último, sólo queda analizar, al que aconteció en el capítulo dedicado a la Unión Europea y el Estado español, a los más importantes instrumentos voluntarios de protección ambiental (sostenibilidad débil) en el Estado colombiano.

Para hacer referencia a estos instrumentos, antes es necesario referirse a su origen, cuál ha sido el desarrollo de los instrumentos dentro del ámbito de la

---

<sup>723</sup> Cabe tener seriamente en cuenta que según el IDEAM (2007), Colombia posee 45 cuencas hidrográficas principales que aportan oferta hídrica de 2.000 kilómetros cúbicos correspondiente a 57.000 metros cúbicos por habitante/año. Cada año se precipitan 3.400 km<sup>3</sup> de agua, se evaporan 1.100 y se escurren 2.300. Si el País es capaz (ideal) de retener el 40%, Colombia cuenta con 1150 km<sup>3</sup> al año de oferta hídrica total superficial. Ahora, la oferta neta, es decir, con reducciones por alteración de la calidad, como por regulación natural, alcanza los 1.260 kilómetros cúbicos que corresponden a una disponibilidad de 34.000 metros cúbicos por habitante/año. Si bien el indicador de estrés hídrico, pone a algunos países de África con ofertas per cápita de 150 Metros Cúbicos/persona/año, 34.000 metros cúbicos parece una cifra suficiente y privilegiada, pero no lo es tanto. Sin embargo, Colombia dejó de ser una potencia hídrica y ocupa hoy el lugar 24 a nivel mundial. En el periodo comprendido entre los años 1985-2005 la disponibilidad de agua se redujo de 60.000 metros cúbicos/hab./año, a 40.000, situándose hoy, en los 34.000 metros cúbicos señalados.

política ambiental colombiana. Dentro de su Plan de Desarrollo 1998-2002, el Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, al interior del componente ambiental del Plan denominado: Proyecto Colectivo Ambiental, propuso impulsar un Plan Estratégico denominado: Mercados Verdes.<sup>724</sup>

A principios del año 2002, el Gobierno Nacional a través de un conjunto de instituciones, desde Ministerios, Departamentos Administrativos y Unidades Técnicas, expidieron el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes, el cual tiene como objetivo consolidar la producción de bienes y la provisión de servicios ambientalmente sostenibles e incrementar la oferta de servicios ecológicos competitivos en los mercados nacionales e internacionales, contribuyendo al mejoramiento de la calidad ambiental y al bienestar social del país. El Plan Estratégico amalgama un conjunto de acciones estratégicas entre las cuales se encuentran desde la suscripción de Convenios de producción más limpia, suscripción de proyectos bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, pasando por la agricultura ecológica, la biotecnología, hasta por supuesto, los ecoetiquetado y la implantación de sistemas de gestión ambiental bajo las normas de la ISO.

Teniendo en cuenta que en los capítulos precedentes hicimos referencia a estos dos últimos instrumentos, dedicaremos las líneas que siguen a continuación a una breve referencia al respecto, además, pues son aquellos que cuentan con normativa expedida para ser regulado.

A pesar que desde 1998 existe el compromiso de crear el ecoetiquetado en Colombia, y que desde 2002 se expidió el Plan Estratégico de Mercados Verdes, el denominado Sello Ambiental Colombiano-SCA, fue adoptado a través de la Resolución 155, de 20 de octubre de 2005, conjunta entre los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el de Industria, Comercio y Turismo.

---

<sup>724</sup> Según el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Producción más limpia y el Plan Estratégico de Mercados Verdes serían los programas prioritarios para el cumplimiento del objetivo de contribuir a la sostenibilidad ambiental sectorial.



El Art. 3 de la Resolución 155/2005 señala que el Sello Ambiental Colombiano identifica los productos que cumplen con los criterios ambientales preestablecidos para cada categoría, se otorga mediante certificación de tercera parte, es de carácter enteramente voluntario y puede ser otorgado para su uso de acuerdo con las disposiciones del Reglamento. De acuerdo con el Art. 4, se pueden otorgar Sellos a servicios prestados y productos elaborados, importados o comercializados en el país, que deseen portarlo, y que cumplan con los criterios ambientales establecidos previamente a través de la reglamentación.

Al igual que acontece en el ámbito Comunitario y el Estado español, existen ciertas exclusiones, para el caso colombiano son la producción, comercialización y etiquetado de alimentos ecológicos, los cuales se rigen por su propias normas reglamentarias.

Por su parte, los criterios para el otorgamiento del sello en Colombia, son muy parecidos a los establecidos en el ámbito comunitario y español,<sup>725</sup> y a pesar de que el Art. 32 de la Resolución obliga al MAVDT a promocionar la utilización del Sello Ambiental Colombiano mediante campañas de sensibilización y de información dirigidas a consumidores, fabricantes, comerciantes y al público en general, los resultados son hasta el momento desconocidos. No hay datos sobre el número de sellos ambientales otorgados. Un claro indicador del mal estar al respecto, es que sólo hasta el año 2010, a través de la Resolución 365, de 19 de febrero, el MAVDT autorizó al Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación-ICONTEC, como tercero

---

<sup>725</sup> El Art. 11 de la Resolución 155/2005 señala que los criterios para la concesión del sello ambiental colombiano, de acuerdo con las diversas categorías de procesos y productos deben cumplir con los siguientes requisitos: 1. Identificar, en una o más fases de su ciclo, efectos ambientales importantes a escala mundial, nacional o local; 2. Disponer de información científica y técnica para la expedición de criterios, incluyendo consideraciones ambientales y de desempeño del producto; 3. Poseer una participación significativa en el mercado nacional y/o internacional o un potencial de crecimiento importante; 4. Contar con una actitud favorable de productores y consumidores frente a la elaboración de los criterios ambientales; 5. Contar con infraestructura de certificación para dicha categoría en el país o, en su defecto, generar las condiciones para su establecimiento incluyendo, de ser necesario, la disponibilidad de laboratorios para los ensayos; 6. Conformidad con programas de gobierno y aplicabilidad de incentivos para la producción ambientalmente amigable al sector o categoría, en caso de que existan.

certificador de sellos ambientales en Colombia. Es decir, que hasta esta fecha no había quien impusiese un sello en el país. Habrá que esperar a los resultados que se alcance de ahora en adelante frente a este instrumento, lo cierto es que el público en general desconoce su existencia.<sup>726</sup>

El segundo de los instrumentos por analizar es el establecimiento de los Sistemas de Gestión Ambiental en las organizaciones. A pesar de que existen varios organismos certificadores, la norma que rige de manera general en Colombia es la ISO en su versión 14.001,<sup>727</sup> no hay otros sistemas particulares como si ocurre en la Unión Europea (EMAS) o en España (AENOR).

Como se señaló, y de acuerdo con PEREZ & BEJARANO (2008:99-100), en Colombia hay cuatro certificadoras ISO acreditadas ante la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC: el Instituto Colombiano de Normas técnicas-ICONTEC; Bureau Veritas Quality Internacional-BVQI; Societé Generale des Surveillances S.A.-SGS; y, Cotecna Inspection S.A. Sólo las tres primeras certifican en ISO 14.000. Por entidad certificadora los datos son los siguientes: a 2008 hay 338 empresas certificadas en ISO 14000, de las cuales 69 (20%) son de BVQI, 193 (58%) de Icontec, y 76 (22%) de SGS.

Sin embargo, los autores destacan que el número de 338 empresas es tremendamente bajo si se le contrasta con el número de empresas vigiladas por la Superintendencia de Sociedades que a 2007 presentaron estados financieros. El número de organizaciones fue de 22.828, lo que quiere decir que el porcentaje de entidades certificadas es de tan sólo el 3%. Lo anterior demuestra que no hay interés por parte de las empresas para adoptar procesos

---

<sup>726</sup> Un 96% de los encuestados en la I Gran Encuesta Nacional Ambiental realizada por la Universidad Nacional de Colombia, la Revista Ecológica Catorce-Seis y la Fundación Bioparque, dijeron no saber que es el sello ambiental.

<sup>727</sup> La serie ISO 14000 es extensa, la correspondiente al 14001 se aplica a Sistemas de Gestión Ambiental, pero además de este tiene varias subdivisiones. En cuanto a la estricta a versión ISO 14001 como se sabe, ha sufrido varias actualizaciones. La primera se publicó en 1996; en 2004 sufrió una nueva modificación, y a finales de 2008, su tercera y última. La nueva versión contiene cambios significativos y mejoras, y tiene como propósito principal permitir la compatibilidad con ISO 9001:2000, es decir, la norma de calidad general.

de mejora ambiental en sus organizaciones (PEREZ & BEJARANO, 2008:103).<sup>728</sup>

#### **4.6. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE DERECHO TERRITORIAL Y URBANO Y SU APLICACIÓN A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO**

##### **4.6.1. Análisis de la Legislación urbanística general y su incidencia en la gestión ambiental urbana**

De la misma manera que procedimos con la legislación ambiental, tomaremos como modelo para la revisión de la normativa sobre desarrollo territorial y urbano las normas generales en primer lugar, para luego descender hacia las sectoriales, intentado al final establecer las normas transectoriales sobre Desarrollo Urbano sostenible.

La primera de las normas generales a las cuales hay que hacer referencia es la Ley 9 de 1989. No puede decirse que fue la primera Ley de reforma urbana, ya que como vimos en la evolución histórica del urbanismo en Colombia, hubo antes otros instrumentos normativos e intentos reformatorios sobre el tema, los cuales no tuvieron el alcance necesario para desarrollar un verdadero ordenamiento jurídico territorial y/o urbano. No obstante, y teniendo en cuenta que después de años de fracasos al interior del Congreso de la República por tener una Ley de desarrollo urbano, ésta es considerada como la primera norma en ese sentido.

Lo primero que cabe señalar es que ésta norma está vigente sólo en un 30 por ciento debido varios procesos de modificaciones, derogaciones y fallos

---

<sup>728</sup> El estudio también arrojó datos sobre el tipo de organización que decide implementar un sistema de gestión medioambiental. Se evidenció que son las grandes empresas las que deciden, más por las presiones de participar en mercados externos, implementar el sistema. Las pequeñas y medianas empresas se quejan de que los costos de implementación hacen imposible acceder a un sistema de tales características.

judiciales.<sup>729</sup> Se encuentra dividida en diez capítulos repartidos en 128 Arts.,<sup>730</sup> el primer capítulo, Arts. 1 a 4, se encuentran derogados, pero no sobra señalar que instauraron, luego del fallido intento de la Ley 61 de 1978, la obligación de formular Planes Integrales de Desarrollo, a través de los cuales se organizaría el desarrollo socio-económico de los municipios con más de 100.000 habitantes. Todo ese esfuerzo como consecuencia de la expedición del Decreto-Ley 1333 de 1986, el cual reglamentó el Acto Legislativo No 1 de 1986 en relación con la descentralización político-administrativa.

El segundo capítulo comienza con un trascendental Art. 5°, que desarrolla la definición y particularidades relacionadas con el espacio público,<sup>731</sup> artículo que permanece vigente y ha sido reglamentado por el Decreto 1504, de agosto 4 de 1998. La definición que trae la Ley 9/89 sobre espacio público se ve ampliada en su Reglamento, pero nótese como lo hace extensivo a la propiedad privada, cuando los elementos naturales o arquitectónicos de ésta, destinados por su uso o afectación, se dirigen a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, en clara alusión a las limitaciones del derecho de dominio: la finalidad social y ecológica de la propiedad. Enseguida el Art. 6 de la Ley señala que el destino de los bienes de uso público, incluido el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas, no podrá ser variado sino por los Concejos

---

<sup>729</sup> Sobre la Ley 9 fueron instauradas más de 14 demandas de inconstitucionalidad que fueron poco a poco minando su articulado. De los 127 artículos de la Ley, fueron demandados 94

<sup>730</sup> Capítulo I: De la planeación del desarrollo Municipal; Capítulo II: Del espacio público; Capítulo III: De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación; Capítulo IV: De la promoción a los moradores en los proyectos de renovación urbana; Capítulo V: De la legalización de títulos para la vivienda de interés social; Capítulo VI: De las licencias y de las sanciones urbanísticas; Capítulo VII: De los bancos de tierras y de la integración y reajuste de tierras; Capítulo VIII: De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos; Capítulo IX: De los instrumentos financieros para la reforma urbana; y, Capítulo X: Disposiciones varias

<sup>731</sup> Artículo 5° Ley 9/89. Definición de Espacio Público. Entiéndase por *espacio público al conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo*

Municipales, Juntas Metropolitanas o por el Consejo Intendencial (refiriéndose al Departamento-Archipiélago de San Andrés y Providencia), a iniciativa del Alcalde o Intendente, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes.

De la misma manera señala que los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito. Esta norma cobra cada vez mayor importancia, ya que los cerramientos publicitarios se han convertido en parte del paisaje urbano. La tendencia en las grandes y medianas ciudades en Colombia, es concesionar el manejo del mobiliario urbano, y es común que al interior de los POT se permitan el manejo amplio de la publicidad exterior visual, a fin de pagar el valor de las concesiones. A nuestro entender, muchas de estas actuaciones en bienes de dominio público o de particulares afectados a un uso colectivo, son ilegales.

El último aspecto a destacar de esta primera parte recuerda, que para la protección de la integridad del espacio público existe la acción popular, la que para la vigencia de la Ley 9/89 se reglaba según lo dispuesto por el Art. 2005 y subsiguientes del Código Civil, en la actualidad, a partir de su consagración constitucional en el artículo 88 de la Constitución, lo hace la Ley 472 de 1998.

El capítulo IV, relacionado con la protección a los moradores de Proyectos de Renovación Urbana, ha sido derogado por la Ley 388/97 (nueva Ley de reforma urbana). Algo similar acontece con el capítulo V, sobre legalización de Viviendas de Interés Social-VIS; sus disposiciones están derogadas o subrogadas en su mayoría. En relación con este tema se mantienen vigentes aspectos como la definición del Art. 48 sobre legalización como, *la incorporación al perímetro urbano o de servicios y la regularización urbanística del asentamiento humano*. E importante resulta también el parágrafo 1 del artículo, teniendo en cuenta la visión urbano-regional que debe acompañar las

dinámicas de desarrollo urbano en ciudades que han adquirido dimensiones considerables. El párrafo viene a señalar que las disposiciones que expida el gobierno sobre legalización de Viviendas de Interés Social (VIS) en ciudades con más de quinientos mil habitantes, serán aplicables también a los Municipios aledaños dentro de su área de influencia y hasta una distancia hasta de cincuenta kilómetros de los límites del perímetro urbano, que a su vez evidencien impactos directos en la demanda de suelos e inmuebles urbanos, derivados de un elevado grado de accesibilidad e interrelaciones económicas y sociales. Por su parte en el Art. 56, subrogado por la Ley 2 de 1991, se obliga a los Alcaldes a levantar y mantener actualizados inventarios de las zonas que presenten riesgos de localización de asentamientos humanos por ser inundables o estar expuestos a derrumbes o deslizamientos, o que presenten condiciones insalubres para la vivienda. De acuerdo con lo anterior, deben adelantar programas de reubicación de los habitantes, o proceder a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo. También se pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación.

El Capítulo VI está dedicado a las licencias y sanciones urbanísticas, en ambos casos derogados por la Ley 388/97. El capítulo VII se dedica a los denominados Bancos de Tierra y a dos figuras de gestión urbana, desarrolladas más adelante por la Ley 388/97: la Integración Inmobiliaria y el Reajuste de Tierras. En primer lugar, los Bancos de Tierras son, de conformidad con el Art. 70 de la Ley, Establecimientos Públicos Locales encargados de adquirir, por enajenación voluntaria o por expropiación, los inmuebles necesarios para cumplir con la ejecución de planes de VIS, la preservación del patrimonio cultural (incluidos el histórico y el arquitectónico) en zonas urbanas y rurales, la constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades, la constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos, la provisión de espacios públicos urbanos, la legalización de títulos en urbanizaciones ilegales, la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo,

la rehabilitación de inquilinatos, y la ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras. Para cumplir con dicha función el Art. 73, le otorgó a los Bancos de Tierras un *derecho de preferencia* en la enajenación de los inmuebles que según el respectivo Plan de Desarrollo aparezcan ubicados en las zonas destinadas por los Concejos o las Juntas Metropolitanas para la ejecución de los objetivos anteriormente anotados.<sup>732</sup>

Por último en este apartado, destacar el Art. 77 el cual otorga potestad a los Municipios, Distritos y al Departamento de San Andrés y Providencia, o sus entidades descentralizadas, para asociarse con otras entidades públicas y/o con particulares para desarrollar áreas no desarrolladas a través de las figuras del *Reajuste de Tierras*, esto es, englobar lotes de terreno para subdividirlos en la forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica: vías, parques, redes de servicios públicos; o a través de la *Integración Inmobiliaria*, es decir, inmuebles clasificados como de desarrollo, redesarrollo o renovación urbana, con el objeto de reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos, renovarlos o enajenarlos. Estas figuras están vigentes en la Ley 388/97. El Capítulo VIII fue dedicado a la extinción del dominio de inmuebles urbanos, la cual también fue derogada por la Ley 388/97.

En términos generales, la Ley 9 supuso la incorporación por vez primera al ordenamiento jurídico urbanístico de figuras de gestión del suelo y de la propiedad: la extinción del dominio, las cesiones obligatorias para espacio público, la creación de los Bancos de Tierra, los reajustes e integraciones, etc.

A la 9/89 la sigue en el orden de análisis la Ley 128, de febrero 23 de 1994, mejor conocida como Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.<sup>733</sup> Hemos

---

<sup>732</sup> . i. Planes de VIS; ii.) Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades; iii.) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos; iv.) Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos; v.) Ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios y vi.) Ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras.

<sup>733</sup> Artículo 151 Constitución Política de Colombia. El Congreso expedirá Leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una

querido llamar la atención de la normativa superior sobre estos entes, no sólo por la mirada urbano-regional que debe acompañar el Desarrollo Urbano sostenible, sino también recordando que según el Art. 66 de la Ley 99/93, las Áreas Metropolitanas pueden fungir como Autoridad Ambiental Urbana.

De acuerdo con el Art. 1, se entiende por Área Metropolitana, *las entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más Municipios integrados alrededor de un Municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere de una administración coordinada.* Más adelante, el Art. 4 señala que las funciones que puede desempeñar un ente de esta naturaleza son: *1. Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción; 2. Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los Municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común alguno de ellos; y, 3. Ejecutar obras de interés metropolitano;* todos los anteriores presupuestos necesarios dentro de la visión de la sostenibilidad como paradigma del desarrollo urbano.

Efectivamente el objeto para la existencia de las Áreas Metropolitanas es, según su Art. 6°, aquellos hechos que surgen de la relación entre los Municipios que la conforman y que a juicio de su Junta Metropolitana, afecten simultánea y esencialmente a por lo menos dos de los Municipios que la integran, a lo anterior se le denomina *Hecho Metropolitano*. Nos interesa resaltar de la Ley de Áreas Metropolitanas, las atribuciones que de acuerdo con el Art. 14 de la Ley le han sido conferidas. Entre ellas destacan las relacionadas con la planificación,<sup>734</sup> las obras públicas y la vivienda,<sup>735</sup> pero en

---

de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y Ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las Leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

<sup>734</sup> *Atribuciones en relación con la planificación: i.)* Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el cual, en cuanto se refiere a los hechos metropolitanos prevalece sobre los Planes que adopten los Municipios que integran el Área; *ii.)* Dictar normas sobre uso del suelo urbano y rural en el Municipio, y definir los mecanismos necesarios que aseguren su cabal cumplimiento; *iv.)* Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter



particular nos interesa resaltar las relacionadas con la gestión de los recursos naturales y el manejo y conservación del medio ambiente, en particular, la de adoptar, si no existieren CAR en su jurisdicción, un Plan Metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.<sup>736</sup>

El tercero de los instrumentos normativos generales por analizar, es la Ley 136, de junio 2 de 1994, la cual contiene el Régimen Municipal colombiano, Ley que ha sufrido numerosas modificaciones y adiciones, pero mantiene su contenido básico, tal cual fue expedido en el año de 1994. Esta Ley está compuesta de doce capítulos en los cuales se tocan todos los temas atinentes al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.<sup>737</sup>

Teniendo en cuenta su extensión y complejidad, haremos referencia a algunas de las prescripciones señaladas en la Ley que ayudan a dinamizar el proceso de desarrollo urbano bajo criterios de sostenibilidad, en tanto función, competencia y obligación de los Municipios. Así tenemos el numeral 6 del Art. 3 el cual señala que corresponde a los Municipios, sin perjuicio de las competencias propias de las autoridades ambientales, “6. *Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley*”. Por su parte el Art. 91, al establecer las funciones que

---

Municipal; v.) Fijar el perímetro urbano, suburbano y sanitario del Municipio. Todas estas normas se convierten en los criterios sobre los cuales los Concejos Municipales deberán expedir sus normas.

<sup>735</sup> *Atribuciones en relación con las obras públicas y la vivienda: i.)* declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles urbanos, suburbanos y rurales necesarios para desarrollar las necesidades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, así como iniciar los procesos de expropiación de conformidad con las normas pertinentes; *ii.)* afectar aquellos inmuebles que sean necesarios para la realización de una obra pública contemplada en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano; *iii.)* coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social.

<sup>736</sup> Recordar que la Ley 99 de 1993, abre la posibilidad en su artículo 66, de que las Áreas Metropolitanas funjan como autoridades ambientales urbanas, en donde haya más de un millón de habitantes.

<sup>737</sup> El Capítulo I, establece los principios generales de la organización y el funcionamiento de los Municipios; El Capítulo II, está dedicado a los requisitos para la creación de los Municipios; El Capítulo III, desarrolla el órgano coadministrador del Alcalde como máxima autoridad Municipal, los Concejos Municipales; El Capítulo IV, constituye el régimen jurídico de los Concejales; El Capítulo V, trata el principal instrumento jurídico de expresión de los Concejos, los Acuerdos Municipales, El Capítulo VI, establece los presupuestos del Régimen jurídico de los Alcaldes; El Capítulo VII, establece la división de los Municipios en Comunas y Corregimientos; El Capítulo VIII, dispone lo relacionado con la participación comunitaria al interior de los Municipios; El Capítulo IX, se dedica a la asociación de Municipios; El Capítulo X, refiere al control fiscal Municipal; El Capítulo XI, desarrolla la figura de los personeros Municipales; y, El Capítulo XII, sobre disposiciones varias.

deben ejercer los Alcaldes como máxima autoridad del Municipio, señala entre otras la de, “18. *Velar por el desarrollo sostenible en concurrencia con las entidades que determine la Ley*”. El Art. 142, dedicado a la formación y la participación democrática en el Municipio, señala que los Alcaldes, Concejales, Ediles, Personeros, Contralores, las Instituciones de Educación, los Medios de Comunicación, los Partidos Políticos y las Organizaciones Sociales, deberán establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, institucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los sociales y culturales; y los colectivos y de protección del medio ambiente (Subrayas fuera de texto). Agrega el Art., que el desconocimiento por parte de las autoridades locales de la participación ciudadana y la obligación establecida en este Art., será sancionado como causal de mala conducta. Más adelante el Art. 178, al establecer las funciones del Personero, el cual en calidad de agente del Ministerio Público actúa en nombre del orden público, dispone que éste deba desempeñar entre otras funciones, la de “18. *Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades*”.

Después de ese fugaz repaso por la Ley de Régimen Municipal hemos llegado a la vigente Ley de Reforma Urbana, la 388, de julio 18 de 1997; sobre la que obviamente nos extenderemos en consideraciones.

Las primeras son en cuanto a su alcance. Por crear y reglamentar los instrumentos para adelantar la ordenación físico-territorial del país (Planes de Ordenamiento Territorial) suele ser confundida con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, norma que aún no ha sido expedida, a pesar de haber sido propuesta en un sinnúmero de oportunidades.<sup>738</sup> Ley 388/97 es la

---

<sup>738</sup> La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial busca cumplir con el mandato contenido en los Arts. 285 a 288, 306, 307 y 321 de la Constitución Política de Colombia de 1991, esto es, reglamentar las nuevas entidades territoriales que allí se conciben: Regiones y Provincias. Según la información que se puede recoger de la Secretaría del Senado de la República, se han presentado 19 proyectos de Ley orgánica sobre el tema. En la actualidad se discute el Proyecto de Ley 058 Cámara/ 2010, radicado el 23 de agosto de 2010 por iniciativa del Gobierno Nacional,

norma encargada de establecer los procedimientos e instrumentos para llevar a cabo la ordenación físico-territorial de Municipios, Distritos y/o Áreas Metropolitanas en Colombia, haciendo uso de instrumentos a escala general y particular.

También en cuanto a su alcance señalar, que a la Ley 388 se le ha querido reducir a mera modificación de la Ley 9/89; si bien tiene como objetivo actualizar los presupuestos de aquella, no es el único ni su más importante, su alcance es mucho mayor. Esta Ley da a la ordenación urbana un sitio y mayor peso específico, pues dota a los Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas, de nuevos y efectivos instrumentos jurídicos, económicos y urbanísticos para acometer su desarrollo territorial y urbano.

Las segundas precisiones van en relación con su contenido. Según PINTO CARRILLO (2008:137), la Ley 388 plantea un nuevo esquema de planeamiento basado en la gestión asociada del suelo signada por el principio de repartición de beneficios y cargas. Esta es una Ley de ordenación físico-territorial que incorpora también el ámbito urbano, de mayor y más completa elaboración y estructura, y he aquí lo más importante, con una notable apropiación de la sostenibilidad como fundamento de la misma, al menos desde el plano teórico. En ella es posible verificar, o al menos establecer, conexiones y relaciones con los presupuestos del desarrollo urbano sostenible, la gestión ambiental urbana, las ciudades sostenibles y la armonización de lo urbano-regional. Lo anterior nos lleva a reconocer que teniendo como veremos, a la defensa del patrimonio ecológico como principio de la ordenación del territorio, la Ley vincula en cada uno de sus Arts. a aspectos de sostenibilidad urbana importantes, señalamos de nuevo, que desde el plano teórico.

---

en particular del Ministerio del Interior y Justicia. Posteriormente se anexará el archivo con el concepto técnico a este proyecto de LOOT

La Ley 388/97 se encuentra dividida en catorce capítulos y 139 Arts.<sup>739</sup> Sólo analizaremos sus principales particularidades y su aplicación al Desarrollo Urbano sostenible.

El Art. 1° establece los objetivos<sup>740</sup> de los que destacan el de establecer los mecanismos que permiten al Municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Al parecer toda una declaración de lo que puede entenderse como un modelo de urbanismo sostenible.

El Art. 3° merece ser analizado por dos asuntos, por un lado, teniendo en cuenta la importante prescripción que se haya en su contenido: la declaratoria del urbanismo como una Función Pública; y por otro, la pésima técnica de redacción del mismo, la cual despista al confundir Urbanismo con Ordenación del Territorio. Dice el Art.: *Art. 3o. Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una Función Pública, para el cumplimiento de los siguientes fines.*<sup>741</sup> (Subrayas fuera de texto).

---

<sup>739</sup> El contenido de los capítulos de la Ley es el siguiente: Capítulo I: Objetivos y Principios Generales; Capítulo II: Del Ordenamiento del territorio Municipal; Capítulo III: De los Planes de Ordenamiento Territorial; Capítulo IV: De la clasificación del suelo; Capítulo V: De la actuación urbanística; Capítulo VI: De la construcción y desarrollo prioritario; Capítulo VII: De la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial; Capítulo VIII: De la expropiación por vía administrativa; Capítulo IX: De la participación en la plusvalía; Capítulo X: De la Vivienda de interés social; Capítulo XI: De las licencias y sanciones urbanísticas; Capítulo XII: De la Participación de la nación en el Desarrollo Urbano; Capítulo XIII: Disposiciones generales; Capítulo XIV: Disposiciones transitorias

<sup>740</sup> Además del establecido en el cuerpo del texto, la Ley persigue: 1. armonizar y actualizar las disposiciones de la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política de 1991: la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152/94), la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128/94), y la Ley Marco Ambiental (Ley 99 de 1993); 2. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres; 3. promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; y, 4. facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión Municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

<sup>741</sup> *Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común,*

Nótese como el Art. anuncia la alusión a la función pública del urbanismo e inicia la definición señalando lo qué es el ordenamiento del territorio. ¿A qué se debe esto?, ¿Qué quiso indicar la ley al mezclar urbanismo con ordenamiento del territorio?, ¿Constituye un error de técnica legislativa?, Sin duda lo es, pero con enormes efectos prácticos. No existe literatura en Colombia, ni en el Diario Oficial, ni en la Jurisprudencia, ni en la Doctrina que indique que ésta mixtura obedece a una decisión fruto de una verificación empírica o teórica del fenómeno. Simplemente así se discutió y así quedó. De tal suerte que en Colombia son los Municipios, Distritos, los que deben adelantar con los mismos instrumentos el ordenamiento del territorio y el urbanismo, de su espacio físico municipal o distrital, excepción de las Áreas Metropolitanas, quienes deben expedir, cuando sea necesario, las denominadas directrices de ordenación territorial metropolitanas.

Como no puede faltar en ningún desarrollo legal del texto constitucional, el Art. 4° recuerda que la participación es piedra angular del modelo de Estado colombiano, y por tanto, en el ejercicio de la Función Pública del urbanismo, las Administraciones deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

El Capítulo II está dedicado al Ordenamiento del Territorio Municipal,<sup>742</sup> sobre el cual cabría anotar varias cosas. La definición presentada en el Art. 5° de la Ley conecta de manera importante los instrumentos político-administrativos y de planificación física-territorial, bajo el esquema de la concertación. A nuestro entender, por concertación deberíamos entender

---

*procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible; Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural; Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales”.*

<sup>742</sup> “Artículo 5o. Concepto de Ordenamiento del Territorio: El ordenamiento del territorio Municipal y Distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los Municipios o Distritos y Áreas Metropolitanas, en ejercicio de la Función Pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

coordinación, colaboración armónica, incluso concurrencia o subsidiariedad; todos estos principios constitucionales y legales para el ejercicio de las funciones administrativas por parte de las entidades territoriales, a los cuales hicimos referencia antes.

Por otro lado, dichas acciones concertadas a ser emprendidas por los Municipios y/o Distritos y Áreas Metropolitanas, se dirigen a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción, y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. Lo anterior no hace más que reafirmar lo señalado en relación con la armonización de las disposiciones sobre planificación del desarrollo económico-social, con las de protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-arquitectónico y cultural, en la dimensión físico-territorial.

De allí que el Art. 6°, sobre el objeto del Ordenamiento del Territorio Municipal, Distrital y/o Metropolitano reafirme que éste busca complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio, y orientar su desarrollo y aprovechamiento, el cual debe ser sostenible.<sup>743</sup> Por último, en este capítulo II señalar, que de la función de la Función Pública del *Urbanismo*, se desprende la actuación urbanística, entendidas de manera un poco redundante como, *“las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias,*

---

<sup>743</sup> De acuerdo con el mismo artículo 6°, los medios al servicio de la ordenación del territorio para lograr la planificación física concertada son: 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación para ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio Municipal o Distrital; 3. La definición de los programas y proyectos que concretan los anteriores propósitos; y, 4. la presunción de que el ordenamiento del territorio Municipal y Distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

*relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.*<sup>744</sup>

El capítulo III comienza con la definición de los instrumentos para adelantar el Ordenamiento Físico del Territorio de los Municipios, Distritos, y en su caso, Áreas Metropolitanas: los POT, a los cuales ya nos referimos antes, y sobre los cuales volveremos para tocar algunos aspectos puntuales. Por su parte el Art. 10° de la Ley 388 introduce la existencia de unas determinantes,<sup>745</sup> a las que define como normas de superior jerarquía al interior de los POT, y que por tanto, constituyen disposiciones de obligado cumplimiento para Municipios y Distritos a la hora de formular y ejecutar sus respectivos planes. Al consultar dichas determinantes tenemos que se enlistan de inicio las que tienen que ver

---

<sup>744</sup> Como se ve la Ley no define lo que es una actuación urbanística, pero si establece en el artículo 8° de la Ley 388/97, cuales son. Entre otras consagra: 1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; 2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, servicios públicos domiciliarios, disposición y tratamiento de residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos, equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos; 3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, cesiones obligatorias, porcentajes de ocupación, clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas; 4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas; 5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por presentar condiciones insalubres para la vivienda; 6. Calificar y localizar terrenos para la construcción de Viviendas de Interés Social; 7. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social; 8. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística; 9. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del Municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados, entre otras.

<sup>745</sup> Según el artículo 10° de la Ley 388/97 son cuatro las determinantes: 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así: a) Directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del SINA en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99/93 y el CRNA, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales; b) Regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por las CAR de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelos, Reservas Forestales y Parques Naturales Regionales; las normas y directrices para el manejo de cuencas hidrográficas expedidas por la respectiva autoridad ambiental con jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; c) Disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y Reservas Forestales Nacionales; d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales. 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente. 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos, aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia. 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano, en cuanto se refieran a Hechos Metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal.

con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales (Protección Ambiental y Gestión del Riesgo). No cabe duda entonces, que la normativa vigente sobre protección del medio ambiente, debe ser forzosa y principalmente incorporada a los Planes, so pena de viciarlos de nulidad.

Además de las determinantes, la Ley establece los componentes de los POT. En primer lugar un *componente general*, que contiene los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; un *componente urbano*, constituido por políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y por último, un *componente rural*, constituido por políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera Municipal. Por su parte, el contenido de cada uno de esos componentes aparece detallado en la Ley.<sup>746</sup>

A diferencia de los países en donde se ha desarrollado la Ordenación del Territorio como una competencia distinta a la estrictamente urbanística (España), en Colombia como se ha venido diciendo, éstas se confunden, ya que están en cabeza de los Municipios y Distritos al mismo tiempo. Precisamente, como se ha señalado a pié de página, una de las exigencias del componente urbano del POT, es: *ix.) La expedición de normas urbanísticas en*

---

<sup>746</sup> En cuanto al *componente general* este debe contener, entre otros: *i.)* Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad; *ii.)* Sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales; *iii.)* Determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad; *iv.)* Localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales. Por su parte el *componente urbano* debe contener, entre otros: *i.)* Políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general; *ii.)* Localización y dimensiones de la infraestructura para el sistema vial, de transporte, y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; *iii.)* Delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales; *iv.)* Determinación en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas objeto de los diferentes Tratamientos y Actuaciones Urbanísticas; *v.)* Estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social; *vi.)* Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad; *vii.)* La adopción de directrices y parámetros para la formulación de Planes Parciales *viii.)* La adopción de instrumentos para financiar el Desarrollo Urbano; *ix.)* La expedición de normas urbanísticas. (Establecer el Derecho Urbanístico).



*los términos los mismos establecidos en la Ley*, es decir, expedir el Derecho Urbanístico, como un componente del Ordenamiento Del Territorio.

Es por lo anterior que la misma Ley 388, luego de establecer los componentes de los POT, se ocupa de lo relacionado con las normas urbanísticas, y los tipos de normas urbanísticas. El citado Art. 15° viene a señalar que, *las normas urbanísticas se establecen para regular el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de dichos procesos*. En cuanto a los tipos de normas, señala que éstas están jerarquizadas, y que en su contenido, quedan establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación. Así, al igual que con los POT, la Ley establece tres tipos de normas urbanísticas: estructurales,<sup>747</sup> generales,<sup>748</sup> y complementarias.<sup>749</sup> Nótese como al interior del Derecho

---

<sup>747</sup> Las *Normas urbanísticas estructurales*: aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el *componente general* del POT y en las políticas y estrategias de mediano plazo del *componente urbano*. Prevalecen sobre las demás, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del Alcalde Municipal o Distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Son normas urbanísticas estructurales: *i.*) Las que clasifican y delimitan los suelos; *ii.*) Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo; *iii.*) Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, *iv.*) Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales; *v.*) Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

<sup>748</sup> Por su parte, las *Normas urbanísticas generales*: son las que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del Desarrollo Urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones. En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del Alcalde permitirán su revisión parcial. Son normas urbanísticas generales: *i.*) Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación; *ii.*) La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención; *iii.*) La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan; *iv.*) Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala; *v.*) Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios; *vi.*) Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos.

<sup>749</sup> Por último, están las *Normas urbanísticas complementarias*: aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por

Urbanístico, el cual debe ser expedido como ejecución de los POT, aparecen como normas estructurales o de mayor jerarquía al interior de los Estatutos Urbanos, las que *definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.* Una evidencia más de la visión sostenible de la Función Pública del Urbanismo en Colombia, reiterando de nuevo, que al menos desde un punto de vista teórico.

Por su parte el capítulo IV de la Ley, aborda lo relacionado con los usos del suelo. Además de la formulación de los POT, del desarrollo de determinantes y de la expedición de las normas urbanística, otro de los aspectos fundamentales para llevar a cabo la ordenación físico-territorial de las ciudades tiene que ver con la calificación de usos del suelo, que como vimos es a la vez componente general, determinante y norma estructural de los POT. La Ley 388/97 señala que el suelo debe ser clasificado de manera obligatoria en: suelo *urbano*,<sup>750</sup> *rural*,<sup>751</sup> *y/o de expansión urbana*,<sup>752</sup> y que al interior de cada una de estas clases podrán establecerse las categorías de *suelo suburbano*<sup>753</sup> *y suelo de*

---

su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales. Son normas urbanísticas complementarias: *i.)* La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria; *ii.)* La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo; *iii.)* Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral.

<sup>750</sup> Por suelo urbano, el artículo 31 de la Ley 388 señala que son “*aquellas áreas del territorio Distrital o Municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial... En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios.*”

<sup>751</sup> Por suelo rural el artículo 33 indica a los “*terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.*”

<sup>752</sup> El artículo 32, establece la definición de suelo de expansión urbana, el cual está “*constituido por la porción del territorio Municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento...se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios...*”

<sup>753</sup> El suelo suburbano lo constituyen las “*áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que*

protección.<sup>754</sup> Si bien aparecen estas subcategorías de suburbano y protección, por lo establecido en la norma, la premisa general o básica es que todos los suelos pueden ser urbanizados y/o edificados, y de manera excepcional protegidos. Esta es una de esas disposiciones que choca frontalmente contra aquellas que señalan que las normas y medidas de protección ambiental son componente general y normas estructurales de la planificación del desarrollo físico-territorial. La pregunta que surge es: ¿Cómo compaginar la incorporación de componentes y determinantes de protección al máximo nivel de la planificación físico-territorial y al mismo tiempo establecer como excepcional la clasificación del suelo como de protección? Resulta ser una superposición difícil de llevar a la práctica. El resultado, son las dinámicas de ordenación del territorio alejadas del componente esencial de protección ambiental.

El colofón de la ordenación del territorio a través de los POT y de la expedición de las normas urbanísticas tomando en consideración las disposiciones de los POT, es el concepto de *actuación urbanística*. La actuación urbanística se encuentra regulada por el Art. 36 de la Ley 388/97, y se entiende como el conjunto de procedimientos de gestión y formas de ejecución, orientadas por el componente urbano del POT y reguladas por normas urbanísticas, para adelantar la parcelación, la urbanización y la edificación de inmuebles.<sup>755</sup> Las denominadas actuaciones urbanísticas podrán

---

*pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios”.*

<sup>754</sup> Por último, está el suelo de protección (Art. 35), *constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.*

<sup>755</sup> Decreto 564 de 2006. Artículo 4°. *Licencia de urbanización...* “autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados y la construcción de las obras de infraestructura de servicios públicos y de vías que permitan la adecuación y dotación de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial...” Decreto 564 de 2006. Artículo 5°. *Licencia de parcelación:*... “autorización previa para .ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías e infraestructura que garanticen la autoprestación de los servicios domiciliarios que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial... Estas parcelaciones podrán proyectarse como unidades habitacionales, recreativas o productivas y podrán acogerse al régimen de propiedad horizontal....Decreto 564 de 2006. Artículo 7°. *Licencia de construcción y sus modalidades...* “autorización previa para desarrollar edificaciones en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial...”

ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada, por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística,<sup>756</sup> directamente por entidades públicas, o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Los demás temas relacionados en la Ley 388/97 desarrollan las disposiciones comentadas en las líneas precedentes, por lo que no vamos a entrar a detallarlas. Sólo clarificar que el capítulo dedicado a la Disciplina urbanística consagrado en la Ley 388 de 1997 ha sido derogado por la Ley 810 de 2003, la cual analizaremos adelante.

Para finalizar este apartado, mirar la relación ordenamiento del territorio-urbanismo-protección ambiental en Colombia.

Se ha querido dejar en claro que ordenamiento del territorio y urbanismo no son lo mismo, pero la forma ha sido poco clara. La conclusión a la que podemos llegar una vez analizado el ordenamiento jurídico urbano-territorial, es que ordenación del territorio y urbanismo son dos competencias diferentes que radican en cabeza de unos mismos entes territoriales (Municipios y/o Distritos); que la una (urbanística) está supeditada o depende del contenido de la otra (ordenamiento del territorio), y que si bien de forma material, ésta última acerca la visión supramunicipal o supradistrital, su alcance al respecto, es corto. Excepcionalmente, cuando intervienen Áreas Metropolitanas, se amplía un el radio de ordenación de la ciudad con su *hinterland* próximo. Lo anterior ha traído como consecuencia, que a partir de numerosas verificaciones empíricas, los POT de Municipios conexos, contiguos, interdependientes pugnen al mismo tiempo por ordenar, con intereses la mayor parte de la veces antagónicos, el espacio físico-territorial que comparten, el cual además, resulta o resultaría

---

<sup>756</sup> Ley 388 de 1997. Artículo 39.... “Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el Plan de Ordenamiento Territorial, que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios”.

estratégico para el desarrollo de las entidades en disputa. Lo anterior se suma a la prevalencia de los intereses económicos y la supremacía de la planificación económica por encima de la organización racional y armónica del territorio, lo que pone aún más cuesta arriba los altos objetivos planteados por esta norma.

#### **4.6.2. Análisis de la Legislación urbanística sectorial y su incidencia en la gestión ambiental urbana.**

Corresponde ahora analizar al conjunto de normas de carácter sectorial en relación con el Desarrollo Urbano, las cuales en su gran mayoría reglamentan las disposiciones contenidas en la Ley 388/1997, y en menor medida los Arts. vigentes de la Ley 9/89.

Comenzaremos por las normas sobre Espacio Público, las cuales como se indicó, se encuentran definidas en el Art. 5° de la Ley 9/89 y reglamentado a través del Decreto 1504, de agosto 4 de 1998, el que además, por haber sido expedido con posterioridad a la promulgación de la Ley 388/97, estableció los presupuestos para la incorporación de sus componentes en los POT.

Un primer asunto de importancia tiene que ver con sus repercusiones como reglamento de disposiciones constitucionales, teniendo en cuenta que el Art. 82 de la Constitución establece como deber del Estado, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En ese sentido señala, que en cumplimiento de la Función Pública del urbanismo, los Municipios y Distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo. Por su parte, los Arts. 2 y 3 del Decreto toman la definición general que sobre espacio público trae la Ley 9 y la desglosan en sus componentes a fin de establecer su contenido, el cual está constituido por: a) Los bienes de uso público, es decir, inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional; b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de

los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público; y, c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en el Decreto.

Teniendo en cuenta el contenido del espacio público desglosado de la definición general, el Art. 5 establece de manera detallada sus elementos constitutivos y complementarios.<sup>757</sup> Como se ve, el Decreto considera como

---

<sup>757</sup> *I. Elementos constitutivos* 1. *Elementos constitutivos naturales*: a) Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados; b) Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por: i) Elementos naturales relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental; ii) Elementos artificiales o construidos relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental; y, c) Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, tales como: i) Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y Municipal; y ii) Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora. 2. *Elementos constitutivos artificiales o construidos*: a) Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por: i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; ii) Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos; b) Áreas articuladoras del espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, plazas, plazoletas, escenarios deportivos; escenarios culturales y de espectáculos al aire libre; c) Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturas, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos; d) Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos; e) De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, los antejardines de propiedad privada.

En cuanto a los elementos complementarios el Decreto señala lo siguiente: *II. Elementos complementarios* a) Componentes de la vegetación natural e intervenida. Elementos para jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques; b) Componentes del amoblamiento urbano: 1. *Mobiliario*: a) Elementos de comunicación tales como: mapas de localización del Municipio, planos de inmuebles históricos o lugares de interés, informadores de temperatura, contaminación ambiental, decibeles y mensajes, teléfonos, carteleras locales, pendones, pasacalles, mogadores y buzones; b) Elementos de organización tales como: bolardos, paraderos, tope llantas y semáforos; c) Elementos de ambientación tales como: luminarias peatonales, luminarias vehiculares, protectores de árboles, rejillas de árboles, materas, bancas, relojes, pérgolas, parasoles, esculturas y murales; d) Elementos de recreación tales como: juegos para adultos y juegos infantiles; e) Elementos de servicio tales como: parquímetros, bicicleteros, surtidores de agua, casetas de ventas, casetas de turismo, muebles de emboladores; f) elementos de salud e higiene tales como: baños públicos, canecas para reciclar las basuras; g) Elementos de seguridad, tales como: barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios. 2. *Señalización*: a) Elementos de nomenclatura domiciliaria o urbana; b) Elementos de señalización vial para prevención, reglamentación, información, marcas y varias; c) Elementos de señalización fluvial para prevención, reglamentación, información, especiales, verticales, horizontales y balizaje; d) Elementos de señalización férrea tales como: semáforos eléctricos, discos con vástago para hincar en la tierra, discos con mango, tableros con vástago para hincar en la tierra, lámparas, linternas de mano y banderas; e) Elementos de señalización aérea.

elemento constitutivo del espacio público a los elementos ambientales o naturales. Lo anterior trae como consecuencia, en que al momento de adelantar la ordenación del espacio físico de Municipios y Distritos en lo relacionado con el espacio público, debe darse prioridad a este componente por encima de otros no constitutivos.

La segunda parte del Decreto tiene que ver con la manera como los componentes y elementos constitutivos y complementarios del espacio público se incorporan a los POT. No está de más recordar que en términos de planificación del Desarrollo Urbano, el espacio público hace parte del componente general de los POT y es norma urbanística estructural. Teniendo en cuenta lo anterior, el Art. 8° del Decreto 1504, señala que es obligación que los elementos del espacio público se incorporen a los diferentes contenidos de la planificación, tomando en consideración su distribución legal.<sup>758</sup>

Los Arts. 11 a 15 abordan lo relacionado con el déficit de espacio público, el cual debe ser también tomado en consideración por los instrumentos de planificación. El Art. 12 establece un *déficit cuantitativo*, o la carencia e insuficiente disponibilidad de elementos de espacio público con relación al número de habitantes permanentes del territorio, el cual será medido con base en un índice mínimo de espacio público efectivo, es decir, el espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques plazas y plazoletas. Por su parte, el Art. 14 considera como *índice mínimo de espacio público efectivo*, para ser obtenido por las áreas urbanas de los Municipios y Distritos dentro de las metas y programas del largo plazo establecidos por el

---

<sup>758</sup> a) *En el componente general* debe incluirse: 1. La definición de políticas, estrategias y objetivos del espacio público en el territorio Municipal o Distrital; 2. La definición del sistema del espacio público y delimitación de los elementos que lo constituyen en el nivel estructural. b) *En el componente urbano* debe incluirse: 1. La conformación del inventario general de los elementos constitutivos del espacio público en el área urbana; 2. La definición del sistema de enlace y articulación entre los diferentes niveles y las acciones y proyectos necesarios para consolidar y complementar este sistema; 3. La definición de la cobertura de espacio público por habitante y del déficit cualitativo y cuantitativo, existente y proyectado; 4. La definición de proyectos y programas estratégicos que permitan suplir las necesidades y desequilibrios del espacio público en el área urbana en el mediano y largo plazo con sus respectivos presupuestos y destinación de recursos; 5. La definición del espacio público del nivel sectorial y local dentro de los planes parciales y las unidades de actuación. c) *En el componente rural* debe incluirse: 1. La conformación del inventario general de los elementos constitutivos del espacio público en el área rural en el nivel estructural o de influencia general en el Municipio o Distrito; 2. La definición del sistema rural regional de espacio público y de los elementos de interacción y enlace entre el espacio público urbano y rural; 3. La definición de estrategias para su preservación y mantenimiento.

POT, un mínimo de 15 Mts. cuadrados por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo.<sup>759</sup>

Por último, es importante destacar lo relacionado con el manejo del espacio público, le cual de conformidad con el Art. 17, puede ser gestionado por entidades especializadas dotadas de recursos y capacidad técnica y humana para desempeñar su labor. En todo caso, en lo relacionado con la definición de las políticas ambientales, el manejo de los elementos naturales, las normas técnicas para la conservación, preservación y recuperación de los elementos naturales del espacio público, la responsabilidad es de las Autoridades Ambientales.

El segundo de los temas sectoriales es el relacionado con la actividad autorizatoria en materia de desarrollo urbano, expresada de manera principal a través del otorgamiento de las denominadas Licencias Urbanísticas. La normativa vigente sobre estas licencias está en el Decreto 1469, de abril 30 de 2010, el cual las define como, *“la autorización previa, expedida por el curador urbano o la autoridad Municipal o Distrital competente, para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el POT”*.

El Art. 2° del Decreto establece que existen cinco tipos de licencias urbanísticas, algunas de las cuales a su vez se subdividen en otras categorías.<sup>760</sup> De conformidad con el Art. 3° del Decreto, el trámite y expedición

---

<sup>759</sup> Meta que como expusimos en los problemas del medio ambiente urbano en Colombia está lejos de ser alcanzada. El promedio nacional si acaso llega a los 2.5 Mts. cuadrados de espacio público efectivo por habitante.

<sup>760</sup> 1. *Licencia de urbanización*: es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados y la construcción de las obras de infraestructura de servicios públicos y de vías, que permitan la adecuación y dotación de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial. 2. *Licencia de parcelación*. es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías e infraestructura, que garanticen la autoprestación de los servicios domiciliarios que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el



de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión, y construcción corresponde a los curadores urbanos en aquellos Municipios y Distritos donde exista; en los demás Municipios y Distritos y en el Departamento-Archipiélago de San Andrés, corresponde a las Oficinas de Planeación o la dependencia que haga sus veces. Por su parte, la expedición de las licencias de intervención y ocupación del espacio público son competencia exclusiva de las Oficinas de Planeación Municipal o Distrital.

De lo señalado destacar que al momento de tramitar las licencias urbanísticas se obliga a los interesados a acatar y cumplir con las normas ambientales. El Art. 23 en lo relacionado con la documentación que debe ser allegada para el trámite de la licencia urbanística señala en el numeral 3: *Copia de las autorizaciones que sustenten la forma en que se prestarán los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, o las autorizaciones y permisos ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables...* Por su parte, el Art. 39 del Decreto impone en su numeral 4 al beneficiario de la respectiva licencia a, *cumplir con el programa de manejo ambiental de materiales y elementos a los que hace referencia la Resolución 541 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente, para aquellos proyectos que no requieren licencia ambiental, o planes de manejo, recuperación o restauración ambiental, de conformidad con el Decreto 1220 de 2005 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.* (Normas sobre residuos de demolición y licencia ambiental-derogada esta última).

Por último cabe resaltar el tema del control urbano, el cual está atribuido directamente a los Alcaldes Municipales o Distritales directamente o por conducto de sus agentes, quienes deben ejercer la vigilancia y control durante

---

Plan de Ordenamiento Territorial. 3. *Licencia de subdivisión y sus modalidades.* Es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial. 4. *Licencia de construcción y sus modalidades:* es la autorización previa para desarrollar edificaciones en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen. 5. *Licencia de intervención y ocupación del espacio público:* es la autorización previa para ocupar o para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público, de conformidad con las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el POT, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general. En todo caso, el seguimiento de los proyectos se realiza mediante inspecciones periódicas durante y después de la ejecución de las obras, de lo cual se dejará constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. Dichas actas de visita harán las veces de dictamen pericial, para informar los procesos relacionados con la violación de la normativa vigente aplicable.

Precisamente, la instrucción de procesos sancionatorios por violación de las normas sobre desarrollo urbano es el siguiente de los temas sectoriales. La normativa sobre disciplina urbanística se encuentra en un texto con rango de Ley, la 810 de junio 13 de 2003. Ésta modificó el régimen de sanciones administrativas unificado por la Ley 388/97, el cual hasta entonces se encontraba disperso en varias piezas de rango reglamentario. El Art. 1° de la Ley 810/03 establece la existencia de dos infracciones territoriales y/o urbanísticas: La primera, *la construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los POT, las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan, con inclusión de los Planes Parciales, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores*; la segunda, *la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin contar con la respectiva licencia.*<sup>761</sup> Dichas infracciones según señala la Ley, se graduarán entre graves

---

<sup>761</sup> Cada país reacciona frente a sus dinámicas, también desde el Derecho. Esta segunda infracción es entendible en la medida que en Colombia no existe cultura del trámite de licencias urbanísticas, salvo para la construcción de obra nueva, cuando la construcción es regular. La enorme mayoría de la población desconoce que la modificación del destino de la vivienda o el cambio de una estructura portante requieren tramitar licencia. Ya en terrenos informales o asentamientos precarios existe una completa anomia.

o leves teniendo en cuenta el interés jurídico tutelado. Cabe destacar a este respecto, que el parágrafo único del Art. 2° considera como infracción grave las actuaciones que generen impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales, de la misma manera que la reincidencia en las infracciones, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del POT (recordemos que la protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como la gestión del riesgo, son componente estructural de los POT).

Según el Art. 2° de la Ley, la comisión de las infracciones antes anotadas dará lugar a la imposición de las sanciones prescritas en la Ley. La sanción imponible por excelencia es la multa,<sup>762</sup> la cual se gradúa de acuerdo con el tipo de infracción y valoración. Así por ejemplo hay Multas sucesivas que oscilan entre 15 y treinta 30 salarios mínimos legales diarios por metro

---

<sup>762</sup> *Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes: parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios; 1.1 En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos. 1.2 Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre la suma señalada, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar. 2. Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes: intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalación o construcción, los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios. 2.1 En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala. 3. Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes: parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia. Además, se le suspenderán los servicios públicos domiciliarios. 3.1 También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes. 4. Multas sucesivas que oscilan entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes: parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado. Además procederá la suspensión de los servicios públicos domiciliarios. 4.1 En la misma sanción incurrirán quienes: usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo.*

cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos 500 para quienes: parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios. De la misma manera hay multa de entre 12 y veinticinco 25 salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los 400, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalación o construcción, los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios.

En el caso de los elementos constitutivos del espacio público que fuesen destruidos o alterados, éstos deberán restituirse en un término 2 meses contados a partir de la providencia que impongan la sanción. El incumplimiento de la obligación genera la imposición de otras Multas sucesivas que oscilan entre 12 y 25 salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere 400, así como la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.

La Ley señala asimismo, que la verificación de la comisión de infracciones y la imposición de sanciones es competencia de los Alcaldes Municipales y/o Distritales, el Gobernador del Departamento de San Andrés y Providencia, o el/los funcionario/s que reciba/n la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta. En cuanto al procedimiento sancionador, se aplican las normas generales del Código Contencioso por no existir procedimiento especial, en ese sentido la caducidad de la acción se produce a los tres años de haberse producido la infracción urbanística.

Por último, y al margen de la disciplina urbanística cabría hacer mención a la inclusión en el Código Penal de un tipo penal denominado *Urbanización ilegal*, el cual fue incorporado por el Art. 2 de la Ley 308 de 1996, y mantenido en la reforma del Código Penal del año 2000 (Art. 308 Ley 599/00) y su pena aumentada por la Ley 890 de 2004.<sup>763</sup> Al respecto destacar, que la pena privativa de la libertad que se puede imponer por la comisión del delito se aumentará hasta en la mitad, cuando la parcelación, urbanización o construcción de viviendas se efectúen en terrenos o zonas de preservación ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, en zonas de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales. (Subrayas fuera de texto).<sup>764</sup>

Por último dedicaremos estas líneas a las normas sobre accesibilidad, sismoresistencia y Patrimonio Cultural. Sobre el primero de los temas existe un conjunto de normas que desarrollan los Arts. 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Nacional, los cuales reconocen en consideración a la dignidad que le es propia, a las personas con limitación en sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales para su completa realización personal y su total integración social y a las personas con limitaciones severas y profundas, la asistencia y protección necesarias. La norma general sobre el tema es la Ley

---

<sup>763</sup> Según la Corte Constitucional, el delito de urbanización ilegal, encuentra su fundamento en la necesidad de protección de la comunidad, que puede ser afectada, como en incontables ocasiones lo ha sido, por personas inescrupulosas que, so pretexto de adelantar programas de vivienda o construcción en poblados y ciudades, recaudan, sin ningún control y de manera masiva, grandes sumas de dinero, generalmente aportadas por personas de escasos recursos que pretenden, de buena fe, solucionar así sus necesidades de habitación. Las penas previstas en estos casos, aplicables por el sólo hecho de no acogerse el urbanizador al cumplimiento de la ley, guardan proporción con la magnitud del daño social que la urbanización ilícita ocasiona y con la amenaza que su extensión representa para los habitantes del territorio. No es descabellado que la ley sancione con mayor rigor a quien, fuera de llevar a cabo planes de urbanización no autorizados legalmente, los adelanta en terrenos o zonas de reserva ecológica, o en áreas de alto riesgo, o señaladas por el Estado para la construcción de obras públicas. Corte Constitucional Sentencia C-157/97, Magistrado Ponente. José Gregorio Hernández

<sup>764</sup> **Artículo 318.** *Urbanización ilegal.* El que adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles, o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá, por esta sola conducta, en prisión de 3 a siete 7 años y multa de hasta cincuenta mil 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Cuando se trate de personas jurídicas incurrirán en las sanciones previstas en los incisos anteriores sus representantes legales y los miembros de la junta directiva cuando hayan participado en la decisión que traiga como consecuencia la conducta infractora descrita. La pena privativa de la libertad señalada anteriormente se aumentará hasta en la mitad cuando la parcelación, urbanización o construcción de viviendas se efectúen en terrenos o zonas de preservación ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, en zonas de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales. (Subrayas fuera de texto)

361, de febrero 7 de 1997,<sup>765</sup> la cual ha sido adicionada por las Leyes 1145, de julio 10 de 2007,<sup>766</sup> 1287, de marzo 3 de 2009,<sup>767</sup> y la 1316, de julio 13 de 2009.<sup>768</sup> A su vez todas estas Leyes han sido reglamentadas por un conjunto de Decretos, destacándose de entre ellos el 1538 de 2005, sobre la accesibilidad al espacio público de personas con algún tipo de limitación, el cual propende también por la adaptación (reconstrucción en algunos casos) de los entornos urbanos para que no haya barreras de ningún tipo a las personas con limitaciones. Asimismo se ha adoptado la norma técnica

Por su parte y en relación con las normas sobre sismoresistencia, hasta hace un año la normativa vigente la componía la Ley 400 de 1997 y su Decreto

---

<sup>765</sup> En 5 títulos y 73 artículos, la Ley 361 de 1997 establece los mecanismos de integración social de las personas con limitaciones. Así por ejemplo: el artículo 6 constituye el Comité Nacional Consultivo de las Personas con Limitaciones como máximo ente en asuntos pertinentes en este tema; el artículo 22 condiciona al gobierno a adoptar medidas pertinentes para la creación y fomento de fuentes de trabajo para personas con limitación; el artículo 24 define garantías a empleadores particulares que vinculen laboralmente a personas con limitaciones; el artículo 26 elimina la limitación como obstáculo para la vinculación laboral; el artículo 27 señala que las personas con limitaciones deben ser admitidas con igualdad de condiciones en los concursos para optar por empleo en el servicio; el artículo 28, conmina a los entes oficiales de capacitación establecer convenios para preparar a personas con limitaciones en aspectos laborales; el artículo 29, garantiza el ingreso a las personas con discapacidad al Régimen Subsidiado de la Seguridad Social, el artículo 30, exhorta a las entidades del Estado a preferir productos, bienes o servicios ofrecidos por entidades constituidos por personas con limitación. Exige a las mismas entidades preferir en sus conmutadores a personas con limitaciones; el artículo 31, especifica beneficios tributarios, a empleados que contraten a personas con discapacidad; el artículo 32, garantiza ingreso justo para personas con limitaciones; el artículo 33 permite el trabajo de la persona con discapacidad pensionada sin perjuicio de su condición; el artículo 34 garantiza préstamos blandos del Gobierno a empresas que produzcan bienes o servicios a favor de las personas con discapacidad, siempre y cuando estén formadas en un 80% por personas con discapacidad.

<sup>766</sup> Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.

<sup>767</sup> Esta Ley adiciona y modifica a la Ley 361 en lo relacionado con la habilitación de bahías de estacionamiento para las personas con limitaciones. El artículo 3° de esta Ley señala que con el fin de garantizar la movilidad de las personas con movilidad reducida, las autoridades municipales y distritales autorizarán la construcción de las bahías de estacionamiento y dispondrán en los sitios donde ellas existan, así como en los hospitales, clínicas, instituciones prestadoras de salud, instituciones financieras, centros comerciales, supermercados, empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, parques, unidades residenciales, nuevas urbanizaciones, edificaciones destinadas a espectáculos públicos, unidades deportivas, autocinemas, centros educativos, edificios públicos y privados, de sitios de parqueo debidamente señalizados y demarcados para personas con algún tipo de discapacidad y/o movilidad reducida, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por razón de la edad o enfermedad, con las dimensiones internacionales en un porcentaje mínimo equivalente al dos por ciento (2%) del total de parqueaderos habilitados. En ningún caso podrá haber menos de un (1) espacio habilitado, debidamente señalizado con el símbolo internacional de accesibilidad.

<sup>768</sup> Esta Ley de un solo artículo modifica el artículo 56 de la Ley 361 de 1997 en relación con la organización de espectáculos públicos. En ese sentido señala que toda persona natural o jurídica, pública o privada, que organice un espectáculo o tenga sitios abiertos al público, de carácter recreacional o cultural, como teatros y cines, deberá reservar un espacio del cinco por ciento (5%) del aforo, para que sea ocupado exclusivamente por personas con discapacidad y un acompañante, el cual deberá: a) Estar claramente delimitado y señalizado; b) Garantizar la visibilidad, la audición y el goce del espectáculo o de la actividad de carácter recreacional o cultural de que se trate; c) Contar con una superficie acorde a la magnitud del espectáculo o del sitio abierto al público; d) Garantizar zonas de emergencia y de servicios sanitarios, así como facilidades de acceso y egreso, tanto desde la entrada como hacia las salidas; e) Disponer de espacios localizados para personas en silla de ruedas, con las respectivas facilidades de acceso y egreso. En caso de sitios abiertos al público, como teatros y cines, dichos espacios no podrán ser inferiores al dos por ciento (2%) de su capacidad total; f) La boletería tendrá un precio especial que en ningún caso superará el setenta y cinco (75%) del precio de la boleta de mayor valor.

reglamentario 33 de 1998, los cuales adoptaron la norma sismorresistente colombiana: NSR-98. Esta fijó los criterios y requisitos a cumplir por las edificaciones que pudieran verse sometidas a fuerzas sísmicas, y estableció como objetivo el que puedan resistirlas, reduciendo a un mínimo el riesgo de pérdidas de vidas humanas y la defensa del patrimonio del Estado y de los ciudadanos. De esta manera, una edificación bajo dichas normas debía ser capaz de resistir, además de las fuerzas que le impone su uso, temblores de poca intensidad sin daño, temblores moderados sin daño estructural, pero posiblemente con algún daño en elementos no estructurales y un temblor fuerte con daños a elementos estructurales y no estructurales pero sin colapso. Sin embargo, dichas normas se encuentran hoy derogadas por el Decreto 926, de 19 de marzo de 2010, que da a conocer la Norma Sismo Resistente 2010 (NSR-10), el cual actualiza el Reglamento Técnico de Construcciones Sismo Resistentes NSR-98. Según el MAVDT, Colombia cuenta con el más completo contenido en materia de requisitos mínimos que garantizan amparar las vidas humanas ante un sismo fuerte y proteger en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos. Según las consideraciones mismas de la norma, las estructuras construidas bajo la NSR-10 deben ser capaces de resistir temblores de poca intensidad sin daño, temblores de mediana intensidad sin daño estructural y un temblor fuerte sin colapso.

Por último, la normativa sobre el Patrimonio Cultural, y en particular, el patrimonio histórico-arquitectónico, se encuentran establecidos con carácter general en la Ley General de Cultura, Ley 397, de agosto 7 de 1997, la cual fue modificada (adicionada) por la Ley 1185, de marzo 12 de 2008. Resulta importante la modificación realizada por la Ley 1185, ya que tratándose de la sostenibilidad urbana, ya que se establece la obligación de que los Planes de Manejo de Inmuebles declarados de interés cultural se integren a los POT-POT, y cumplir con la prevalencia del patrimonio como determinante de la ordenación territorial.<sup>769</sup> Se ha hecho mucho hincapié en la recuperación de los

---

<sup>769</sup> La Ley 1185 desarrolla una deducción tributaria a las empresas que se vinculen a proyectos de salvaguardia de manifestaciones culturales y prevé, también, la misma deducción para los propietarios de inmuebles que sean declarados de interés cultural; deducción que existía ya desde la Ley de 1997, pero no había sido desarrollada.

centros históricos de las principales ciudades, y obviamente de las ciudades históricas, fuertemente golpeados por la ocupación ilegal, el deterioro físico y la informalidad. Al respecto el Gobierno Nacional expidió recientemente el Documento Conpes 3568, de 26 de abril de 2010, en el cual se establecen los lineamientos para que las diversas entidades, nacionales y territoriales, puedan coordinar la recuperación y aprovechamiento de los centros históricos del país.

#### **4.6.3. La legislación urbanística transectorial: Ley sobre Planeación Urbana Sostenible**

Hasta el momento la única norma jurídica con rango de Ley, que de manera explícita y con visión transectorial, ha incluido el concepto de sostenibilidad en la planificación urbana en Colombia, es Ley 1083 de julio 31 de 2006, sobre “*Planeación Urbana Sostenible*”. Nombre este sugestivo que a nuestro parecer equivocó su título, ya que de la simple lectura se advierte que el único tema que toca es el relacionado con el *Transporte Sostenible*. De salida queda la sensación de que al denominar de manera indistinta los temas que atañen al desarrollo sostenible de las ciudades, nuestros legisladores desconocen lo que ello significa.

El primero de los asuntos que ventila la Ley es el relacionado con la adopción de *Planes de Movilidad*. El Art. señala que Municipios y Distritos de 100.000 o más habitantes, deberán elaborar de manera obligatoria Planes de Movilidad en los cuales se dé prioridad a los modos alternativos de transporte, los que al tenor de la Ley son: el desplazamiento peatonal, la bicicleta, o cualquier otro medio no contaminante, incluyendo los sistemas de transporte público que funcionen con combustibles limpios. (Extraña que no haga alusión a los Sistemas Integrales de Transporte Masivo-SITM).

---

Además agrega que las entidades públicas podrán trabajar en conjunto con la empresa privada en la entrega de bienes de interés cultural, mediante comodatos y concesiones, siempre que se garantice la plena conservación de dichos bienes, muchos de los cuales hoy amenazan abandono por falta de recursos suficientes. De igual manera, desarrolla las competencias del Ministerio de Cultura y de las entidades territoriales para la coordinación de las tareas de protección y conservación de bienes culturales. Además se crea el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, junto a los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural, que serán coordinados por el Ministerio de Cultura.



El Art. primero se complementa con un párrafo en el que se establece que los Ministerios de Minas, el de la Protección social y el MAVDT, determinarán de manera conjunta los combustibles limpios. A renglón seguido señala, “*entre los combustibles limpios estarán aquellos basados en el uso de energía solar, eólica, mecánica, así como el gas natural vehicular*”. De su simple lectura se advierte otro error garrafal. Es forzoso advertir que de los *combustibles limpios* mencionados en la norma, el único realmente combustible es el gas natural, pues la energía solar, eólica o mecánica, son formas de energía, que pueden ayudar a la movilidad, pero no son combustibles.

En relación con la lista de combustibles limpios, el día 2 de febrero de 2007, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 180158, por la que se determinan los combustibles limpios de conformidad con lo consagrado en el párrafo del Art. 1º de la Ley 1083 de 2006. La Resolución acogió como combustibles limpios: a) Hidrógeno; b) Alcohol Carburante o Etanol Anhídrico Desnaturalizado; c) Gas natural; d) Gas Licuado de Petróleo-GLP; e) Biocombustible para uso en motores diésel (Biodiesel); f) Diésel hasta de 50 ppm (partículas por millón) de azufre; y, g) Gasolina reformulada. La Resolución también indica que la energía eléctrica es otra forma de energía limpia, y por tanto puede ser utilizada para la movilización de vehículos.

El Art. 2º de la Ley radica en cabeza de los Alcaldes la facultad de expedir por Decreto, el referido *Plan de Movilidad*, y señala además, que dicha actuación deberá llevarse a cabo, “*en concordancia con el nivel de prevalencia de las normas del respectivo POT, a los cuales nos referimos antes.*”<sup>770</sup>

De acuerdo con el nivel de prevalencia de las normas urbanísticas<sup>771</sup> establecido en el Art. 15 de la Ley 388/97, los Planes de Movilidad son normas

---

<sup>770</sup> Cabe recordar, que cuando se refiera a nivel de prevalencia del contenido de los POT, hace referencia a los artículos 13, 16, 17, pero sobre todo al 15 de la Ley 388/97, pues en ellos se establece que las normas urbanísticas, es decir, aquellas que regulan el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas, y que por tanto prevalecen, lo que entre otros aspectos conlleva a la definición de su contenido y al establecimiento de los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación.

<sup>771</sup> Según el artículo 15º el nivel de prevalencia de las normas urbanísticas sigue el siguiente orden: 1. Normas urbanísticas estructurales: *las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente*

urbanísticas estructurales. Lo anterior se constata en dos sentidos: por una parte, teniendo en cuenta su definición, pues se asegura la consecución de objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano; y por otra, pues al revisar el catálogo de las normas de este tipo especificado por la Ley 388, los planes encajan a medida. El numeral 1.2 del Art. 15 establece que se consideran normas urbanísticas estructurales, *las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.*

Otro de los aspectos a analizar en relación con el Art. 2°, es el relacionado con el contenido de los respectivos Planes de Movilidad. En primer lugar, deben ir dirigidos a identificar los componentes relacionados con la movilidad presente en el POT ya formulado: es el caso de los sistemas de transporte público, la estructura vial, red de ciclorrutas (deben existir), la circulación peatonal y otros modos alternativos de transporte. Y Como segundo aspecto, deben articular los sistemas de movilidad propuestos en la Ley, con la estructura urbana establecida por el POT. Señala la Ley, que de manera especial se deberá diseñar una red peatonal y de ciclorrutas que complemente el sistema de transporte, y que articule las zonas de producción, equipamientos urbanos, zonas de recreación y zonas residenciales de la ciudad. Dicho de otra

---

*general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas... (Art. 15 Ley 388 de 1997) 2. Normas urbanísticas generales: *aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión...otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del Desarrollo Urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones...* (Art. 15 Ley 388 de 1997) 3. Normas complementarias: *aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento... También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales...*(Art. 15 Ley 388 de 1997)*

manera, los peatones y las bicicletas tiene que poder comunicarse de un punto a otro a través de rutas habilitadas para el efecto, la cuales además, deberán poder atravesar las zonas clave de la ciudad.

Además se indica, que la articulación de dicha red peatonal con los distintos modos de transporte, deberá diseñarse de acuerdo con las normas vigentes de accesibilidad. Esto es muy importante, partiendo de la simple constatación de que en Colombia, la construcción pública y privada que brinde garantías de acceso a las personas con algún tipo de limitación es escasa. El Art. 3 de la Ley reconfirma con mayor amplitud este objetivo.

El Plan de Movilidad además deberá reorganizar las rutas de transporte público y tráfico sobre ejes viales que permitan incrementar la movilidad y reducir los niveles de contaminación; aspecto importante en la medida en que las rutas de transporte urbano de todas las grandes ciudades de Colombia son un caos. La denominada *guerra del centavo*,<sup>772</sup> así como la ilegalidad e informalidad del transporte público urbano, son común denominador.

La Ley también obliga a la creación de zonas sin tráfico vehicular a las cuales únicamente puedan acceder quienes se desplacen a pie, en bicicleta, o en otros medios no contaminantes. Por último, aparece la incorporación de un *Plan Maestro de Parqueos*, el cual deberá constituirse en herramienta adicional para fomentar los desplazamientos en modos alternativos de transporte. Al parecer de lo que se trata, o pensamos que debe tratarse, es de reducir el gran número de parqueos que existen por todas las ciudades y que en reciente época ha venido a convertirse en un negocio incontrolado. La orientación va en el sentido de que sólo deben existir parqueos allí donde en realidad se necesiten.

---

<sup>772</sup> Fenómeno Urbano existente en la ciudad colombiana consistente en la disputa entre buses de transporte público legales e ilegales por recoger el mayor número de pasajeros en el menor tiempo posible en paraderos autorizados y no autorizados. El sistema de pago o para los choferes de bus parte de una fórmula que calcula el número de pasajeros en un cierto tiempo por tramos recorridos, lo cual convierte la carrera de los transportes públicos en una actividad peligrosa.

Los Arts. 5 y 6 son interesantes, pero confusos. En ellos se establecen un conjunto situaciones y fechas concretas en relación con la inclusión de combustibles limpios en la prestación del servicio público de transporte.

El Art. 5 señala la fecha del 1 de enero de 2010, como límite a partir de la cual, para que una empresa que pretenda operar el servicio público de transporte de pasajeros con radio de acción metropolitano, Distrital o Municipal, deberá contar con todos sus vehículos movidos por combustibles limpios. El incumplimiento de la disposición acarreará la revocatoria inmediata de la habilitación. A nuestra forma de ver no es del todo comprensible la redacción de este Art.. La consecuencia de revocar la habilitación a una empresa que no tenga la totalidad de sus vehículos con combustibles limpios, da a entender que es posible acceder a ella aunque se incumpla. De allí la redacción literal, *“toda habilitación que se otorgue a las empresas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros con radio de acción metropolitana, Distrital o Municipal, se hará bajo el entendido de que la totalidad de vehículos vinculados a las mismas funcionará con combustibles limpios”*. (Subrayas fuera de texto). Esta obligación no se ha cumplido, pues siguen introduciéndose vehículos que funcionan con gasolina al parque automotor. Por su parte la redacción de: *se hará bajo el entendido*, hace presumir que las empresas cumplen la disposición, y que luego al someterlas a inspección es posible encontrar que no cumplen y por tanto, proceder a la revocación. Una medida de estas características es una medida correctiva y no preventiva como lo exige el Desarrollo Urbano sostenible, falta ahora establecer la manera en la cual se harán las inspecciones de verificación y la forma en la que se llevará a cabo la revocación.

En la misma línea, el párrafo segundo de este Art. 5° establece, *“en todo caso, a partir de la expedición del reglamento que determine cuáles son los combustibles limpios, en los procesos licitatorios para la adjudicación de rutas y frecuencias, se tendrá como uno de los criterios de calificación preponderantes, el hecho de que los vehículos vinculados funcionen con combustibles limpios”*.

Como se ve, este párrafo no toma en consideración la fecha anterior, tratándose de los procesos licitatorios para la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio público de transporte de pasajeros. Por el contrario, la disposición opera desde ya, pues como ha quedado establecido, toma en consideración la fecha de expedición del Reglamento de combustibles limpios, es decir, febrero de 2007.

El párrafo 3° del mismo Art., vuelve a la fecha del 1° de enero de 2010 para establecer, que tratándose de reposición de vehículos, estas deberán realizarse por vehículos que funcionen con combustibles limpios. Tampoco entendemos este Art.. Si de acuerdo con el párrafo primero del Art. en comento, para la misma fecha todas las empresas deberán contar con su parque automotor movido por combustibles limpios, por qué incluir el tema de la reposición. Si se obliga a todas las empresas a reemplazar su parque automotor por aquellos que funcionen con combustibles limpios, por qué hacer distinción.

No siendo suficiente con lo anterior, el Art. cuenta con un parágrafo también incomprensible, pues radica en cabeza de la Contraloría General de la República la preparación, dentro del año siguiente a la expedición de la Ley, de un estudio económico en el cual se mida el impacto de la aplicación de la Ley en relación con el equipo automotor a reponer, y los montos de inversión necesarios para que se cumplan las metas de reposición de equipos. Nos parece que este tipo de estudios deben hacerse antes la expedición de la Ley, ya que precisamente, constituyen un importante fundamento para la expedición de la norma. Sale nuevamente a relucir el valor simbólico de las normas, llenas de buenas intenciones pero que en la práctica termina convertida en un corolario de imposibles.

El Art. 6° por su parte, complementa con otras situaciones lo señalado por el Art. 5. Es el caso de su primer párrafo, el cual gira en torno a los procesos licitatorios que se adelanten para la adjudicación de la prestación del servicio

de transporte masivo de pasajeros. En éstos deberá preverse también, que todos los vehículos que se vinculen, incluyendo rutas alimentadoras, funcionen con combustibles limpios. No hay fechas a partir de cuándo comienza a operar la disposición. Por su parte el párrafo único de este Art. hace referencia implícita a la fecha de entrada en vigor de las disposiciones relacionadas con la utilización de combustibles limpios para el caso de reposición, señalando que al momento de la expedición del reglamento que establece el elenco de combustibles limpios, los vehículos vinculados al transporte masivo de pasajeros que no funcionen con este tipo de combustibles, cuando sean objeto de reposición, deberán ser reemplazados por vehículos que si utilicen combustibles limpios.

Por último, los Arts. finales 7 y 8, establecen un conjunto de disposiciones relacionadas con la preservación del medio ambiente atmosférico frente a la movilidad urbana. El Art. 7 diseña un conjunto de medidas a las cuales ha denominado *Protocolos de Declaratoria*. Según el Art. 8 estos habilitan a la autoridad ambiental competente para que, sin perjuicio de las demás medidas a que haya lugar y cuando de conformidad con las normas sobre calidad del aire, en una determinada zona se produzcan episodios ambientales que afecten a la salud o al ambiente, deba restringirse o prohibir la circulación del transporte que no funcione con combustibles limpios por un período de tiempo, salvo que sea manifiesto que las fuentes móviles no tienen incidencia en el episodio.<sup>773</sup> En segundo lugar, y en consonancia con lo señalado por el párrafo único del Art. 8°, antes de proceder a realizar la declaratoria, es necesario llevar a cabo el censo de vehículos que funcionan con combustibles limpios, como solicita el Art. 4°. Hasta el momento no se ha llevado a cabo. Vemos esta tarea dispendiosa y poco sencilla de emprender. No se dice de donde saldrán los recursos necesarios para que personal suficiente y calificado pueda realizar una labor así.

---

<sup>773</sup> En su momento, la Ley otorgó al MAVDT el plazo de 2 años contados a partir de la expedición de la Ley, para reglamentar los protocolos de declaratoria en los niveles de prevención, alerta o emergencia, lo cual ocurrió con la expedición de la Resolución 601 de 2006, sobre protección del medio ambiente atmosférico.

## CONCLUSIONES

Antes de comenzar nuestras conclusiones es imprescindible recordar el objetivo principal de la tesis, el cual fue desarrollado en cada uno de los capítulos que la componen, teniendo en cuenta claro está, las limitaciones anotadas al inicio sobre las diferencias entre la realidad europea y colombiana. En ese sentido, lo primero que debemos anticipar es que la investigación permitió ante todo ahondar en la manera como la Unión Europea y el Estado español, en tanto Estado miembro, han abordado la sostenibilidad ambiental urbana desde la Política y el Derecho, y de esta manera, examinar las posibilidades de extrapolar sus experiencias y saberes a la realidad ambiental urbana de Colombia, a partir de lo realizado en este escenario.

Los hallazgos se enmarcaron dentro del objetivo de desarrollar con ánimo descriptivo, sistematizante y bajo una visión comparada; la manera como la política ambiental y territorial, y en estos mismos ámbitos el Derecho, han acometido la implantación del modelo de desarrollo sostenible a partir de la protección del medio ambiente en la realidad urbana de la Unión Europea, el Estado español y el Estado colombiano. Cada uno de los capítulos amplió las particularidades de la implantación del modelo partiendo de los aspectos teóricos sobre los que descansa la teoría del desarrollo, y en particular, su vertiente del desarrollo urbano sostenible, trabajados en el capítulo I. Por su parte, el análisis relacionado con la implantación del modelo se llevó a cabo sobre los concretos instrumentos de política y jurídicos teniendo en cuenta los criterios, que a juicio del investigador, permitirían cumplir con el propósito: número de documentos, contenido de los mismos, superación de la visión sectorial y grado de ejecución normativa. Asimismo, se utilizó la teoría de la *Policy Style*, para caracterizar la política ambiental y territorial en España y Colombia, y su influencia en la consolidación del desarrollo urbano sostenible, desde su vertiente ambiental.

Teniendo en cuenta las consideraciones introductorias, se alcanzaron las siguientes conclusiones:

El capítulo I desarrolla los aspectos teóricos de la tesis, en él se reafirmó la idea que la ciudad es la principal obra humana (artificial), y por ende, su característica esencial es la complejidad. A pesar de lo anterior, ha sido vista desde siempre (sigue siéndolo aún) como escenario de prosperidad, en donde los seres humanos pueden progresar y mejorar su calidad de vida.<sup>774</sup> Se desecha de plano la necesidad de propender por una definición unívoca de ciudad, teniendo en cuenta que a partir del dinamismo que le es inherente, su comprensión ha estado dirigida hacia el conocimiento de sus características esenciales, así como a las formas óptimas de gestionarlas.

Desde otro frente, pero íntimamente relacionado con lo anterior, el modelo de desarrollo imperante (desarrollismo), evidenció a lo largo del siglo XX, pero de manera principal en lo que va corrido del siglo XXI, la necesidad de su sustitución, o por lo menos, de su modificación radical. Las premisas sobre las que descansa plantean un escenario inviable que está llevando, para el caso de las ciudades, a ser escenarios de prosperidad a escenarios de indignidad, en el cual se sufren todo tipo de carencias, y se asume la mala calidad de vida como parte de la cotidianidad.

Ahora bien, el desarrollo ha sido entendido como una realidad dinámica que ha permitido apreciar una constante evolución: del desarrollo económico al desarrollo humano, y de éste, al desarrollo sostenible; lo que hace pensar en la posibilidad de lograr la implantación de esta última dimensión de manera definitiva. Sin embargo, la ambigüedad en torno a su entendimiento, su excesivo uso, así como la férrea oposición de los seguidores del desarrollismo,

---

<sup>774</sup> Apelamos aquí a la definición que sobre calidad de vida nos presenta el Profesor Ramón Martín Mateo, para quien a pesar del uso abusivo del concepto y por ende, de su ambigüedad, puede ser entendida en términos generales como, el derecho, *a vivir una vida digna en un entorno en condiciones de calidad*. Martín Mateo (1979.13) Y en ese mismo sentido cabe señalar lo dicho por el Banco Mundial (2010) en relación a que el progreso desde el punto de vista económico, que las gentes experimentan en las ciudades no admite discusión. Del PIB mundial a 2010 (3.9.%) las ciudades aportan casi el 65%



han dado al traste, por el momento, con su consolidación como paradigma definitivo.

En esa dirección, y contrastando la realidad con los postulados por los cuales aboga el modelo de desarrollo sostenible, se puede afirmar que la mayoría de las ciudades hoy día, han perdido el brillo de ser escenarios de prosperidad, y que por el contrario, su dinámica actual, es la de ser escenarios de insostenibilidad.

Dicho lo anterior, es necesario agregar que compartimos lo señalado por diversos autores en el sentido de que la aplicación de la sostenibilidad pura y simple a la ciudad es un imposible teórico, teniendo en cuenta que, en la decisión misma de concebir a la ciudad como principal creación humana, está implícita una decisión racional de fondo: la sustitución de la relación ser-naturaleza por la de ser-ser (artificialidad), lo cual choca de manera frontal contra los postulados ecosistémicos, de racionalidad y equilibrio que impulsa el desarrollo sostenible a partir de sus elementos provenientes de otras ciencias, como las básicas y las naturales. Sin embargo, es mucho más obligado afirmar, que dirigir la acción hacia la sostenibilidad ambiental urbana es más que una necesidad, un imperativo categórico.<sup>775</sup> La mejora de la sostenibilidad de las aglomeraciones urbanas, donde hoy habita más del 50% de la población mundial, es presupuesto necesario e indispensable para la continuidad de la especie humana en el planeta, puesta seriamente en entredicho como consecuencia del *sobrepasamiento* de la actividad antrópica a la capacidad de carga del planeta.

---

<sup>775</sup> Imperativo Categórico en la más clara y pura de las acepciones planteadas por Kant en su *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*. Sin duda, la moral humana (la distinción entre el obrar bien o mal) debe tener al mantenimiento global y la defensa de la equidad intergeneracional como las más importantes de las obligaciones humanas actuales. La pregunta que nos hacemos es: ¿qué puede ser más importante que la protección y la mejora de la calidad del escenario en el cual la vida misma es posible? Ahora bien, ¿Dónde intervenir? Sin duda, donde la mayoría de la población (impactos antrópicos) se asienta. ¿Que cada entorno urbano es diferente?, pues tendremos que redoblar esfuerzos para comprender las dinámicas de cada ciudad y llevar la racionalidad y el equilibrio a cada una de ellas.

Lo anterior comporta importantes consecuencias, principalmente obliga a diseñar y aplicar instrumentos que integren las dimensiones de la sostenibilidad: por un lado, reconocer qué recursos que pueden ser sustituidos para llevar equilibrio a un ecosistema predominantemente artificial; y por otro, reconocer aquellos que no pueden ser sustituidos. En la ciudad habrá que pensar en acciones estratégicas intermedias que combinen mecanismos e instrumentos acoplados a un tipo de sostenibilidad débil con mecanismos e instrumentos procedentes de un tipo de sostenibilidad fuerte.<sup>776</sup>

Para enfrentar este trascendental reto de alcanzar la sostenibilidad, en este caso ambiental urbana, se dio inicio a mediados del siglo XX a una interdisciplina dirigida al estudio y comprensión de la interrelación entre sistema natural y sistema social: la *Teoría de Protección Ambiental*. Como se sabe, ésta no es ciencia (natural, básica o social), ni una disciplina en concreto, sino una amalgama de conocimientos y saberes para el estudio conjunto de los desfases y desequilibrios en la relación de interdependencia que debería existir entre los sistemas anotados. Al interior de ésta teoría, el Derecho y la Ciencia Política aparecen como dos ciencias sociales aplicadas que interactúan con otras, no con mayor o menor grado de importancia, sino como elementos esenciales en la tarea de rehacer la relación que el desarrollo sostenible propone, y también de rehacerse a sí mismas a partir del diálogo de saberes interdisciplinar.<sup>777</sup>

---

<sup>776</sup> A pesar de la complejidad en el estudio de los asuntos económicos y su relación con el desarrollo urbano sostenible (no siendo ese el objeto de este trabajo), se puede concluir, que se echa en falta una mayor involucración de la Política y el Derecho Ambiental en la relación economía-medio ambiente (urbano) y mercado medio ambiente (urbano). Si de lo que se trata es de verificar los instrumentos que desde la sostenibilidad débil pueden coadyuvar la aplicación principal de los instrumentos de sostenibilidad fuerte, la economía, y por supuesto el mercado, siguen siendo convencionales a la hora de su integración con el medio ambiente. Si bien se han realizado algunos esfuerzos: ISO, EMAS, Ecoetiquetas, se sigue privilegiando a instrumentos de comando y control. Los ciudadanos siguen siendo los receptores de las cargas, y al parecer, no se quiere influir directamente en el modelo de producción.

<sup>777</sup> Aún siguen siendo válidas las preguntas sobre: ¿Cuál es la esencia y sentido del Derecho? Desde luego en esta tesis la respuesta es evidente: éste no es más que un instrumento puesto al servicio de las sociedades humanas para alcanzar su progreso, bien-estar... su desarrollo. Dicho lo anterior, el Derecho debe servir para alcanzar el desarrollo sostenible al interior de los Estados sociales y democráticos de Derecho. Por otro lado, siempre es bueno colocar al Derecho en plano de coordinación con las demás ciencias y saberes, pues el dialogo interdisciplinar le recuerda, que si bien posee un objeto propio y un método de estudio (Ciencia), sus bases se formulan y reformulan a partir de dicho dialogo. Y en su aplicación, si bien habrá respuestas disciplinares desde el Derecho, para problemas complejos, como la sostenibilidad urbana, dichas respuestas sólo podrán venir de formulaciones interdisciplinares, también complejas.

La pregunta que surge al hilo de lo apuntado en el capítulo I es: ¿qué han hecho la Unión Europea, el Estado español y el Estado colombiano desde la Política y el Derecho, para implantar el modelo de desarrollo urbano sostenible en su territorio? Dirigida a responder el interrogante se encaminaron los capítulos siguientes.

El capítulo II dio cuenta de los esfuerzos realizados por la Unión Europea en relación con el interrogante planteado. Al respecto, hay que anotar sin reparo que, fuera del proceso impulsado por algunas ciudades y Estados norteamericanos iniciado bajo el liderazgo del ex Alcalde de la ciudad de Seattle, Greg Nickels,<sup>778</sup> y otros casos aislados documentados,<sup>779</sup> el modelo a seguir por lo ejecutado, y por lo que plantea ejecutar a futuro, es el promovido por la Unión Europea.

Desde un punto de vista histórico y al margen de los desarrollos político-administrativos de la Europa actual, las aglomeraciones urbanas, cualquiera sea su forma, han sido y siguen siendo, sus escenarios fundamentales de desenvolvimiento. Situación que se encuentra manifiesta en multitud de declaraciones, documentos de política e instrumentos jurídicos. Sin embargo, la evolución histórica de la ciudad europea muestra también que el proceso de consolidación de su sistema de ciudades ha sorteado todo tipo de problemas, y

---

<sup>778</sup> Nickels fue el Alcalde de la ciudad de Seattle desde el 1 de enero de 2002 y reelecto para un segundo mandato en 2005. En agosto de 2009 Nickels terminó tercero en las elecciones primarias y por tanto, perdió en su aspiración de un tercer mandato. Dejó el cargo en 2010. En 2005 Nickels anunció un *Programa de Acción Medioambiental* con la finalidad de proteger la calidad del aire y la salud pública. El objetivo fue reducir los GEI, incluso mejorando los niveles estipulados en el Protocolo de Kioto. La propuesta liderada por Nickels alcanzó a vincular a más de 600 ciudades de todo el país. Por lo anterior, ganó en 2006 el premio de Protección del Clima de la Agencia de Protección Ambiental, el Premio Edgar Wayburn para su liderazgo ambiental y el Premio a la Conservación de la Vida Silvestre. Fue secundado por el Ex Gobernador de California Arnold Schwarzenegger, en franca oposición a las medidas desarrollistas y antiambientales adoptadas por la administración de George W. Bush, desde la Environmental Protection Agency-EPA

<sup>779</sup> El Gurú de la Teoría de Protección Ambiental, Lester Brown, en su obra *“Plan B 4.0: movilización para salvar la civilización”*, destaca el proceso adelantado en la ciudad capital de Colombia, Bogotá, en donde los Alcaldes Antanas Mockus en primera instancia y Enrique Peñalosa a continuación, en sólo unos pocos años, transformaron la calidad de la vida urbana con su visión de una ciudad diseñada para la gente. Bajo su liderazgo, la ciudad prohibió el estacionamiento de vehículos en las aceras, renovó 1200 parques, presentó el primer sistema de transporte masivo movido por combustibles limpios (TRANSMILENIO), construyó cientos de kilómetros de vías para bicicletas y calles peatonales, redujo el tráfico en hora punta en un 40 por ciento, plantó más de 100.000 árboles, y los ciudadanos locales ahora participan directamente en la mejora de sus vecindarios. Según Brown, lo anterior es importante para una sociedad democrática, ya que el espacio colectivo, es el único lugar donde las personas se encuentran como iguales. (BROWN, 2009: 135). Conocidos son los casos de Curitiba en Brasil o de Guayaquil en Ecuador.

que hoy, en pleno siglo XXI, las dinámicas de insostenibilidad, particularmente desde su vertiente ambiental, golpean también a sus ciudades.

A pesar de dicha realidad, la ventaja que representa un espacio fuertemente cohesionado como el europeo, es que cuenta con la posibilidad de llevar a cabo, teniendo en cuenta la multiplicidad de agentes e información (muchas veces no de muy buena elaboración), una lectura lo más completa posible de dicha realidad. Así las cosas, se ha afirmado que muchas de sus ciudades, a decir verdad la mayoría de ellas, comparten las causas y sufren las consecuencias de los problemas que afectan su medio ambiente. Esta excepcional circunstancia ha permitido analizar la realidad, adoptar medidas, evaluar las medidas adoptadas y examinar la necesidad de más y mejor adopción, desde el espacio supraestatal. En materia de Política ambiental y territorial, la Unión Europea ha realizado apropiada y favorablemente su cometido, entendiendo además, por la dinámica misma de la sostenibilidad, que son muchas las cosas que quedan por hacer. No ocurre igual con el Derecho Ambiental Comunitario, sobre el que existen algunas limitaciones, pero en el que también se han dado significativos avances.

Para una mayor comprensión de lo señalado, consideramos necesario dividir el análisis de los hallazgos del capítulo en dos: el primero dirigido hacia el esfuerzo comunitario desde la acción política; y el segundo, enfocado hacia los esfuerzos en materia de Derecho Ambiental comunitario.

Si bien el reconocimiento del medio ambiente como política Comunitaria se dio de forma tardía, ello no es relevante en la medida en que en muy poco tiempo se colocó a la vanguardia de las políticas de la Unión, hasta el punto de figurar en el frontispicio de las estrategias revisionistas actuales, como el Tratado de Lisboa. La importancia de esta política Comunitaria va en aumento y se ha verificado por ejemplo, en que principios inicialmente concebidos para ser aplicados a este ámbito concreto, se aplican en la actualidad a todas las

Políticas Comunitarias, como es el caso del Principio de Integración (Art. 11 TFUE), el de subsidiariedad.

Por su parte, el recibo de la sostenibilidad urbana en la política comunitaria data de más reciente época. Su primera formulación se logró en el marco del *IV Programa Comunitario de Acción de Medio Ambiente*, se afianzó con la publicación del *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano* en 1990, y se consolidó con la expedición de la *Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano de 2005* (como consecuencia de lo señalado en el VI Programa de Acción Ambiental). En ese recorrido, el proceso ha sido sostenido, coherente, concertado, evaluado y retroalimentado de manera permanente. La expedición de un conjunto de Comunicaciones<sup>780</sup> hasta llegar a la *Estrategia Temática* analizó todas las implicaciones de la sostenibilidad urbana, y estableció sinergias y conexiones con los demás instrumentos sectoriales, no sólo de la política ambiental comunitaria. Como se dijo, dicho esfuerzo no tiene paralelo a nivel mundial.

Después de estar prácticamente ausente en los primeros tres Programas de Acción sobre medio ambiente, salvo como referencia indirecta de organización temática, el desarrollo urbano sostenible por cuenta de su vertiente ambiental, ha sido constante en la formulación de los últimos. En particular el IV, del cual derivó la elaboración del Libro Verde sobre el medio ambiente urbano, y el VI, el que promueve la obtención de la Estrategia Temática sobre el medio ambiente urbano. Habrá que esperar a la manera como el VII Programa, con retrasos en su elaboración, atiende esta realidad.

---

<sup>780</sup> Nos referimos entre otras, a las importantes comunicaciones: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Com. (1997) 97 Final, de 6 de mayo de 1997: "*Hacia una Política urbana para la Unión Europea*"; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones, de 28 de Octubre de 1998. Com. (1998) 605. Final: "*Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*"; Comunicación de la Comisión al Consejo Com (2001) 264. Final: "*Desarrollo sostenible para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*"; Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité económico y social y el Comité de las Regiones, de 16 de abril de 2002. Com. (2002) 179. Final. "*Hacia una estrategia temática para la protección del suelo*"; Comunicación de la comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones de 11 de Febrero de 2004. Com. (2004) 60. Final. "*Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*"; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 11 de enero de 2006. COM (2005)718. Final. "*Una Estrategia temática para el medio ambiente urbano*".

También el proceso de consolidación territorial europeo tiene hoy a la sostenibilidad urbana como uno de sus pilares esenciales. Queda claro que la Unión Europea no está interesada en formular una Política Territorial Comunitaria, pues el espacio supraestatal es, como bien señala su lema: unido pero diverso; y por ello, no hay dos zonas urbanas iguales, aunque se ha dicho de forma contundente, que pueden (deben) ser analizadas a partir de las dinámicas comunes que las aquejan y gestionadas con instrumentos de cooperación, buenas prácticas e información.

La Unión Europea es respetuosa de dicha diversidad y cree que los derroteros pasan por un decidido acompañamiento al fortalecimiento local. Sin embargo, el papel desempeñado por el ámbito Comunitario ha sido fundamental, pues ha permitido instaurar un marco político orientado a responder de manera eficaz a las necesidades y características territoriales, a los desafíos geográficos específicos y las oportunidades de las regiones y ciudades, a partir de varias e importantes estrategias: el estudio de los factores más relevantes en la organización del territorio en Europa; la elaboración de diagnósticos y estudios comparados de los diversos instrumentos y políticas de ordenación del territorio en los diferentes Estados miembros; la formulación de respuestas a las dinámicas de desequilibrio territorial detectadas en dichos diagnósticos, etc. La anterior situación, es la constante en los documentos territoriales europeos: Europa 2000, Europa 2000+, Estrategia Territorial, Agenda Territorial europea.

Lo mismo ocurre en el ámbito de los diagnósticos y los estudios ambientales de AEMA, en particular los informes DOBRIS (1995, 1998, 2003, 2007) y los análisis sobre el medio ambiente comunitario, en donde aparece claramente el medio ambiente urbano (1998 y 2003), dan cuenta de ello.

De otra parte, es necesario resaltar el cumplimiento del mandato establecido en el Capítulo 28 de la Agenda 21, Programa de acción de la más importante Cumbre dirigida a ventilar los asuntos atinentes al medio ambiente y el desarrollo. Agenda 21 generó el fundamental compromiso de adoptar procesos

de sostenibilidad local (Agendas Locales 21) en la mayoría de las zonas urbanas del mundo, y estableció para ello, un plazo de 4 años. Este compromiso fue impunemente incumplido, pero si habría que destacar entre quienes lo honraron, es ineludible reconocer casi en exclusiva, a muchos Estados miembros de la Unión Europea, los que como consecuencia de su respaldo y seguimiento, cumplieron. Más del 70% de las Agendas Locales 21 tienen a Europa como escenario de implantación y ejecución, y lo anterior ha permitido la transformación, en algunos casos espectacular, de un sinnúmero de entornos urbanos.

Todas las anteriores ejecutorias han estado cimentadas por el respaldo de la financiación Comunitaria, la que hoy está dirigida en estrecha relación con el equilibrio regional, la cohesión social y desde luego, la protección ambiental; a la sostenibilidad de los entornos urbanos. Innumerables son los programas comunitarios que tienen como objetivo principal la mejora de la calidad de vida, como consecuencia de la protección del medio ambiente urbano en la Unión Europea. De entre estos destacan los programas Urban y Ecocity. Pero es que además, la acción de cooperación por un desarrollo urbano sostenible desde la Unión Europea ha traspasado fronteras, tal es el caso del Programa URB-AL, el cual constituye un esfuerzo de cooperación regional de la Comisión Europea con América Latina para incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de esta parte del planeta. Varios proyectos de envergadura han estado financiados con estos recursos.

Pero sin duda aún quedan muchos retos por abordar, y la Unión Europea es consciente de ello. Así por ejemplo, el Proceso de Cardiff, sobre la integración del medio ambiente en las demás políticas Comunitarias, siguen con avances limitados. La integración ha quedado cabalmente plasmada en todo tipo de libros, comunicaciones, recomendaciones, pero la real es aún insuficiente y los resultados alcanzados escasos.

A pesar de los esfuerzos realizados, el enfoque con el que se resuelven los problemas medioambientales no ha logrado superar del todo el carácter sectorial que los caracteriza. A pesar de la multitud de fuerzas, protagonistas y factores que influyen sobre el medio ambiente y la calidad de vida en las zonas urbanas, se sigue echando de menos una visión plenamente integradora para el abordaje y solución de los problemas de sostenibilidad urbana. En el mismo sentido, aún la determinación y el análisis de las implicaciones medioambientales que comportan las decisiones políticas son parciales. Si bien mucho se ha avanzado a partir de la implementación de la EAE a las políticas europeas, aún no ha sido posible incursionar en todas, tanto como se quisiera.

De la misma manera hay problemas estructurales, es decir, que afectan el accionar de la demás políticas Comunitarias, que afectan también a la política ambiental, con especial dureza, en lo relacionado con los entornos urbanos. El modelo adecuado para implementar la sostenibilidad en el ámbito urbano pasa por adaptar y utilizar herramientas provenientes de otras disciplinas del conocimiento. En relación con la protección del medio ambiente urbano es clave la inclusión de conceptos como los de huella ecológica, resiliencia, umbrales, capacidad de carga, indicadores de sostenibilidad, entre otros. Sin embargo, para desarrollar dichas herramientas es necesario contar con información válida de la cual las agencias estadísticas de la Unión, por mucho que se esfuerzan carecen, pues los Estados miembros a su vez, no levantan o reportan. Es constante la crítica en los documentos de política sobre el escaso acervo estadístico que facilite el estudio minucioso de los problemas que aquejan al medio ambiente urbano, y mucho más escaso aún, son los datos de seguimiento, evaluación y control. La base de la información utilizada permite establecer radiografías suficientes pero difusas de la realidad, teniendo en cuenta también problemas metodológicos (validez, verificabilidad y contrastación o comparación).

Como se señaló, la Unión Europea ha decidido no incursionar en una competencia directa relacionada con la sostenibilidad urbana, ni desde la



vertiente ambiental, ni desde la vertiente territorial. Es posible que siga utilizando variedad de títulos competenciales que la habilitarían para actuar, como ocurrió ante la ausencia de títulos habilitantes en relación con el medio ambiente en los Tratados Constitutivos. La Unión entiende que instaurar la sostenibilidad en el espacio urbano es tarea esencial de las autoridades locales, pero que no todas las ciudades cuentan con herramientas adecuadas para hacerlo, por lo que la diversidad, en sentido negativo, también se percibe.

Lo que es evidente, es que al dejar en manos de las autoridades locales el compromiso por instaurar la sostenibilidad urbana se ha avanzado un poco menos de lo que se podría a partir de una incursión más directa. Son evidentes las diferencias entre quienes han asumido de lleno su compromiso y quienes aún no reconocen siquiera las bondades de este modelo de desarrollo. No todos los Municipios Europeos cuentan con la misma disposición política, recursos humanos, técnicos y/o económicos para enfrentar el reto, por lo que la decidida involucración por parte del andamiaje Comunitario, se sigue siendo imprescindible.<sup>781</sup>

Ya hemos dicho que la mayoría de los problemas de insostenibilidad ambiental a los que se enfrentan las ciudades de Europa son comunes, lo que da un amplio margen para el desarrollo, difusión y puesta a punto de las soluciones desde el nivel Europeo. Sin embargo, existe desarticulación entre numerosas políticas, acciones y programas de financiación, que independientes entre sí, no toman en consideración las necesidades específicas del contexto urbano, ni la posibilidad de obtener efectos sinérgicos entre ellos. La Unión es consciente de ello, y entiende que podría conseguir más mediante un enfoque integrado, focalizando recursos y utilizando los instrumentos e iniciativas que potencien la cooperación y la coordinación a

---

<sup>781</sup> En su momento FONT (1999:65-66), en relación con las competencias ambientales de los Entes Locales en España señaló, que los gobiernos municipales disponen de recursos humanos, técnicos y financieros limitados para poner en marcha actuaciones relacionadas con la protección ambiental, y se refería de manera principal precisamente, al proceso de implantación de Agendas Locales 21. En su documento titulado: *¿Quién es quién en la Política Ambiental?*, mostró como en el período comprendido entre 1987 a 1994 los Municipios doblaron sus presupuestos en el ámbito ambiental, pero en términos porcentuales dicho aumento significó una disminución de un 13.5% en relación con el gasto total. Al parecer, y teniendo en cuenta la incursión comunitaria y las competencias estatal y autonómica, dicho porcentaje ha venido cayendo aún más.

todos los niveles de gobierno. La intervención en el medio ambiente urbano es un proceso no una acción, y por tanto, se necesita persistencia en el esfuerzo que articule medidas de corto, mediano y largo plazo. Lo que se observa es que sigue habiendo muchas medidas de corto plazo y algunas de mediano y largo plazo. Lo anterior se hace evidente cuando las medidas dejan de ejecutarse porque las instituciones Comunitarias deciden dejar de financiar. Es decir, muchos de los esfuerzos no han logrado adquirir la capacidad para autosostenerse sin necesidad de una aportación constante de la Unión Europea.

Mientras el andamiaje comunitario hace esfuerzos sin par, si se le compara con lo realizado a nivel mundial, la mentalidad de la ciudadanía Europea parece extraña a ello. La producción y el consumo aumentan indiscriminadamente, y nos preguntamos: ¿Es posible alcanzar la sostenibilidad (urbana) si el sistema de producción y consumo sigue su tendencia de crecimiento?

Por su parte, y en relación con el análisis de la aplicación del Derecho Ambiental Comunitario a la sostenibilidad urbana tenemos las siguientes consideraciones:

En el cuerpo del documento indicamos que el Derecho ambiental se ha convertido en un verdadero motor de la normativa Comunitaria, lo mismo ocurre en relación con los Estados miembros. El Derecho de la Unión Europea es el motor del Derecho ambiental de los Estados miembros, y en ese sentido, ha existido desinterés de gran parte de éstos por confeccionar y expedir su propia normativa ambiental. No pretendemos señalar que, como consecuencia de lo anterior, la Unión Europea deba renunciar a su papel activo en pos de la sostenibilidad urbana desde el Derecho, lo que intentamos recalcar es que se debe reclamar de los Estados mayor esfuerzo e involucración.<sup>782</sup> Esta

---

<sup>782</sup> Muy pocos (por no señalar que ninguno) son los casos en los cuales la Unión Europea decide renunciar a la aplicación de una normativa comunitaria por encontrar que un Estado miembro ha adoptado una medida de protección más eficaz.

circunstancia refuerza aún más la idea de una apuesta decidida de las instituciones Comunitarias en el establecimiento de un corolario legislativo en relación con la sostenibilidad urbana, y mecanismos más persuasivos para el cumplimiento de las normas expedidas.

A pesar de ser el Derecho una herramienta fundamental para la protección del medio ambiente, no sólo en Europa sino también a escala planetaria, las voces que sostienen su ineffectividad, van en aumento. Bien se sabe, que la defensa del medio ambiente debe revestir un carácter eminentemente preventivo, hasta ahora buena parte de los desarrollos legislativos sobre la materia tienen un marcado carácter correctivo y en algunos casos compensatorio. Nos parece que las soluciones jurídicas implementadas en muchos casos no van mucho más allá de un remedio homeopático, el cual no parece ser del todo eficaz, por más que se insiste en el incremento de las medidas.

Se sabe que en su mayoría, los actos jurídicos para la protección del medio ambiente en la Unión Europea revisten la forma de Directivas. Sin embargo, tras su incorporación son latentes problemas de aplicación práctica y cumplimiento.<sup>783</sup> Los problemas en relación con la política ambiental comunitaria pasan por insuficiente atención de plazos de transposición de las Directivas por los Estados miembros, falta de conocimiento, sensibilidad y capacidad de las administraciones nacionales, regionales y locales y las deficiencias en las políticas y prácticas nacionales para garantizar la ejecución de las obligaciones impuestas por el Derecho Comunitario. De esta forma se hace evidente corregir dichas dinámicas, a fin de garantizar la eficacia de la acción comunitaria en materia de medio ambiente.<sup>784</sup> En los últimos años han sido expedidos Reglamentos relativos al medio ambiente, y si bien puede ser

---

<sup>783</sup> Recientemente LOPEZ RAMÓN (2009:26), ha señalado, que *el conjunto de obligaciones estatales que va generándose año a año en los varios instrumentos de la política comunitaria ambiental, resulta difícil de seguir y de aplicar por los Estados*. El tratadista analiza los resultados de la Comunicación de la Comisión COM (2008) 773, de 18 de noviembre de 2008, sobre “la aplicación de la legislación ambiental comunitaria”, en el cual la Comisión acepta que dicha situación esté ocurriendo.

<sup>784</sup> En el mismo sentido se expresa FERNANDEZ DE GATTA (2009), para quien los esfuerzos de los Estados Miembros no han ido a la par de los desarrollados por el andamiaje Comunitario.

una solución a lo anotado, se ha manifestado que en relación con estos también hay problemas de incumplimiento y aplicación práctica.

La naturaleza misma de la protección del medio ambiente comunitario plantea problemas característicos del Derecho del medio ambiente, que no se dan en otros ámbitos legislativos. La protección jurídica del medio ambiente debe tener en cuenta (con mucha más preeminencia en los entornos urbanos), las complejas interdependencias e interrelaciones que se dan entre los diferentes medios naturales, así como la irrupción de novedosos conceptos compuestos como la Biodiversidad, los organismos vivos genéticamente manipulados etc. En los entornos urbanos además, se agregan una serie de sinergias que es necesario entender para tomar decisiones que encajen a medida y no por la fuerza. Dentro del presente trabajo se han puesto de manifiesto nuevas alteraciones que sufren las aglomeraciones urbanas, como la contaminación electromagnética o la contaminación lumínica, sin embargo, al respecto la Unión Europea, o no ha expedido normativa, o la expedida es aún insuficiente.

Dada su relación con conocimientos técnicos y su innegable complejidad jurídica que lleva a problemas de interpretación y aplicación, existe una importante descoordinación entre las autoridades de los Estados miembros a fin de establecer las competencias y ejecutar las medidas consagradas en las normas Comunitarias. Las adaptaciones al progreso técnico y científico son constantes, generando un Derecho disperso y de difícil comprensión. En el caso de España, es casi seguro que una vez transpuesta una norma Comunitaria al orden jurídico interno, se ventilen ante el Tribunal Constitucional no una, sino varias cuestiones de inconstitucionalidad por problemas de competencias.

Como tuvimos oportunidad desarrollar en el capítulo pertinente, aún las competencias de los entes locales siguen siendo débiles en relación con su participación en la elaboración y seguimiento de la Normativa Ambiental

Comunitaria. Siguen sin clarificarse, ni establecerse al menos, criterios para su participación en el ejercicio de las obligaciones emanadas de las normas Comunitarias. En este sentido, se reclama una mayor participación de los entes locales a partir de una nueva dimensión del principio de subsidiariedad o la definición de un principio de proximidad, reclamado por la Doctrina.

A pesar de la ratificación del Convenio de Aarhus, sobre Acceso a Información, la Participación y a la Justicia en Materia Ambiental, aún el tema de la legitimación para que los ciudadanos acudan ante los tribunales para denunciar las infracciones o ilícitos ambientales, es difícil. El tema de la legitimación en varios Estados miembros es una situación que no se halla del todo resuelta y que se presta para interpretaciones que han desencadenado dilaciones. A pesar de que se reconoce que existen ventajas en tomar en consideración los problemas ecológicos a nivel local, no existen directrices para que las autoridades locales puedan conocer de las denuncias relacionadas con estos asuntos, y menos aún, de qué manera estas autoridades pueden participar y coadyuvar las denuncias presentadas por los ciudadanos.

El Derecho Comunitario de medio ambiente ha llegado a convertirse en nuestros días en un complejo entramado de normas que imposibilitan en ocasiones su conocimiento. Como hemos dicho, la normativa Comunitaria ambiental en algunos campos tiene permanentes adaptaciones al progreso técnico y científico. Pero también recibe modificaciones constantes por cuenta de los numerosos asuntos que despacha el Tribunal de Justicia de las Comunidades, incluso, muchos de ellos, afectando la realidad ambiental urbana. Si ya existen problemas para que las autoridades competentes conozcan y se mantengan actualizadas con respecto la normativa vigente, qué se puede esperar para el ciudadano común y corriente. La normativa de acceso público debería tener referencias concretas a los pronunciamientos judiciales que la modifican o interpretan.

Por las consideraciones anotadas, estimamos obligado presentar algunas sugerencias de lo que entendemos deber ser el proceso de protección del medio ambiente urbano por parte de la Unión Europea:

- I. En primer lugar, la Unión Europea debería asumir mayores competencias en relación con las actividades urbanas. Si lo anterior implica asumir competencias relativas a los entes locales, está más que visto que en aplicación del principio de subsidiariedad o un nuevo principio de proximidad, la Unión debería actuar en ese sentido, pero en la concepción de los diferentes mecanismos trabajar estrechamente de la mano de estos entes a los cuales dar mayor protagonismo.
- II. Debería existir una reducción de Programas dedicados a las aglomeraciones urbanas pero con aumento y mejor focalización de recursos. La creación de un ente regulador que planifique y distribuya de mejor manera es fundamental.
- III. La Unión Europea debería expedir mayor cantidad de normas de carácter Comunitario, no ya para indicar a los entes locales la manera de proceder en aras de instaurar la sostenibilidad en sus territorios, sino para exhortar y guiar la labor de dichas autoridades en llevar a cabo el proceso. De otra parte, una de estas normas, debería contemplar mecanismos de incentivo para aquellos que decidan comprometerse de lleno en la labor.
- IV. Por otro lado, estamos de acuerdo con la propuesta compartida por varios tratadistas en el sentido de codificar y compilar en un solo texto coordinado y armonizado, la fragmentaria, dispersa y siempre cambiante normativa ambiental Comunitaria. Esta sería la oportunidad propicia para expedir también el Código Ambiental de la Unión Europea, compuesto por el conjunto de normas de aplicación directa y principal a esta realidad, con sus respectivas remisiones y concordancias a las normas del régimen general. Dedicando obviamente, un capítulo al medio ambiente urbano.

- V. Al igual que ocurre con la red formada por las autoridades medioambientales de los Estados miembros y la Comisión-IMPEL, creada para supervisar y ayudar en la aplicación y ejecución del derecho sobre medio ambiente, debería también existir una red de responsables ambientales de los entes locales. Su objetivo sería garantizar una aplicación efectiva de la legislación medioambiental relacionada con los entornos urbanos.
  
- VI. Los informes sobre los avances y evaluación de la política y legislación sobre medio ambiente deberían contar siempre con un apartado destinado al medio ambiente urbano; estar en todo momento a disposición del público en sitios asequibles y ser divulgados en encuentros con los ciudadanos. Es imprescindible mejorar el acervo estadístico en relación con el medioambiente y en particular con la problemática ambiental en entornos urbanos.

El capítulo III analizó las acciones que desde el Estado español se han llevado a cabo para implantar el modelo de desarrollo urbano sostenible a la realidad urbana española. Nos detendremos inicialmente en los aspectos relacionados con la Política Ambiental para después pasar a los aspectos relacionados con la normativa ambiental y territorial; estatal, en ambos casos.

Pero antes, y en consonancia con lo señalado en el capítulo I de la tesis, se presentará un resumen del sistema de ciudades español.

Hay que iniciar haciendo referencia al sistema de asentamiento espacial español, el que al igual que la tendencia mundial, se ha encaminado hacia la urbanización. La dispersión por la geografía del Estado característica durante siglos cambió con la entrada de la industrialización, y hoy, las ciudades de más de 100.000 habitantes, como consecuencia del crecimiento natural de la población, el desplazamiento poblacional de zonas con características rurales, y la fuerte entrada del fenómeno migratorio,<sup>785</sup> albergan a más del 40% del total

---

<sup>785</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística de España-INE, a primero de enero de 2011 residen en el país 6.7 millones de personas extranjeras lo que representa el 14.1% de una población total registrada de 47.1 millones de

de la población. De esta manera se encuentra más que justificada la necesidad de intervenir desde la política y el Derecho en la racionalización de la complejidad urbana a partir de la implantación de dinámicas de sostenibilidad.

Ya entrando a la política ambiental del Estado español, tenemos que ésta ha cambiado mucho en los últimos años como consecuencia de su incorporación a la Unión Europea. De acuerdo con la teoría de la *Policy Estyle*, la política ambiental española pasó de ser reactiva, regulatoria, cerrada y aleatoria, a ser anticipatoria, consensuada, abierta y planificada. Sin duda España, en tanto Estado miembro, ha seguido de cerca el importante esfuerzo realizado por el espacio supraestatal, de esta forma, la racionalidad correspondiente a la sostenibilidad urbana ha calado también en España. Varias son las consecuencias de la aplicación de dicha racionalidad desde la política ambiental estatal:

De una parte se encuentra la expedición de documentos de alto valor para la implantación del modelo sostenible en la ciudad española: la Estrategia Española para el Desarrollo Sostenible, la Estrategia española para el Medio Ambiente Urbano, los Libros Verde sobre el Medio Ambiente Urbano (Tomos I, y el II 'en borrador'), y la Estrategia española de Sostenibilidad urbana y Local. Estos documentos tienen la importancia de haber llevado a la discusión política el modelo de sostenibilidad aplicado a los ámbitos urbanos. Como se señala de manera literal, constituyen el marco político estratégico para reorientar los procesos tendenciales de insostenibilidad de las ciudades españolas, frenando los negativos y potenciando los que mejor respuesta den a los retos de la sostenibilidad urbana en España. Al igual que con los documentos comunitarios sobre la materia, estos plantean una visión integral de la sostenibilidad urbana, logran superar la sectorialidad, tratar los temas relevantes para la implantación del modelo, y establecer principios, objetivos, estrategias, acciones y

---

personas. España es el país de la Unión Europea con la mayor tasa de inmigración y el segundo del mundo, detrás de Estados Unidos. La población inmigrante crece a un ritmo del 24 por ciento, mientras que la población española lo hace al 1%. España se ha convertido así en el país más multiétnico de la Unión Europea. Dentro de la UE y según la tasa de inmigración, a España la siguen Francia (9,6 por ciento), Alemania (8,9 por ciento) y Reino Unido (8,1).



mecanismos que de ser aplicados, sin duda permitirían romper con la senda de insostenibilidad que acompaña hoy a la ciudad española.

De la misma manera es necesario hacer referencia a la creación de 2.706 Agendas Locales 21 que han supuesto una profunda transformación en la morfología de la ciudad, la gestión por parte de los gobernantes, y el inicio, todavía incipiente, de un cambio de actitud de la población para adoptar hábitos de consumo y comportamiento responsables con el entorno. Lo anterior significa que hay en la actualidad una población de 26.059.727 habitantes que agrupa a más del 30% del total de los Municipios y más del 50% de la población total del Estado (MARM, 2010), dando los pasos en la dirección hacia el mejoramiento de su calidad de vida como consecuencia de la implantación del modelo.

Pero el tema de la sostenibilidad local fruto del proceso de las Agendas Locales 21 no termina allí. Existen un buen número de Redes de pueblos y ciudades sostenibles a nivel de las CCAA y las Provincias que hoy comparten sus experiencias, saberes y buenas prácticas. En la actualidad hay más de 20 redes de municipios, pueblos y ciudades sostenibles, entre las que destacan: la Red de ciudades y pueblos sostenibles de Castilla-La Mancha; Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad; Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat (Cataluña); Red Provincial de Ciudades Sostenibles de Huelva; Xarxa Balear de Sostenibilitat (Islas Baleares); Programa de sostenibilidad ambiental Ciudad 21 (Andalucía); Red de municipios sostenibles de la provincia de Jaén; Xàrcia de municipis valencians cap a la sostenibilitat (Valencia); Red de Agendas 21 locales cordobesas; Red de entidades locales del Altoaragón por la sostenibilidad-Rete 21; Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient de les comarques de Girona-CILMA; Red Vasca de municipios hacia la sostenibilidad-UDALSAREA 21, Red Local de Sostenibilidad de Cantabria; Red de Municipios sostenibles de la región de Murcia; Alicante Natura Red Provincial de Agenda 21; Red de ciudades sostenibles de Soria CO2Cero y DEYNA; entre otras. Lo anterior ha llevado a que algunas ciudades españolas,

como Vitoria-Gasteiz, hayan sido declaradas como íconos de sostenibilidad a nivel europeo, e incluso territorios, como es el caso de la Provincia de Soria.<sup>786</sup>

En virtud de lo anterior, y como caso sobresaliente, el Rector de la Política Ambiental española, el Ministerio del Medio Ambiente hoy del Medio Ambiente, Rural y Marino-MARM<sup>787</sup> (denominación sobre la cual hablaremos adelante), junto a la Federación española de Municipios-FEMP, crearon en 2005 una Red de Redes como foro de debate e intercambio de experiencias entre las distintas redes que trabajan por la Agenda Local 21 a fin de promover un concepto de ciudad sostenible. Precisamente esta Red de Redes, resultó de la redacción de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano y los Libros Verdes sobre el Medio Ambiente Urbano. Asimismo, de este notable esfuerzo surgió el portal para el conocimiento y seguimiento de la sostenibilidad urbana en España, el portal *Ecourbano*, del cual hablaremos enseguida.

En íntima relación con lo anterior, y teniendo en cuenta la importancia del levantamiento, manejo y acceso a la información (establecida con carácter prioritario en las Estrategias y Libros Verdes) el Ministerio del Medio Ambiente junto a la Red de Redes de Municipios, Pueblos y Ciudades sostenibles, crearon el portal denominado *Ecourbano*, cuyo objetivo principal es divulgar los proyectos, iniciativas e instrumentos dirigidos hacia alcanzar la sostenibilidad urbana en España. En este portal se recogen proyectos a partir de experiencias prácticas en materia de sostenibilidad urbana, las soluciones técnicas, normativas, económicas, organizativas y formativas que cada uno a partir de su experiencia de ejecución. El portal busca coadyuvar la cooperación y la colaboración entre las ciudades difundiendo el *Know How* de cómo enfrentar y resolver los problemas de sostenibilidad encarados por los diferentes pueblos y municipios.

---

<sup>786</sup> La Fundación Desarrollo y Naturaleza-DEYNA, desarrolla con el apoyo de Comunidad de Castilla y León y la Provincia de Soria, un modelo de desarrollo sostenible y ecoevolutivo para la Provincia que sea extrapolable a otras regiones del planeta mediante el efecto demostración. Este proyecto se viene desarrollando desde el año de 1992.

<sup>787</sup> La denominación del Ministerio de Medio Ambiente Español al de Medio Ambiente, Marino y Rural se dio a través del Real Decreto 432/2008, de 12 de abril. El Ministerio de Medio Ambiente asume de esta manera las competencias atribuidas a los suprimidos Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, más la competencia en materia de protección del mar, en estrecha colaboración con el Ministerio de Fomento.

De la misma manera es importante resaltar, la creación en el año 2009 del Grupo de Trabajo de Indicadores de Sostenibilidad Urbana y Local, cuyo objetivo es la definición de un sistema de indicadores para implementar los objetivos, estrategias y acciones establecidas en los documentos de política.

Por su parte, es notorio el aumento en las campañas de concientización para alcanzar que los ciudadanos modifiquen su estilo de vida hacia patrones de comportamiento racionales que impongan un cambio cultural orientado a crear usos, actitudes y costumbres ambientalmente sostenibles a medida que se incrementa el poder adquisitivo. Al respecto hay algunos inconvenientes que serán anotados adelante.

Sin embargo, si bien España ha realizado esfuerzos significativos, coadyuvada por el andamiaje comunitario, tiene también muchas demandas por atender desde la política ambiental en dirección hacia el desarrollo urbano sostenible.

Aún está por verificarse el grado de aplicabilidad de los objetivos, estrategias, acciones, herramientas e instrumentos señalados en los documentos de política expedidos, los que han sido concebidos en origen desde el espacio supraestatal. Se plantean muchas cuestiones por ejecutar pero hasta la fecha no hay resultados que mostrar. Lo cierto es que el lapso de tiempo transcurrido hasta hoy es corto, si se llegase a cumplir la mayoría de las consideraciones establecidas en dichos documentos, podría lograrse un extraordinario proceso de transformación de la ciudad española hacia la sostenibilidad. Ocurre que sin información, ni evaluación de lo realizado hasta el momento, los datos son diversos y fragmentados, y no permiten una evaluación adecuada de lo realizado.

Mientras en la Unión Europea se ha apostado por ejecutar importantes procesos de integración de la política ambiental en las demás políticas y sectores, en España, la intrincada configuración político-administrativa ha

dificultado tal aspiración. El Ente Rector de la Política el Ministerio del Medio Ambiente, Rural y Marino-MARM, parece no tener la suficiente capacidad para delinear los derroteros que lleven a alcanzar dicha integración. Mucho menos ahora, cuando precisamente cuando el Estado español decidió en 2008 cambiar de denominación y estructura misional y funcional al Ministerio del Medio Ambiente (creado en 1996), como ente rector de la Política Ambiental española.<sup>788</sup>

Al Ministerio del Medio Ambiente español le fueron agregadas las funciones relacionadas con el medio rural y marino, lo cual ha debilitado su capacidad de acción, paso de ser un Ministerio dedicado en exclusiva al medio ambiente a atender además, asuntos que hoy por hoy poseen dinámicas incompatibles con el cuidado ambiental, como son las prácticas agrícolas. Lo anterior es signo de nuestro tiempo, en el que al parecer, el *boom ambiental* ha bajado de intensidad y se ha situado en un nivel inferior. Precisamente, en la estructura organizacional del anterior Ministerio del Medio Ambiente aparecía una unidad dedicada al medio ambiente urbano, con la reconfiguración del Ministerio en 2008 desapareció, y si bien sigue apareciendo como un área de actuación, no tiene en la actualidad un responsable directo al interior del Ministerio.

Nos parece que al igual que ocurre en el ámbito Comunitario, mientras el Estado español hace esfuerzos (siguiendo la estela comunitaria, pero con un menor ritmo) por implantar la sostenibilidad a sus ámbitos urbanos, la sociedad no se encuentra en su mayoría concienciada de estos procesos. Los hábitos de consumo aumentan y a pesar de la crisis económica, y por ende una menor capacidad adquisitiva, hay sectores suntuarios donde los ritmos no han bajado en proporción a las muestras de una mayor concienciación o la pérdida de capacidad económica. Son necesarios mayores esfuerzos en fomentar el comportamiento racional y equilibrado de la población, los mecanismos de

---

<sup>788</sup> Si se observa la evolución que ha tenido la creación de un Ministerio de medio ambiente en España, esta última modificación es una involución al Ministerio conseguido a partir del año 1996. Después de haber estado junto con obras públicas y transportes (MOPT), de ser una Secretaría de Estado (general de medio ambiente; aguas y medio ambiente; y medio ambiente y vivienda), alcanzó en dicho año la categoría de Ministerio.

acceso a información y mayor número de campañas y procesos de formales e informales de formación a la ciudadanía.<sup>789</sup>

A pesar de que desde el MARM se trabaja en establecer unos indicadores uniformes para el seguimiento de la Estrategia española sobre el medio ambiente urbano, es necesario redoblar esfuerzos para culminar la labor y comenzar a socializarlos de manera masiva en las comunidades y con las autoridades encargadas de adoptarlos y ejecutarlos.

Como se ve, se han llevado a cabo importantes esfuerzos, pero falta aún mucho por hacer.

Ahora bien, pasando a los aspectos jurídicos es necesario dividir el análisis en tres: por un lado, el relacionado con la incorporación de la sostenibilidad urbana en la normativa ambiental; en segundo lugar la incorporación de la racionalidad sostenible en la legislación territorial y urbanística; y por último, establecer la imbricación entre ambas, y verificar la configuración en cantidad y calidad de normas específicas que promuevan el desarrollo urbano sostenible en España.

En el primero de los casos, la normativa ambiental estatal (legislación básica), sigue teniendo un marcado carácter sectorial y la incorporación de la sostenibilidad urbana ha sido escasa. Ciertamente es que ha habido una fuerte renovación de las normas ambientales sectoriales con incidencia más o menos directa sobre la calidad del medio ambiente urbano, como es el caso de la nueva Ley sobre calidad del medio ambiente atmosférico o la Ley sobre Ruido. Además se ha dado una actualización de importantes normas transectoriales como la Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 6/2010). A nivel de

---

<sup>789</sup> Lo anterior coincide con los datos presentados en su momento por GRAU CREUS (2002:92), interpretando otra encuesta del CIS del año 2000, en la cual se afirmó que sólo el 2.1% de la muestra representativa de españoles consideraba la contaminación y la degradación del ambiente como uno de los tres principales problemas del país. Con datos de 2005, SEVILLANO & ARAGONES (2009:135), señalaron en relación con la interpretación de los datos arrojados por la encuesta del Centro de Estudios Sociológicos-CIS, que los españoles tienen poca conciencia ambiental: en esta ocasión, a la pregunta de si suelen realizar una disposición selectiva de sus residuos, sólo el 16% respondió que lo hacía habitualmente, mientras que el 71% respondió que algunas veces y el 13% nunca.

Reglamentos de la legislación básica ambiental destacan disposiciones sobre residuos: vehículos al final de su vida útil (R.D. 1383/2002) pilas y acumuladores (R.D. 943/2010); sobre protección del medio ambiente atmosférico: listado de sustancias contaminantes de la atmósfera (R.D. 100/2011), calidad del aire (R.D. 102/2011); o por ejemplo en nuevas formas de contaminación, como la contenida en el Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil ante el riesgo radiológico.

No cabe duda que el Derecho Ambiental de los Estados sigue hoy la dinámica de la producción legislativa Comunitaria en la cual no se hacen distinciones particulares entre un ámbito y otro, y de allí entonces la explicación a la escasez de alusiones a las particularidades al medio ambiente urbano. Como se anotó en líneas anteriores, la normativa ambiental Comunitaria se encuentra en estos momentos revisando y perfilando sus instrumentos transectoriales, como las Directivas IPPC o EAE, y por ende es de esperar, que un mayor número de criterios y actividades antrópicas que se desarrollan en entornos predominantemente urbanos, ingresen a los anexos o listados que suelen acompañar este tipo de normas. En cualquier caso, el detalle de la legislación básica ambiental será particularizado a partir del trabajo de las CCAA. Por obvias razones no entramos en el detalle de la normativa autonómica, por un lado, por su extensión, y por otro, pues no fue planteado como objetivo del trabajo; empresa que valga decirlo, que rebasa con creces las aspiraciones de éste trabajo.

En cuanto a la legislación territorial y urbanística se puede señalar en términos generales, que la preocupación por dar efectiva protección al medio ambiente a través del Derecho urbanístico ha cobrado especial impulso en los últimos años, pero sin duda, dichas iniciativas legislativas son consecuencia de la presión europea y tienen su origen en las normas comunitarias. El marco legislativo estatal vigente en materia territorial y urbanística, inicialmente dado a través de la Ley 8/2007 y posteriormente por el Real Decreto Legislativo No. 2,

de 20 de junio de 2008, Texto Refundido de la Ley de Suelo, son conquistas gracias al trabajo comunitario.

En nuestra opinión, después de años de críticas y reclamaciones, por fin se han sentado las bases de un desarrollo territorial y urbano bajo criterios de sostenibilidad, el que precisamente, reacciona contra la visión desarrollista que le antecedió. La sostenibilidad en el TRLS/08 tiene en el Art. 2 su principal implicación: por una parte, señala que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible,<sup>790</sup> sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. La parte final del Art. remite a la ubicación que las diferentes Leyes sectoriales le dan también al suelo, donde se amplía el espectro de la sostenibilidad a las consideraciones de la política y la legislación ambiental en relación con éste. En segundo lugar, señala que las políticas sobre regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo deben propiciar un uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación.

De la misma manera resaltamos la directa alusión que se realiza de la realidad del medio urbano en el cual la ocupación del suelo deberá ser eficiente y suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios, y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

Como ya se señaló en el cuerpo del documento, la afirmación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como inspirador de un modelo

---

<sup>790</sup> Remitimos al lector al Capítulo I de esta Tesis Doctoral donde podrá encontrar definiciones amplias y restringidas de lo que es el Desarrollo Sostenible. No creemos que utiliza esta Ley del suelo una noción o definición restringida del concepto, por el contrario, cabe su acepción más general aplicada a la regulación, ordenación, transformación, ocupación y uso del suelo.

territorial, cuya definición compete a las administraciones Autonómicas y locales, implica que la definición del modelo territorial tiene un componente ambiental imprescindible en cuanto debe ser sostenible, y por tanto, en aplicación de la sostenibilidad a la ordenación territorial y urbanística, la evaluación ambiental se constituye en herramienta esencial para acercar los objetivos de integralidad pretendidos. El TRLS/08 establece que, “*los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación*” (Art. 15).

En relación con los interrogantes que dicha norma consagra para la aplicación de la evaluación ambiental a la planificación territorial y urbana estamos de acuerdo que ésta remite a la Ley 9/2006,<sup>791</sup> y ésta a su vez, al Derecho Autonómico.

Por último, en cuanto a la anhelada imbricación normativa ambiental y urbano-territorial para la confección de normas transectoriales que promuevan un desarrollo urbano sostenible, hasta el momento el Estado español no ha expedido ninguna. Todo lo contrario, ha sido pues en evidencia la dificultad, teniendo en cuenta la división político-administrativa y la repartición competencial, de imbricar la competencia ambiental con la territorial y la urbanística.

Sólo queda ahora desarrollar en estas conclusiones el capítulo IV de la tesis, el cual analiza la implantación del modelo de desarrollo urbano sostenible a la realidad urbana del Estado colombiano desde la protección del medio ambiente. Al igual que aconteció con las conclusiones de los capítulos precedentes, se presentarán a partir de la revisión de la política ambiental y territorial (de desarrollo urbano según la nomenclatura en Colombia), para

---

<sup>791</sup> La Ley 9/2006, de 28 de abril, transpone al Ordenamiento Jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la Evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, mejor conocida como “*Evaluación Ambiental Estratégica- EAE*”. La Ley 9/2006, tiene, de conformidad con el Art. 149.1.23 de la Constitución de 1978, carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente, y no de legislación urbanística, por lo que es de aplicación general a toda España. La Ley se aplica indistintamente a todo tipo de planes sectoriales.



después pasar a la normativa ambiental y territorial, iniciando como ha sido la dinámica, con las particularidades de la ciudad y el sistema de ciudades en Colombia.

En términos generales se puede señalar que Colombia reconoció tiempo antes que lo hiciera el Espacio Común europeo y el Estado español, la realidad ambiental urbana como un escenario de acción, no sólo de la política ambiental sino también de la política urbano-territorial, así como del Derecho en estos frentes. Se señaló que desde la expedición de la Ley de Facultades ambientales (Ley 23 de 1973) y el Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente (Decreto-Ley 2811 de 1974), se incluyó al ambiente urbano. Por su parte, en relación con las normas territoriales y urbanas, desde la Ley 61 de 1978 (Orgánica de Desarrollo Urbano), el Decreto-Ley 1333 de 1986 (de Régimen Municipal colombiano) y más tarde, con la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana), se establecieron obligaciones de expedir en el primero de los casos, Planes Integrales de Desarrollo y más adelante Planes de Desarrollo Municipal, los cuales debían integrar de manera vinculante las consideraciones de índole ambiental en los procesos de desarrollo-socioeconómico y territorial. El colofón de la avanzada en las normas territoriales y urbanas lo vino a establecer la Ley vigente de desarrollo urbano, la Ley 388, de julio 17 de 1997.

A partir de lo señalado, la pregunta que imperiosamente surge es: ¿qué pasó?, ¿en qué quedó el proceso iniciado a principios de los 70 del siglo pasado en relación con la protección del medio ambiente como elemento de la sostenibilidad urbana?. De manera incomprensible, cuarenta años después de haber iniciado la andadura en dicha dirección, los logros son insatisfactorios, no hay duda del rezago existente. Lo anterior pasa, teniendo en cuenta los hallazgos presentados en la tesis, por dos tipos de problemas: unos relacionados con la concepción (ideación) de los instrumentos de política y jurídicos, y por tanto de elaboración en origen; y otros (los principales), relativos

a su aplicación.<sup>792</sup> Según lo señalado, los problemas relacionados con la política ambiental y de desarrollo territorial y urbano son más de aplicación que de concepción, mientras que los relacionados con la normativa adolecen por igual de las dificultades.

Pero como se indicó, antes de pasar a establecer los avances y retrocesos concretos de la política y la normativa ambiental y territorial y urbana, y su aplicabilidad al modelo de desarrollo urbano sostenible, es necesario tal como ocurrió con el apartado europeo y español, dedicar unas líneas al modelo de ciudad y al sistema de ciudades en Colombia.

Colombia es al igual que la Unión Europea y el Estado español, un país altamente urbanizado. En 50 años invirtió su tendencia de asentamiento poblacional: paso de contar con una población concentrada en un 70% en el espacio rural en 1950, a tener al 76% de la población urbana en la actualidad. De acuerdo con estas fuentes, entre 2010 y 2020 alcanzará un 80% de población urbana, e incluso, con porcentajes que pueden ir más allá de las estimaciones realizadas.

Lo anterior deriva en repercusiones de toda índole. En virtud de la dinámica de urbanización, el país pasó de contar con una economía sostenida esencialmente por actividades primarias a contar con una economía sustentada en actividades terciarias, donde jalonan este proceso, los entornos de mayor aglomeración.<sup>793</sup> Bogotá, la capital del país, reúne en su territorio cerca del 25% de la población total (de 47 millones) y aporta un número cercano al 30% del PIB nacional. Pero además, las 6 principales ciudades aportan cerca del

---

<sup>792</sup> En el tema de la aplicación hay que decir sin tapujos que, además de los problemas de entendimiento de los procesos y los instrumentos por su incorrecta formulación, han sido los decisores de políticas públicas y los funcionarios encargados de ejecutarlas, quienes por su escaso conocimiento o formación, posiciones alejadas del interés general, corrupción, falta de interés, injerencia de posturas político-partidistas, presiones de intereses económicos y de terceros, han dado al traste con los avances teóricos sobre la materia.

<sup>793</sup> Sin embargo, estas economías de aglomeración siguen utilizando los recursos naturales como su materia prima básica (como si de actividades primarias se tratara) con el agravante de que en la actualidad, utilizan el ambiente, predominantemente urbano, como sumidero de sus desechos por encima de su capacidad de carga.

65% del PIB y el 45% de la población total.<sup>794</sup> En la actualidad existen 1112 municipios en Colombia, de los cuales 4 tienen más de un millón de habitantes y 54 más de 100.000.

De la misma manera, el crecimiento natural de la población, la masiva migración de las gentes del campo a la ciudad,<sup>795</sup> y la tercerización de la economía a partir de la denominada economía de aglomeración, han propiciado un enorme desequilibrio en las estructuras urbanas de las ciudades colombianas. Parece paradójico, pero una vez el Estado abandonó el campo y convirtió a las ciudades en escenarios de inusitada complejidad, comenzó también a abandonarlas de manera paulatina. Las ciudades adolecieron durante años (muchas de ellas lo sufren aún) de planificación en su desarrollo, y en lo relacionado con la incorporación de la variable ambiental a dicho proceso, la regla general es la desatención absoluta. La visión que se impone de manera preponderante, fruto del funcionalismo más recalcitrante, es la clasificación de los usos del suelo y la zonificación, entendiendo el suelo como un simple recurso económico, urbanizable y edificable sin pudor, a pesar que la Ley vigente en materia de desarrollo territorial y urbano (Ley 388/1997) reconoce y enaltece a la finalidad social y ecológica de la propiedad, y la prevalencia del interés general sobre el interés particular, como sus principios.

En virtud de lo anterior, no cabe duda que la ciudad colombiana (y a esta afirmación no escapa ninguno de los 1.112 municipios que componen actualmente el país) reproducen de manera generalizada modelos de insostenibilidad.

En el cuerpo de la tesis ahondamos en los problemas ambientales, territoriales y urbanos de la ciudad colombiana, por lo que en este espacio sólo

---

<sup>794</sup> Como se señaló, existen tres ejes principales de mayor aglomeración y por ende de mayor flujo de actividades terciarias y desarrollo económico. Para los efectos de la sostenibilidad ambiental urbana, es allí, donde se presentan los mayores impactos antrópicos y donde los indicadores (pocos) de sostenibilidad arrojan las situaciones de mayor conflictividad.

<sup>795</sup> Anotamos en este apartado una dinámica completamente diferente a otras latitudes, pues en este aspecto no sólo influye la creencia de que en la ciudad se puede prosperar o el abandono significativo del Estado por el campo, sino que existe un conflicto armado de más 50 años, que ha obligado al desplazamiento forzado de una gran parte de la población rural hacia la ciudad.

queda recordar, a manera de comentario, los más importantes: en la ciudad colombiana existe predominio de asentamientos precarios en las zonas desurbanizadas y periféricas; expansión irracional de la ciudad (modelo de ciudad difusa);<sup>796</sup> deterioro y despoblamiento de las zonas interiores de la ciudad; déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y de espacio público (sobre todo de zonas verdes); aumento en el consumo de materia y energía, y por tanto, incrementos de cobertura en servicios esenciales; desorden en el transporte urbano;<sup>797</sup> escaso control del proceso edificatorio y en este sentido, de uso de materiales de construcción; ocupación ilegal e informal del espacio público; deterioro de zonas históricas y patrimoniales de las ciudades; deficiencias institucionales en la planificación del desarrollo urbano; corrupción; y por supuesto, mala calidad del medio ambiente urbano. Se nos escapan otros, pero en términos generales ese es el panorama sobre el que *evoluciona* (involuciona), la ciudad colombiana.

Frente a los problemas anotados, y teniendo en cuenta el peso económico y demográfico de los centros urbanos, así como su fundamental rol en la promoción del desarrollo (el propio, pero también el que proyecta a escala regional, nacional y sobre el mantenimiento global), no cabe duda de la necesidad de retomar la implantación del modelo de desarrollo urbano sostenible iniciado en los setenta del siglo pasado, y dirigir las políticas y las normas ambientales y urbano-territoriales, hacia la mejorar la calidad de vida de la población urbana del país.

De esta manera, y luego de este brevísimo repaso por lo relacionado con el sistema de ciudades en Colombia, es dable iniciar el análisis concreto de los instrumentos de política y jurídicos. Así las cosas, comenzaremos analizando la política ambiental colombiana dirigida hacia el logro de un desarrollo urbano sostenible a partir de la protección del medio ambiente.

---

<sup>796</sup> Lo anterior, a pesar de que los documentos de la Política de Desarrollo Urbano reafirmen que el modelo de ciudad colombiana es el de ciudad sostenible (compacta y densificada), esto es una notable contradicción entre la teoría y la realidad, o mejor, lo ejecutado por los decisores de política.

<sup>797</sup> El cual ha sido corregido en las ciudades de mayor tamaño a partir de la organización y funcionamiento de los denominados Sistemas Integrales de Transporte Masivo-SITM, los cuales no han estado desprovistos de conflictos y divergencias.

Comenzaremos revisando el marco constitucional, pues a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, se sentaron las bases para que el modelo de desarrollo en Colombia se sustentara en los presupuestos de la sostenibilidad.<sup>798</sup> La Constitución de 1991 dio fuerza vinculante a la idea del desarrollo humano sostenible como modelo de desarrollo del país y situó en cabeza de los poderes públicos la obligación de impulsarlo, pudiendo condicionar, si fuere necesario, la propiedad, la libertad de empresa, la economía, y otros importantes ámbitos humanos, con la intención de equilibrar la relación entre el sistema natural y el sistema socio-cultural. Tendríamos que agregar que ocurrió lo mismo en el ámbito de la ordenación de los espacios urbanos. Como consecuencia de varios preceptos constitucionales, pero de manera principal en los establecidos en los artículos 2, 79 y 82 se ha venido consolidando (a paso lento) una política de desarrollo urbano, que cuenta como se dijo, con un conjunto de instrumentos fruto de un trabajo medianamente secuencial pero poco operativo, en el que se impulsa (aunque sea sólo de manera retórica) la sostenibilidad en las dinámicas de crecimiento de los entornos urbanos.

En virtud de la consagración constitucional del modelo de desarrollo humano sostenible, ha correspondido a los diferentes gobiernos la expedición de políticas ambiental y territorial al respecto.

En relación con la Política Ambiental colombiana, tenemos que de acuerdo con la teoría acogida en este trabajo de *Policy Style*, en la relación *anticipación-reacción*, es decir, la capacidad para abordar bien de manera anticipada o reactiva la problemática a satisfacer, la política ambiental sectorial y digamos también que la de desarrollo urbano, son políticas predominantemente reactivas. Un claro ejemplo de lo anterior, relacionado con la política ambiental, es la reciente expedición de Decretos (enero de 2011) por parte del Gobierno

---

<sup>798</sup> La Carta de 1991 definió un modelo de desarrollo para el país, y éste es sin duda, el modelo del desarrollo humano sostenible. Sin embargo, la realidad choca frontalmente contra sus presupuestos. Bien se podría indicar que la Constitución colombiana es según la clasificación presentada de K. LOEWENSTEIN, una mezcla de Constitución nominal y semántica; por un lado, la acción del Estado para alcanzar los fines en ella planteados no sólo va a paso lento, sino que por otro, dichos esfuerzos más de las veces ceden ante las presiones e intereses económicos de personas y grupos concretos. Loewenstein K. (1970). *Teoría de la Constitución*. Ariel Ediciones.

Nacional encaminados a conjurar la crisis desatada por la fuerte ola invernal como efecto del fenómeno de *La Niña*.<sup>799</sup> A pesar de que los institutos científicos que laboran para el fortalecimiento del SINA, en particular el IDEAM, había advertido sobre esta situación, no se tomaron las medidas necesarias para evitar o al menos mitigar los impactos que produciría. *Contrario sensu*, las decisiones tomadas por el Presidente de la República y apoyadas por el MAVDT para conjurar la situación fueron reactivas; los Decretos, además de adolecer de vicios de inconstitucionalidad, modifican contenido esencial del SINA, en particular el componente institucional, pues reforma varias Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), así como sus instrumentos de financiación, sin haber llevado a cabo un diagnóstico medurado de la situación. Lo mismo ocurre para el caso de la Política de Desarrollo Urbano, pues las medidas que se adoptan reaccionan frente a los graves problemas estructurales del sector: encarecimiento del suelo, ocupación ilegal y déficit de espacio público, recuperación del patrimonio degradado, regularización de asentamientos precarios, informales, ilegales o en zonas de riesgo.

El segundo de los ejes de la *Policy Style* tiene que ver con la relación *consenso-imposición*, es decir, la mayor o menor capacidad y voluntad de llegar a acuerdos entre las partes involucradas en el proceso de adopción y ejecución de la política pública. De acuerdo con este eje, la política ambiental sectorial en Colombia y la política de desarrollo urbano, son políticas de poco consenso y predominante imposición. Por el lado de la Política Sectorial ambiental colombiana hay que señalar, que a pesar de que el Art. 1.12 de la Ley 99 de 1993, establece que el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo, lo cierto es que el consenso es escaso. Las decisiones se toman sin consultar a

---

<sup>799</sup> Fenómeno climático que forma parte de un ciclo natural del clima conocido como *El Niño* u Oscilación del Sur. El ciclo del clima tiene dos extremos: una fase cálida conocida como La Niña y una fase fría, precisamente conocida como El Niño. El paso de un extremo al otro se ve influido por una estrecha relación entre la temperatura de la superficie del mar y los vientos. Cuando existe un régimen de vientos alisios fuertes desde el Este, las temperaturas ecuatoriales se enfrían y comienza la fase fría o La Niña. Cualquiera de ambas condiciones se expanden y persisten sobre las regiones tropicales por varios meses y causan cambios notables en las temperaturas globales, y especialmente en los regímenes de lluvias. En Colombia, el fenómeno de la niña 2010-2011, ha supuesto el peor invierno (régimen de lluvias) en la historia del país. Hasta el mes de abril de 2011, había producido 415 muertos, 482 heridos, 3 millones de damnificados y desplazados, así como más de 696 mil viviendas averiadas.

los sectores afectados, los mecanismos de participación existen pero son ineficaces, hay poca discusión sobre la adopción de instrumentos normativos a pesar de la existencia de mecanismos formales de participación orgánica, como los Consejos Sectoriales. Por el lado de la Política de Desarrollo Urbano, al igual que con la Política sectorial ambiental, Ley 388 de 1997 señala en su Art. 1.2 la prevalencia del interés general sobre el particular, y en el 4 que, en el ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Sin embargo, la realidad es que la iniciativa, la organización y la gestión del desarrollo urbano es tarea privativa y excluyente de las Oficinas de Planeación Municipal, urbanizadores, constructores y consultores contratados. La Ley exige participación en la adopción de los instrumentos de planificación, ésta de ordinario se agota con la realización de reuniones o foros donde no se discute ni se llega a consensos. En este caso, la participación también es formal, pero no real.

En tercer lugar, La *Policy Style* se encarga de lo relacionado con la *textura* (abierta o cerrada) de la Política Pública, esto es, se construyen y ejecutan a partir de la movilización de grupos de interés y una organización multinivel dentro de los cuadros de la Administración competente, o se prescinde de todo ello. Ya anticipamos que en Colombia la textura sigue siendo cerrada para ambas políticas, ya que por una parte, es difícil el acceso a la información (no hay, es poco veraz y de difícil acceso), además de que son muy pocos los grupos de interés organizados que participan o reivindican frente a este tipo de políticas. Por el lado de la Administración Pública, el concepto introducido por los documentos europeos sobre una Gestión Ambiental Urbana, en la que prima la visión transectorial y se aplican criterios de coordinación y colaboración, es todavía una entelequia.

En línea con la relación anticipación-reacción, la *Policy Style* mira también la robustez y la planificación de las decisiones ejecutivas que se toman, es decir, que no sean azarosas, producto de una escasa reflexión o diagnóstico, que no surjan al vaivén de las circunstancias. Nuevamente en este frente, las políticas en comento, son más aleatorias y no responden a un proceso sostenido en el tiempo, coherente, lógico, secuencial; sino a los problemas de turno. La visión parcial de Planes de Desarrollo cada cuatro años con asuntos a medio establecer y la visión cortoplacista de las políticas sectoriales es una realidad innegable. La Política de Gestión Ambiental Urbana de 2008, es ejemplo de lo anterior.

Nosotros hemos decidido agregar una nueva relación de análisis, producto de lo señalado en el capítulo I de la tesis (aspectos teóricos) y que aplica de forma directa a la implantación del modelo de sostenibilidad ambiental urbana. Hemos destacado que para alcanzar la plena implantación de este modelo a un escenario construido (artificial) como la ciudad, es imprescindible combinar las herramientas provenientes de la sostenibilidad fuerte (aplicadas a la política y al Derecho son instrumentos de comando y control), con instrumentos provenientes de la sostenibilidad débil (autoregulatorios y voluntarios). En ambos casos, las políticas públicas analizadas tienen un marcado carácter regulatorio (prohibiciones-sanciones), y muy poco estimatorio (fomento, conductual, formativo). Como se ha dicho, las campañas de concientización social, los compromisos por la sostenibilidad por parte de los agentes regulados, y los esfuerzos estimulatorios son mínimos. No hay conciencia del imperativo categórico por el mantenimiento global.

Por último, y teniendo en cuenta el factor territorial, elemento condicionante y estructurador de las políticas ambientales y de desarrollo urbano, tenemos que sigue existiendo un fuerte predominio del poder central sobre la expedición y materialización de los instrumentos de Política. En materia ambiental, a pesar de que la Ley 99 de 1993 creó y/o reorganizó esquemas institucionales descentralizados, la expedición de instrumentos y normas a partir de



documentos de planificación nacional o normas de naturaleza jurídica administrativa, restringen cada vez más las posibilidades de cumplir de manera autónoma con las competencias asignadas. Salvo por la categoría de Grandes Centros Urbanos, los demás municipios (6 de 1.112) carecen de competencias ambientales; y parece una paradoja, pero gran parte de ellos no están interesados en asumir las competencias, además de que la mayoría no cuentan con la capacidad económica, técnica y humana para hacer frente a una competencia de este tipo. Por el lado de la Política de Desarrollo Urbano evidenciamos la intromisión del Gobierno Central en la ordenación de los usos del suelo municipal, distrital o metropolitano, a través de macroproyectos y actuaciones urbanísticas, denominadas de carácter nacional, y financiadas con dineros del presupuesto general de la Nación.

Ya en cuanto a los instrumentos concretos de la política sectorial ambiental, hay que comenzar indicando que no existe ninguna política dirigida de forma expresa hacia la protección del medio ambiente urbano. Sin embargo, sí se cuenta con instrumentos de política, entre los cuales destacan: lineamientos para la lucha contra el cambio climático,<sup>800</sup> los que vinculan como componente en la gestión del riesgo al interior de las determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios; lineamientos para la prevención y control de la contaminación del aire;<sup>801</sup> lineamientos para la estrategia de desarrollo sostenible en agua, saneamiento y desarrollo territorial;<sup>802</sup> Lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química;<sup>803</sup> así como los lineamientos expedidos, el primero en el año de 1996, y su revisión en el año 2002, ambos por el anterior Ministerio del Medio Ambiente,<sup>804</sup> en relación con la ordenación ambiental del territorio, los

---

<sup>800</sup> Documento: Lineamientos de Política de Cambio Climático, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, el 16 de junio de 2002

<sup>801</sup> Documento Conpes 3344, de marzo 14 de 2005

<sup>802</sup> Documento Conpes 3343, de marzo 14 de 2005

<sup>803</sup> Documento Conpes 3550, de 24 de noviembre de 2008

<sup>804</sup> Nos referimos a la existencia de los documentos: Lineamientos para una Política Ambiental Urbana en Colombia (1996); y, Lineamientos ambientales para la gestión ambiental urbano-regional en Colombia (2002).

que a la postre ayudarían (mínimamente) en la redacción de la Política de Gestión Ambiental Urbana de 2008.

Precisamente, en relación con la *Política de Gestión Ambiental Urbana*, expedida en noviembre de 2008 por el MAVDT junto al Consejo Nacional Ambiental-CNA, en principio se pensó, teniendo en cuenta los antecedentes y los actores institucionales y no gubernamentales que participaron de su redacción, que dicho documento vendría a sumarse como instrumento de la política ambiental sectorial (aportando una clara e importante visión transectorial a las políticas sectoriales), sin embargo, el mismo documento dejó en claro que hacía parte de los instrumentos de la Política de Desarrollo Urbano; política que aún no ha sido expedida con carácter general, pero que también posee un conjunto de documentos base y lineamientos.<sup>805</sup> De cualquier manera, este documento se ha convertido en un importante instrumento de política, sino transectorial si plurisectorial, para impulsar el proceso de implantación de la sostenibilidad en el país.

Como aspectos más importantes de dicho documento se destaca la confirmación de la idea ya sostenida en los documentos de 1995 y 2004 (referenciados a pié de página), sobre el modelo de ciudad para Colombia: la ciudad sostenible,<sup>806</sup> así como la necesidad, a partir de la verificación del sistema de ciudades de empoderar los organismos supramunicipales para que fortalezcan la visión urbano-regional.<sup>807</sup> Se retoma el tema de los atributos

---

<sup>805</sup> En este caso nos referimos a los documentos: Documento Conpes 2808 de 1995, Ciudades y Ciudadanía, Bases de la Política de Desarrollo Urbano en Colombia; Documento Conpes 3305 de 2004, Lineamientos para el fortalecimiento de una Política de Desarrollo Urbano en Colombia

<sup>806</sup> El documento señala literalmente que la Política de gestión ambiental urbana, “*se inscribe en la visión de una ‘ciudad sostenible’ deseada en el territorio colombiano, la cual reúne las siguientes características: Conoce la base natural que la soporta y desarrolla estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables que conforman dicha base; Implementa planes de gestión integral del riesgo ante amenazas de origen natural y antrópico; Contribuye al mejoramiento del hábitat urbano, asegurando la sostenibilidad ambiental de sus actividades de servicios públicos, del paisaje y del espacio público; Gestiona la sostenibilidad ambiental de sus procesos productivos; Orienta estrategias de ocupación del territorio con criterios de sostenibilidad; Desarrolla procesos de educación y participación que contribuyan a la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes ambientales*”.

<sup>807</sup> El documento de política toma en consideración los lineamientos que lo antecedieron (Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbano Regional en Colombia), y en virtud de ello, señala de manera literal que, “*lo urbano no se debe restringir al área delimitada como suelo o perímetro urbano sino que los asuntos y problemas del medio ambiente en las áreas urbanas desbordan estos límites y abordan tanto los elementos propios del área urbana, como las relaciones que se generan con la región vecina. Por lo anterior, para efectos de esta política, lo urbano regional*

urbanos, elementos característicos del desarrollo urbano, y se señala que para alcanzar la gestión ambiental urbana es necesario trabajar de manera coherente y paralela en dos frentes: el relacionado con la propia dinámica de la ciudad y la incorporación del componente ambiental en dicha dinámica y de todas las formas. El horizonte temporal de ejecución de lo establecido en el documento es el año 2020.

Por su parte, y al revisar las doce políticas sectoriales ambientales existentes en Colombia es posible advertir que en su mayoría cuentan con un componente relacionado con la sostenibilidad urbana, que varía de una a otra, pero que en términos generales es insuficiente, y en algunos casos, confuso y/o imperceptible.

De entre las políticas sectoriales que destacan, bien porque su objetivo principal está atado a la sostenibilidad ambiental urbana, o bien porque han incorporado elementos suficientes, la política integral de los residuos sólidos urbanos; la de producción más limpia; la de educación y formación ambiental; la Política de investigación ambiental; la de gestión integral del recurso hídrico. Sin embargo, se echa de menos la inclusión del componente en otras políticas sectoriales como la Política Nacional de Biodiversidad; ya que como hemos puesto de presente, la pérdida de la biodiversidad urbana, es uno de los principales problemas ambientales urbanos.

En cuanto al contenido de los Planes Nacionales de Desarrollo, no está de más recordar que la inclusión del componente ambiental resulta de obligado cumplimiento,<sup>808</sup> y en ese sentido todos los Planes sin excepción han incluido su componente de política ambiental, así como prescripciones relacionadas

---

*se entenderá como el conjunto de interrelaciones entre el área urbana y los ecosistemas en los que se encuentra, producidas por la demanda de recursos naturales renovables desde el área urbana hacia la región vecina e indirectamente hacia otras regiones y por los efectos o impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, por las actividades humanas y la concentración de población”.*

<sup>808</sup> De acuerdo con el Art. 1 de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan Nacional del Desarrollo, la *Sustentabilidad Ambiental*, es un Principio fundante del mismo, según el cual, para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

con el desarrollo urbano. No obstante, es necesario señalar que ello se ha llevado a cabo sin mayor integración, ni visión transectorial al conjunto de las disposiciones establecidas en su contenido, lo que quiere decir que no ha sido incorporado el modelo de desarrollo urbano sostenible en la formulación de estos Planes. Después de la Constitución de 1991, y atendiendo el mandato conferido en el Art. 339,<sup>809</sup> cada Plan ha ubicado un capítulo ambiental: desde el fortalecimiento institucional del Plan Gaviria, pasando por el Proyecto Colectivo Ambiental del Gobierno de Pastrana, hasta la Gestión Ambiental y del Riesgo que promuevan un Desarrollo Sostenible de los mandatos de Uribe. En el ámbito del desarrollo urbano ha sido exactamente igual.<sup>810</sup>

Ahora bien, a pesar de que estamos aún en el análisis de los instrumentos de la política ambiental, debemos referirnos a algunos instrumentos normativos que recogen principios sobre los que se cimienta la política ambiental colombiana.

La primera de ellas es la Ley marco ambiental, Ley 99/93, la que acogió en su articulado lo relacionado con la gestión ambiental urbana. Ésta incluyó un artículo, el 66, por medio del cual se crearon las denominadas Autoridades Ambientales Urbanas, para designar una autoridad ambiental competente que gestionase de manera integral el medio ambiente urbano en el respectivo perímetro urbano de los Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas con más de un millón de habitantes. Varias cosas merecen ser destacadas de esta circunstancia: en primer lugar, incorporó la visión urbano-regional permitiendo que las Áreas Metropolitanas asumieran dicha competencia, experiencia que ha sido positiva en el caso de la única Área Metropolitana con funciones de

---

<sup>809</sup> ARTICULO 339. Constitución Política de Colombia: *Habrà un Plan Nacional De Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, ambiental y social, en especial las estrategias gubernamentales de lucha contra la pobreza. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas, estrategias, y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución...*”

<sup>810</sup> Por su parte el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *prosperidad para todos*, el cual se discute aún en el Congreso de la República, contiene un capítulo (el VI) dedicado al medio ambiente denominado: *Sostenibilidad Ambiental y Prevención del Riesgo*, en el cual se toma muy en cuenta la integración de la variable (constante diríamos nosotros) en la ordenación del territorio, a partir del fortalecimiento de las determinantes ambientales de la ordenación territorial de forzosa incorporación en los POT.

autoridad ambiental, el Área Metropolitana del Valle del Aburrá (Medellín y su hinterland). En segundo lugar, dotó de recursos específicos para su funcionamiento a las entidades ambientales urbanas, teniendo en cuenta las particularidades asociadas a las dinámicas de concentración poblacional y economías de escala.<sup>811</sup> Por último, les otorgo potestad reglamentaria y sancionatoria para hacer cumplir el contenido de sus disposiciones, y coaccionar a los particulares a ajustar su conducta a los presupuestos de las normas por éstas expedidas.

En la misma línea de la Ley 99, es necesario hacer referencia a la Ley de Distritos, 768, de julio 31 de 2002, ya que como se mencionó, el ejercicio de funciones de autoridad ambiental urbana puede recaer también en esta categoría especial de entidad territorial. Esta Ley reglamentó la categoría de Distrito de las ciudades de la Región Caribe: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, y en sus artículos 13 y 14, estableció la obligación de contar con un Establecimiento Público encargado de desempeñar, en consonancia con lo dispuesto en el Art. 66 de la Ley 99/93, las competencias de autoridad ambiental urbana en el perímetro distrital.

De la misma forma hoy los municipios, si bien no tienen competencias en materia ambiental, si ejercen, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, funciones ambientales, y coadyuvan las labor de las autoridades ambientales competentes. Incluso algunos intentos de adjudicar competencias ambientales a los municipios se han dado en Colombia, como es el caso de la figura del *comparendo ambiental*,<sup>812</sup> establecido en la Ley 1259, de diciembre 18 de 2008.

---

<sup>811</sup> En el acápite sobre la financiación de la gestión ambiental en Colombia hicimos referencia a las fuentes de financiación de estas autoridades, las cuales permitirían una gestión ambiental urbana suficiente. Tal es caso de los porcentajes sobre el impuesto predial unificado o sobre el derecho de rodamiento de los vehículos, o las tasas por uso de recursos. Sin embargo, los recursos económicos se utilizan de manera ineficiente y son constantes los problemas de endeudamiento, incumplimiento de pasivos laborales o ausencia de recursos para inversión en infraestructura de servicios ambientales, investigación o diagnósticos.

<sup>812</sup> El artículo 1 de la Ley 1259 de 2008, define el *Comparendo Ambiental* como el instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas.

Como se ve, hay documentos al interior de la política ambiental que permitirían la implantación, a paso lento pero sostenido, del modelo. Sin embargo como ya se anotó, los problemas al respecto pasan principalmente por defectos en su aplicación más que de concepción. Las ejecutorias de los gobiernos de turno chocan con la intención conceptual e ejecutiva de lo alcanzado en la redacción de los documentos de política. A pesar de que la apuesta desde un punto de vista teórico por un supuesto modelo de desarrollo descansa en los pilares de la sostenibilidad, el modelo de desarrollo real se encuentra anclado a una base abiertamente *desarrollista*.<sup>813</sup>

Además de lo anterior, es posible reconocer la existencia de problemas en relación con el componente institucional del Sistema Nacional Ambiental colombiano:

El primero y de mayor entidad, es la situación sucedida también en el Estado español, y tienen que ver con los cambios operados en el ente Rector de la Política Ambiental. Hasta 2003 el ente rector de la Política Ambiental en Colombia era en exclusiva el Ministerio del Medio Ambiente, sin embargo en dicho año, la primera administración del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez decidió emprender una reforma del Estado en la cual el Ministerio asumió las funciones relacionadas con la Vivienda y el Desarrollo Territorial, competencias procedentes del abolido Ministerio de Desarrollo Económico.<sup>814</sup>

La dinámica hasta hoy, cuando se ha aprobado nuevo proyecto de reforma del Estado (Mayo 4 de 2011),<sup>815</sup> fue de constantes pugnas y rencillas internas

---

<sup>813</sup> La enorme contradicción de lo que se viene diciendo, aparece en el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, donde se dedica un capítulo, el VI, a la protección ambiental, pero al tiempo se señala que el principal sector que jalonará la economía del país en los próximos cuatro años será la minería y demás actividades extractivas.

<sup>814</sup> Las razones esgrimidas para adelantar estas modificaciones no podían ser más pertinente en relación con un supuesto fortalecimiento de la sostenibilidad del desarrollo. El país había participado en la Cumbre de Johannesburgo de 2002, y se consideró necesario que el Ministerio encargado de la gestión ambiental también tuviera la relacionada con el desarrollo territorial. Sin embargo a medio camino también las competencias en materia de vivienda fueron asignadas a éste. En el año 2006, fue creado un Viceministerio del agua.

<sup>815</sup> Acaba de ser expedida por el Congreso de la República la Ley 1444, de 4 de mayo de 2011, la que de conformidad con sus Arts. 11 y 12, escinden del actual Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico. Así las cosas, el ministerio pasará a denominarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Parágrafo único del Art. 12 señala que, serán funciones del

entre los viceministerio de ambiente, vivienda y agua y saneamiento, sin haber logrado la interacción que motivó la fusión. Al igual que en el estado español, en la nomenclatura del anterior Ministerio del Medio Ambiente en Colombia, aparecía una subdirección de medio ambiente urbano adscrita a la Dirección General de Asentamientos Humanos y Población. Lo paradójico es que después de 2003 con los cambios operados, y luego de anexar lo relativo al desarrollo territorial, las unidades encargadas de la gestión ambiental urbana desaparecieron del organigrama funcional del Ministerio. Habrá que estarse a lo dispuesto en la reglamentación de la Ley 1444, de mayo 5 de 2011, sobre reforma del Estado, para establecer la manera como quedará lo relacionado con el desarrollo urbano sostenible.<sup>816</sup>

En cuanto al componente institucional también es necesario relieves las dificultades desarrolladas por las autoridades ambientales urbanas, en pugna permanente con las autoridades ambientales regionales, las CAR. Los problemas se circunscriben a la falta de claridad en la redacción de la Ley 99 que ha inducido a una errónea interpretación por parte de estas últimas en relación con el alcance en el ejercicio de sus competencias en ámbitos jurisdiccionales colindantes o en pleito, pero mucho más por los recursos económicos. Y he aquí otra de las paradojas de la Política Ambiental en la teoría y la aplicación práctica de lo señalado. A pesar de que las Áreas Metropolitanas pueden fungir como autoridades ambientales urbana (según la Ley 99) y zanjar de una vez la pugna entre las autoridades ambientales, sólo la ciudad de Medellín lo ha hecho, ya que el conjunto de estos entes es poco operativo.

---

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997, en lo relativo a sus competencias.

<sup>816</sup> De acuerdo con la Ley 1444 de 2011, para el desempeño de las funciones escindidas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el artículo 14 de la Ley creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Así, y de conformidad con el Art. 15, el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio estará Integrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo. Es de suponerse, que alguna entidad especializada en lo ambiental-urbano, surgirá de la nueva nomenclatura.

Por su parte, y en el ámbito de la política de desarrollo urbano, ha habido un camino recorrido, que ha implicado la expedición de documentos bases, lineamientos, hasta llegar como se indicó, a la formulación de la Política de Gestión Ambiental Urbana en 2008. Sin embargo, antes y ahora lo establecido en dichos documento ha quedado sólo en teoría, las dinámicas reales de la ciudad colombiana van por otros cauces. Desde el primer documento base en 1995, pasando por los lineamientos de 2002 y 2004, y reconfirmado por la Política de 2008, se ha señalado insistentemente que el modelo de ciudad para Colombia es la ciudad sostenible, ciudad compacta, ciudad densificada se ha dicho una y otra vez, sin embargo, los instrumentos de ordenación urbano-territorial, privilegian una visión funcionalista de la ciudad donde se acoge de manera real el modelo de ciudad difusa a partir de catalogar a la clasificación del suelo urbanizable como la principal técnica de ordenación del suelo. Cuando se haga referencia a los asuntos legales, estas consideraciones quedarán mejor desarrolladas.

Con el panorama anterior es momento ahora de abordar las conclusiones en términos comparativos con lo encontrado en el ámbito europeo y español en relación con las políticas ambientales, territoriales y urbanas.

En general se puede concluir, que a pesar de haber comenzado antes a consolidar esta preocupación, Colombia tiene hoy por hoy un rezago enorme que se ve reflejado en los siguientes aspectos:

A diferencia de los documentos europeos y españoles de política ambiental, territorial y urbana, los documentos colombianos son fruto de una baja capacidad reflexiva (existen excepciones)<sup>817</sup> casi siempre contratados a un consultor (Universidad Pública o consultor privado) que no toma en consideración lo realizado con anterioridad para su elaboración. Es constante que a documentos de gran factura le siga otro que relativiza y matiza aspectos

---

<sup>817</sup> Nos referimos al documento expedido en noviembre de 1996, realizado por la Universidad Nacional de Colombia, bajo contrato del Ministerio del Medio Ambiente, denominado: *Lineamientos para una Política Ambiental Urbana en Colombia*.



que se ven como esenciales para la reflexión y la toma de decisión. Los documentos logran superar la sectorialidad, pero a diferencia de lo acontecido en el ámbito comunitario y español, no existe consistencia en su transcurso de su elaboración, ha habido dispersión, actores diferentes y diversos que no han dado continuidad a los procesos. Al final lo que se observa es una *colcha de retazos* realizada en diferentes épocas.

De la misma manera, y tal como ha sido puesto de presente, el contenido de sostenibilidad urbana en la política ambiental sectorial es mínimo, y por el lado de la política de desarrollo territorial y urbano, salvo la política de gestión ambiental urbana (que como se señaló, desechó importantes aspectos discutidos previamente), las alusiones a la implantación del modelo son nulas. Quiere decir lo anterior, que a diferencia de la realidad europea y española, el trabajo de expedición de instrumentos de política no ha sido sostenido y carece de una secuencia lógica en la cual se dé una valoración y retroalimentación permanente de lo conseguido.

En Colombia no existe en Colombia una sola Agenda Local 21 implementada. Salvo el caso de la ciudad de Manizales, la cual desarrolló de manera conjunta con la Universidad Nacional sede Manizales un proyecto de sostenibilidad urbana denominado: *Biomanizales*, no hay una sola ciudad en Colombia que haya cumplido con el mandato determinado en el capítulo 28 de la Agenda 21; todo ello a pesar de que Colombia acudió y participó activamente de la Cumbre de Río. En el mismo sentido, ésta ciudad es la única en participar en una iniciativa internacional por la sostenibilidad local: la Red de Autoridades Locales por la Sostenibilidad-ICLEI.

En el mismo sentido, no existe una sola red de ciudades que cooperen o compartan información sobre conocimientos, buenas prácticas, o a lo sumo, diagnósticos sobre la insostenibilidad urbana.<sup>818</sup> Pero es que no puede haber

---

<sup>818</sup> La excepción per con carácter generalista, es la *Red de Ciudades Cómo Vamos*. Ésta es una iniciativa que agrupa a los programas Bogotá Cómo Vamos, Cali Cómo Vamos, Cartagena Cómo Vamos, Medellín Cómo Vamos y Barranquilla Cómo Vamos, los cuales son liderados por el sector social, empresarios, medios de comunicación y la

tales redes ya que se carece de la información para consolidarlas. Los Municipios y las Autoridades Ambientales no cuentan con indicadores (ambientales o de sostenibilidad) partir de los cuales levantar diagnósticos y elaborar informes que puedan ser contrastados y socializados. Los sistemas de información: el Sistema de Información para la Gestión Ambiental en Colombia-SIGAM, o el Sistema Único de Información de los servicios públicos-SUI, están permanentemente desactualizados, y sus datos carecen de validez y confiabilidad. No es posible tomar una decisión política con certeza por miedo a utilizar datos errados.

Tampoco hay medios de información para que en la ciudadanía operen cambios en los comportamientos y las pautas de consumo, sobre todo en los entornos urbanos. En el cuerpo de la tesis se compartieron los hallazgos de la Primera Encuesta Nacional Ambiental (2008), adelantada por la Universidad Nacional de Colombia, la Revista ambiental Catorce Seis y la Corporación Bioparque, en el cual se muestran preocupantes datos en relación con el compromiso y la concienciación de los colombianos por la protección de su medio ambiente.<sup>819</sup>

Y Lo mismo ocurre en el ámbito de los desarrollos legales. Iniciaremos con el análisis de la normativa ambiental, para pasar después a los desarrollos legales sobre territorio y urbanismo. Terminaremos haciendo una comparación con los instrumentos vigentes en el ámbito europeo y español.

---

academia para evaluar los cambios de la calidad de vida en dichas ciudades y las contribuciones que en ese sentido hacen las administraciones distritales y municipales. Sin bien se tocan aspectos relacionados con la sostenibilidad urbana, hace especial énfasis en la gestión de los gobiernos locales por ser responsables del diseño y la ejecución de los planes de desarrollo y de los recursos presupuestales. De cualquier forma, de poco ha servido el seguimiento ciudadano a las iniciativas por mejorar la calidad de vida, ya que en su mayoría hacen caso omiso de los informes de mejoramiento que derivan de este Programa.

<sup>819</sup> Algunos de los datos más destacados reseñados en el cuerpo de la tesis señalan que ésta fue realizada en 12 ciudades del país y entrevistado a casi 4.000 personas. Algunos datos de esta fueron: el 65 por ciento de los encuestados aceptó haber comprado musgo en navidad, botado basura en lugares indebidos, desperdiciado energía, comprado huevos de especies exóticas y, aun así, adjudican toda la culpa a la tala de árboles y a los tubos de escape de los buses. Además, el 67 por ciento ha sido testigo de un proceso de deterioro de algún ecosistema, pero solo un minúsculo uno por ciento ha presentado acciones judiciales. Apenas el 5 por ciento revisa si los productos que compra respetan el medio ambiente, y pocos utilizan medios de transporte alternativos al carro para transportarse, como la bicicleta.

Se recogen de la normativa sectorial ambiental algunas alusiones directas a la protección del medio ambiente urbano: es el caso de las Leyes sobre protección del paisaje (Decreto 1715/78) y publicidad exterior visual (Ley 140/94), sin embargo como se anotó, son normas desactualizadas que no consultan los nuevos conocimientos y dinámicas sobre sostenibilidad urbana. Asimismo están las normas sobre residuos sólidos urbanos (Decreto 1713/02); Residuos hospitalarios y similares (Decreto 2676/00); normas sobre calidad del aire (Resoluciones 601 de 2006 y 909 y 910 de 2008); contaminación por ruido (Resolución 627 de 2006). Sin embargo, y a diferencia del ámbito europeo y el Estado español existe poca actualización en relación con el avance de los nuevos sucesos de alteración ambiental. En ese sentido se puede señalar que no existen normas sobre residuos de equipos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, sobre vehículos al final de su vida útil, ni sobre contaminación electromagnética o contaminación lumínica. Peor aún, en el caso de algunos sectores tradicionales como las aguas, no hay norma sobre la calidad de las aguas de baño, ni tampoco existen normas que toquen de forma tangencial el tema de la biodiversidad urbana.

De manera general la normativa ambiental colombiana sigue estando atada a un marcado carácter sectorial, y lo peor es que los pocos instrumentos transectoriales fueron mal concebidos en origen y se encuentran desactualizados. Así por ejemplo, en la técnica reina del control preventivo, la Evaluación de los Impactos Ambientales, mientras en Europea, y de contera en España, se cuenta con refinadísimos instrumentos de protección del medio ambiente (IPPC y EAA), en Colombia existe sólo la figura de la licencia ambiental que se concede tras haber sido superado un escaso procedimiento de evaluación de impactos, norma que además, desde su primera reglamentación en 1994 (Decreto 1753) ha sufrido hasta hoy 7 modificaciones (Decreto 2820 de 2010) no para llevar a cabo, como se hace en la adaptación al progreso técnico y científico de las Directivas en la Unión Europea, sino para

sustraer de los listados taxativos actividades que deban estar sometidas a licenciamiento.<sup>820</sup>

Al no existir Evaluación Ambiental Estratégica, no existe evaluación ambiental de planes, en el caso colombiano, ni de los Planes de Desarrollo, ni de los Planes de Ordenamiento Territorial. La paradoja es, que tanto los Planes de Desarrollo como los Planes de Ordenamiento Territorial deben incluir, el primero como componente esencial del modelo de desarrollo socio-económico y ambiental general del país, y los segundos, como principio y determinantes del Ordenamiento del Territorio, a la defensa del medio ambiente y el mejoramiento de su calidad, sin embargo, no existe un instrumento operativo, o al menos una directriz clara a partir de la cual acometer dicho proceso. Más adelante se mostrará cómo, en el caso de la ordenación territorial y urbanística, y por expreso mandato del numeral 2 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, los proyectos viabilizados a través de la formulación del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial se encuentran excluidos del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.<sup>821</sup>

Reforzando lo señalado en relación con la evaluación de impacto ambiental comentado atrás, hay que agregar que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano una norma suficiente de acceso a información sobre asuntos ambientales. En este ámbito las actuaciones de los particulares se ciñen a lo establecido en la normativa general (Código Contencioso Administrativo y los artículos de la Ley 99/93),<sup>822</sup> las que a nuestro juicio están bien concebidas, pero con la visión generalista que las caracteriza. Lo mismo pasa con los mecanismos de participación del público en la toma de decisiones ambientales,

---

<sup>820</sup> Y por el contrario, los Planes de Manejo Ambiental, para actividades que no generen impactos graves al ambiente (requisito de la licencia) fueron abolidos del ordenamiento jurídico ambiental, sólo quedando como figura para llevar a cabo la evaluación de los proyectos imbuidos en procesos de transición normativa.

<sup>821</sup> Lo anterior ya que al interior del procedimiento de expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial-POT, existe una etapa de concertación vinculante, preceptiva, obligatoria sobre la viabilidad ambiental del mismo ante la respectiva autoridad ambiental competente. Sin embargo, como ya anticipamos, no existen directrices, parámetros o instrumentos expedidos por el Ministerio, ni en la Ley, que indiquen la manera de llevar a cabo dicha viabilidad ambiental, por lo que existen muchos criterios a la hora de hacerlo, y pocos controles (salvo las acciones públicas) para ajustar el contenido de los Planes al mandato superior de protección del medio ambiente.

<sup>822</sup> El actual Código Contencioso Administrativo es el Decreto-Ley 01, de enero 3 de 1984, el cual ha sido derogado por la recién expedida Ley 1437, de enero 18 de 2011, la cual comenzará a regir a partir del día 1 de enero de 2012

los mecanismos consagrados en la Ley 99 de 1993, dentro de los cuales destaca como el más importante, la Audiencia Pública Ambiental, son ineficaces, están diseñados para cumplir con el mandato constitucional a la participación pero no promueven un verdadero empoderamiento de los ciudadanos frente a trámites y actuaciones ambientales.

En cuanto a la normativa en materia de ordenamiento territorial y urbanismo llevados al ámbito del desarrollo urbano sostenible, son más las cosas que están por hacer que las llevadas a cabo. La situación del país al respecto puede ser interpretada desde dos puntos de vista. El primero, señala que la experiencia colombiana de expedición e implementación de la legislación de ordenamiento territorial y urbana constituye el más claro ejemplo sobre los debates, tensiones y resistencias que se dan en general en América Latina en relación con la gestión urbana. Como en muchos otros países, tras años de una tenue (casi inexistente) intervención del Estado en la ordenación territorial y urbanística, hoy existen un conjunto de instrumentos de planificación que imponen límites a la libertad del mercado<sup>823</sup> para la gestión del suelo.<sup>824</sup> Como se señaló en el cuerpo de la tesis, en el caso colombiano esto ha cobrado forma a partir de la formulación de los denominados Planes de Ordenamiento Territorial-POT.

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia y la Ley de reforma urbana, 388, de julio 18 de 1997, el suelo es bien de dominio público y la propiedad una función social a la cual le es inherente una función ecológica. Quiere ello decir que el principal derecho liberal se encuentra hoy intervenido por el Estado para garantizar dichas finalidades. En virtud de lo anterior, el Art. 5 de la Ley 388 de 1997 establece que el urbanismo es una función pública,

---

<sup>823</sup> Cabe recordar que la normativa urbanística recaía hasta antes de la Ley 9 de 1989 por entero en los denominados Estatutos Urbanos, los cuales se llevaban a cabo por los Municipios sin orientaciones provenientes de una política o legislación estatal al respecto. Lo anterior, llevado al ámbito de las ciudades colombianas, generalizadamente pobres salvo por las capitales y cabeceras municipales, convertían en muchos casos a la urbanización y la edificación, como el único motor de crecimiento económico, y además de réditos electorales (Votos).

<sup>824</sup> Aunque al respecto vale traer a colación las palabras de MALDONADO COPELLO (2008:46) para quien se utilizan indistintamente las denominaciones al respecto. La Ley 388 de 1997 consagra las competencias referidas al urbanismo en relación con el Ordenamiento Físico del territorio, las políticas del suelo, y la construcción y vivienda, las cuales han sido tradicionalmente competencias municipales, y no sólo la denominación de reglamentación de los usos del suelo, la cual es competencia de los Concejos Municipales. (Según Art. 313 Núm. 7 C.P. 91)

pero la confundió como se señaló al interior de la tesis, con la de ordenamiento del territorio.

A pesar de la que la vigente Ley de Reforma Urbana en Colombia fue expedida tomando en consideración la legislación española en la que se señala, siguiendo la distribución competencial de la Constitución de 1978, que el ordenamiento del territorio y el urbanismo son dos realidades y competencias distintas, que recaen sobre autoridades distintas, en Colombia la Ley 388/97 hace recaer en los municipios, distritos, y excepcionalmente en las Áreas Metropolitanas la competencia de ordenación del territorio, y dentro de esta, la de expedir la normativa urbanística. Es decir, incluye a la normativa urbanística como un componente más dentro de la legislación territorial, a la cual se supedita,<sup>825</sup> y ambos casos ejercidos por la misma autoridad.

En virtud de lo anterior se ha dicho con carácter general, que la ley 388 de 1997 es una norma ambigua, que incorporó al país un nuevo raciocinio en la forma de adelantar la planificación físico-territorial del desarrollo local a partir de una visión prospectiva y participativa de lo urbano-territorial, pero que la adoptó de mala forma, basada en modelos de Estados compuestos y *trayendo por los cabellos* las soluciones. Esta Ley es compleja y cargada de procedimientos, y presenta en varios problemas de técnica jurídica en su redacción, lo cual opera como un obstáculo para su comprensión y abona el terreno para conflictos, no basados en simples consideraciones formales.

Al margen de lo anterior y como segunda de las visiones generales hay que afirmar que ésta ha tenido más impactos positivos que negativos. En un país donde las normas varían de forma constante sin haber desplegado sus efectos, es un logro que ésta se haya mantenido poco alterada en su esencia. La

---

<sup>825</sup> En efecto, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 señala: *Normas urbanísticas*. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

anterior circunstancia ha proporcionado un espacio de estabilidad para el proceso de comprensión, aprendizaje y aplicación de los instrumentos que creo o adaptó, el cual señalan sigue hoy.

En consonancia con lo señalado, tenemos que la Ley estableció que el ordenamiento del territorio se hará tomando en cuenta las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, y además, dispuso de un conjunto de herramientas de gestión, algunas heredadas de la normativa precedente, pero otras en su mayoría de nueva factura: la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial con carácter vinculante para actores públicos y privados;<sup>826</sup> la participación en plusvalías; la enajenación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, entre otras. Así, se ha generalizado en todas las ciudades un nuevo raciocinio en la manera de concebir y gestionar las ciudades; ciertamente el proceso ha sido lento, y sobre todo, ha desarrollado de manera mínima el potencial que entraña, pero cambiar ciertas inercias y la falta de visión o compromiso político con el tema no ha sido, ni será fácil, pero se ha iniciado la andadura.

Ahora, tal como hicimos al desarrollar el apartado sobre el Estado español, procede la pregunta: ¿Aporta la Ley 388/97 desde la planificación territorial y urbana a la implantación del modelo de sostenibilidad urbana? En principio podríamos responder afirmativamente a la pregunta, y podríamos señalar que ésta Ley impulsó para Colombia la incorporación de la sostenibilidad a la ordenación territorial y urbana, pero como hemos dicho antes, teniendo en cuenta que es una norma ambigua, las prescripciones que incorporó con la visión sostenible encuentran en el mismo texto su sentido antinómico.

---

<sup>826</sup> Y a su vez de estos se desprenden los Planes Parciales El Plan Parcial, es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los POT para áreas determinadas del suelo urbano, y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales. El plan parcial incluye las previsiones relacionadas con las directrices de planeamiento y diseño urbanístico de la respectiva área o proyecto, la definición específica de usos e intensidad de usos y la adopción de los instrumentos de gestión del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera y programación de las obras de urbanización.

Algunos aspectos que hacen pensar que efectivamente se incorporó la sostenibilidad a su texto (fueron reseñadas en el cuerpo de la tesis) son las siguientes:

Estableció en su artículo 21 el principio de *Armonía de los Instrumentos de Planificación*, según el cual, partiendo de que los POT definen a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, se hace necesario que en la definición de programas y proyectos al interior de los Planes de Desarrollo Municipales, se tenga en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio establecidas por aquellos. Lo anterior no es una cuestión de poca monta, pues en los Planes de Desarrollo se define el modelo nacional y territorial en relación con la planeación del desarrollo socio-económico, pero también ambiental.

De otra parte, estableció como principio de la ordenación territorial y urbanística a la función social y ecológica de la propiedad, y estableció como objetivo, el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

En tercer lugar incorporó una importante solución jurídica para articular las decisiones entre los niveles nacional, regional y local, habida cuenta que muchos de los procesos espaciales exceden el ámbito político-administrativo municipal. Esta solución fue el establecimiento de las denominadas determinantes de superior jerarquía. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las determinantes constituyen normas de superior jerarquía a las cuales deben ajustarse la elaboración y adopción de los POT municipales. Dichas determinantes tienen que ver con distintos aspectos, entre los cuales



destacan de manera principal, las normas ambientales (desde la gestión de riesgo hasta los sistemas de áreas protegidas); la protección del patrimonio cultural, incluyendo el histórico; la infraestructura de servicios esenciales como los sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; así como las directrices de ordenamientos la relación ciudad-región a partir de las áreas de influencia y los componentes de ordenamiento territorial correspondientes a hechos metropolitanos, cuando existan Áreas Metropolitanas.

Por último estableció un dictamen con carácter vinculante (preceptivo) a ser expedido por parte de la respectiva autoridad ambiental competente sobre la viabilidad ambiental de los POT, así como de sus planes de ejecución (Planes Parciales).<sup>827</sup> Sin este dictamen, los POT carecen de validez.

Sin embargo, al tiempo que se resaltan los indicios de la incorporación de la sostenibilidad al texto, aparecen los aspectos en contra que le restan fuerza ejecutoria. Como se señaló, no existe la evaluación ambiental de Planes en Colombia; las autoridades ambientales, y mucho más la municipales, carecen del conocimiento y los mecanismos para adelantar una verdadera viabilidad ambiental de los POT; la planeación participativa es una ilusión, por lo general los planes se llevan a cabo a puerta cerrada, en las oficinas de Planeación o en las de los consultores contratados; y por si lo anterior fuera poco, normativa de carácter nacional expedida por el Congreso de la República y el Gobierno Central, han hecho nugatorias las disposiciones contenidas en la Ley 388 de 1997.

De acuerdo con lo comentado en la líneas finales tenemos el caso de la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan de Desarrollo 2006-2010) la cual estableció la posibilidad de desarrollar Proyectos Nacionales de Interés Social que podrían pasar por encima de los POT, su Decreto Reglamentario, el 2201, de 5 de

---

<sup>827</sup> Sin embargo como se anotó, no señaló, ni existe directriz sobre cuál es el instrumento y cómo llevar a cabo este procedimiento, teniendo en cuenta que en Colombia no hay Evaluación Ambiental de Planes pues no existe la Evaluación Ambiental Estratégica.

agosto de 2003, expedido por el Presidente de la República de la época y el cual se encuentra aún vigente, así lo corrobora. Este Decreto señala en sus artículos 1 y 2 que los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de *utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación*, podrán ser adelantados por ésta en todo el territorio nacional, de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual, previa la expedición de la respectiva licencia o del correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente (si aparece en el listado taxativo establecido en el Decreto 2820 de 2010, antes 1220 de 2005). Por su parte el artículo 2 del Decreto viene a decir que los Planes, Planes Básicos o Esquemas de Ordenamiento Territorial de los Municipios y Distritos, en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades de *utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación*. Es flagrante esta injerencia que resta autonomía a los entes territoriales.

Es evidente entonces que además de los aspectos jurídicos, están los políticos. Un primero va en relación con los efectos desfavorables que origina la superposición de normas nacionales emitidas por fuera de los procedimientos legales de establecimiento y revisión de los POT y que llegan a invadir la ordenación territorial y urbanística en cabeza de los Municipios. Los efectos se traducen en incertidumbre jurídica como resultado de la vigencia simultánea de dos disposiciones diferentes o contradictorias válidamente expedidas por dos o más autoridades públicas, cuya presunción de legalidad se mantiene para una y otra. En este caso cuál es la válida, cuál prima.

Al respecto y en relación con el alcance de la actuación municipal hay quienes sostienen que el control sobre la función pública del urbanismo recae en buena medida en el nivel nacional, que indica que sólo lo que esté previsto de manera específica y detallada en la Ley nacional (sin que haya reserva de Ley) puede ser aplicado por las autoridades municipales. La otra, con la cual estamos de acuerdo, y es nuestra interpretación al respecto, es que la Ley

nacional establece un marco general (a semejanza de lo que podría ser la legislación básica en España), en lo relacionado con el régimen urbanístico de la propiedad privada del suelo, dentro del cual las autoridades municipales, titulares de la competencia de regulación de usos del suelo, podrán desarrollar con un margen relativamente amplio de libertad sus actuaciones.

Al igual que acontece en materia ambiental, existen también problemas de capacidad institucional, tanto en las entidades del nivel nacional como del municipal. Al momento de expedir esta Ley hizo falta diseñar procesos adecuados de transición, así como de información y formación. La falta de acompañamiento con procesos de formación y de capacitación y la debilidad de los equipos municipales han implicado que en muchos casos la elaboración de los proyectos de planes quede en manos de consultores que no necesariamente cuentan con suficiente capacidad e idoneidad técnica, lo que han hecho es uniformizar y repetir recetas y formatos, *copiar y pegar*.

Lo que si no tiene presentación es la inaplicación reiterada y sistemática de los principios establecidos en la Ley para el ejercicio de las funciones administrativas por parte de las autoridades competentes. No cabe duda, teniendo en cuenta las dinámicas cotidianas en relación con la función pública del urbanismo, que éstas los desconocen, no saben cómo aplicarlos o caprichosamente se empeñan en no hacerlo. Muchos de los conflictos que se presentan en relación con esta función deberían ser resueltos a través de los criterios de colaboración armónica, coordinación, concurrencia o complementariedad, sin embargo, lo que ha habido es una descoordinación, en la mayoría de los casos, impuesta desde el nivel nacional.<sup>828</sup>

Todos estos aspectos, lejos de estar superados, son dinámicas habituales que aún tienen un largo trecho por recorrer y no es un asunto banal, habida cuenta de la concreción que ha venido tomando la categoría de la función

---

<sup>828</sup> No se necesita tener un Estado Federal o Autonómico, para sufrir en carne propia los problemas de la *irreconciliabilidad* competencial, Colombia, siendo un Estado unitario, es el fiel reflejo de que a pesar de la visión centralista que acompaña el desarrollo del país, es posible estar desarticulados y pugnar permanentemente por asuntos que podrían estar bien atendidos a través de la colaboración o la coordinación.

pública del ordenamiento territorial, donde más allá de la clásica visión de las prerrogativas del poder público, estamos ante un deber de las autoridades municipales de ejercer dicha función, a través de una serie de acciones urbanísticas establecidas en la Ley, con el fin de garantizar derechos colectivos y sociales (como el del medio ambiente sano, el espacio público, la participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado, la producción de suelo urbanizado de manera ordenada o la vivienda digna).

Pero tampoco hay que ser negativos. Después de años de inexistencia de regulación, y teniendo en cuenta que la ordenación del territorio y el urbanismo son competencias que recaen de manera principal en los Municipios, estas normas se encuentran en proceso de maduración y crecimiento.

Habrà que ir adaptando poco a poco la mentalidad municipal al raciocinio que supone planificar el desarrollo a todo nivel. Hay razones para ser optimistas: en los ámbitos de la administración pública, académicos y ciudadanos el debate se mantiene vigente, se ha cualificado, contribuyendo también a mejorar las condiciones que hagan más fluida el diseño y la aplicación de los instrumentos. Es de esperar también una segunda etapa de acciones ciudadanas dirigidas a presionar la aplicación local de los instrumentos con mayor impacto social.

En aspectos como incorporación de determinantes ambientales y la gestión del riesgo o la utilización de tributos con base en suelo (como la contribución de valorización o la participación en plusvalías) para propender por la implantación de un modelo de desarrollo urbano sostenibles, los avances son positivos.

En relación con los planes de ejecución del contenido de los POT (Planes Parciales), parece mitigar la importancia de su aplicación. De la asignación gratuita e incondicionada de las normas de uso y edificabilidad a la asignación condicionada a la financiación de las obras de infraestructuras viales y de servicios públicos y de espacio público en general, del desarrollo predio a

predio a la gestión asociada que permite un uso más racional del suelo. La experiencia colombiana enfrenta varios espacios de tensión pero también de posibilidades de construcción, que se espera en un futuro no muy lejano se resuelva a favor de la sostenibilidad.

En cuanto a los reglamentos de las disposiciones de esta Ley 388 de 1997, vemos que en su mayoría incorporan como principio o criterio principal a la protección del medio ambiente urbano. Es el caso de los Decretos sobre espacio público (D.1504/98); disciplina urbanística (Ley 810 de 2003); Licencias Urbanísticas (D. 1469 de 2010); etc.

Por último, y a diferencia del Estado español, en relación con la imbricación entre la normativa ambiental y la territorial y urbana para la configuración de normas transectoriales para el desarrollo urbano sostenible, en Colombia fue expedida en julio de 2006 una Ley encaminada a coadyuvar la implantación del modelo de sostenibilidad a la ciudad colombiana. La Ley en mención es la 1083, de julio 31 de 2006, sobre planeación urbana sostenible. Sin embargo, como fue puesto de presente en el cuerpo de la tesis, ésta constituye un corolario de errores y asuntos a medio regular, pero en esencia es bienintencionada, y supone más que un retroceso, un primer intento en la idea de alcanzar el desarrollo urbano sostenible en Colombia.

A pesar de su sugestivo nombre, la Ley 1083 se encamina a regularizar la movilidad urbana bajo criterios de sostenibilidad, tiene la virtud de atar a instrumentos jurídicos vinculantes la forma de organizar dicha movilidad y asigna competencias ineludibles, en la mayoría de los casos, con plazos de cumplimiento concretos. Sin embargo, no desarrolla con claridad la manera como dichas normas serán aplicadas, además de que es perceptible que no logran superar la sectorialidad. Nada señala en relación con las fuentes y rubros que financiarán la ejecución de las reformas propuestas, así como la manera cómo dichos recursos serán, efectivamente, amarrados a la planificación de las ciudades. En fin, como primer ejercicio sobre estos asuntos

es aceptable, pero habrá que aprender de los errores cometidos para los próximos ejercicios.

Frente al panorama presentado sería apenas lógico preguntarse: ¿Qué hace falta para retomar la senda en la implantación del modelo de sostenibilidad en Colombia? La respuesta no se presta para soluciones fáciles, pero en general, debe pasar por una combinación entre mayor elaboración de instrumentos transectoriales que atiendan las dinámicas reales de las ciudades, pero más que eso, hacer efectivo lo que existe. Sin duda es necesario revisar y corregir tanto la Ley 99 como la Ley 388 de 1997 en relación con los procesos de evaluación y aprobación ambiental de los instrumentos de planificación y en el mismo sentido, se requiere establecer fuertes mecanismos de articulación de competencias y de armonización de los instrumentos de planificación.

Debe existir mayor acompañamiento a los municipios en la formulación y expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial, sobre todo, en lo relacionado con el establecimiento de las determinantes ambientales.

Se hace necesario dar mejor y más clara interpretación a la Ley 99 de 1993 y la Ley 768 de 2002 en lo relacionado con ámbito y el tipo de competencias de las autoridades ambientales urbanas. En ese mismo sentido, sería más que deseable, corregir de una vez por todas la dependencia de estas entidades al gobierno territorial de turno y hacerlas realmente autónomas (como las CAR) presupuestal, técnica y humanamente.

Después de analizar los requisitos de existencia y la naturaleza del componente institucional ambiental urbano en Colombia es posible señalar que en términos generales existen deficiencias organizacionales por lo que se plantea de manera generalizada llevar a cabo una reestructuración. Se propone un modelo de entidad que reúna los aspectos positivos de cada una de las formas de organización adoptadas, planteando además, nuevos aspectos.

Hay la necesidad apremiante de una reforma de la Ley Marco Ambiental, que es la norma en la que se encuadra la creación de las entidades encargadas del manejo del medio ambiente urbano. De igual forma, esto exige una modificación al artículo 13 de la Ley de Distritos la cual crea este tipo de autoridades para los distritos del Caribe colombiano.<sup>829</sup>

---

<sup>829</sup> Las modificaciones que se plantean consistirían en: *a.*) Ampliar el ámbito de competencia dentro del cual actuarían las autoridades ambientales, ya que como ya se ha planteado, es imposible limitar el radio de acción de éstas exclusivamente al perímetro urbano del municipio, por cuanto el medio ambiente constituye una unidad y por tanto debe ser tratado y manejado como tal; además del hecho de que la mayoría de problemas que afectan el ambiente urbano se generan en los alrededores de dicho perímetro; *b.*) Plantear como modelo para las autoridades ambientales urbanas, la jurisdicción de las Áreas Metropolitanas, ya que como se sabe este tipo de organización administrativa se conforma como consecuencia de la interdependencia que existe entre municipios un poco más pequeño respecto de un municipio núcleo o metrópoli. Con este tipo de entidades como autoridad ambiental metropolitana se llevaría a cabo una gestión ambiental que vinculase el medio ambiente urbano y las relaciones con su *hinterland*; *c.*) Crear una entidad con una naturaleza jurídica especial, para dar así cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo constitucional 150 numeral 7º y ajustarse a esta preceptiva que determina que se debe reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía. Consideramos, entonces que esta disposición deber ser tenida en cuenta de igual forma para las autoridades ambientales urbanas, por cuanto sus funciones son idénticas a las de las CAR; y, *d.*) Se hace imperativa la necesidad de que las autoridades ambientales cualquiera sea su ámbito de competencia, estén dotadas de autonomía. Lo ideal sería que estas entidades no estuviesen adscritas o vinculadas a la administración central municipal, lo cual no obsta para que se le de participación a la entidad territorial en la toma de decisiones. Asimismo, la decisión de elegir al Director de las autoridades ambientales urbanas no debe recaer en los Alcaldes, sino producto de un concurso público de méritos.





## **BIBLIOGRAFIA CAPÍTULO I**

**ALMENAR**, Asencio & **DIAGO**, María (2002). *El proyecto necesario: construir un desarrollo sostenible a escala regional y local*. Editorial Universidad de Valencia. Valencia, España

**ALOMAR**, Gabriel (1980). *Teoría de la ciudad*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España

**ANDRADE**, Pilar & **BERMUDEZ**, Diana. (2010). *La sostenibilidad ambiental urbana en Colombia*. Informe de la Contraloría General de la República de Colombia 2009-2010. En: Revista Bitácora No. 17. Bogotá, Colombia. Págs. 73-93

**ARBARET**, Christian (1981). *La ciudad medieval: sistema social, sistema urbano*. Ed. Yves Barel. *El sistema urbano medieval* [traducción española: Enrique Grillo Solano y María José Méndez] Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España

**ASHTON**, Thomas (1991). *La revolución industrial: 1760-1830*. [Traducción de Francisco Cuevas Cancino] 2 edición, 9 reimpresión. Fondo de Cultura Económica de México. México D.F., México

**AYMONIMO**, Carlo (1972). *Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna*. Ediciones Gustavo Gil, Barcelona, España

**BARROW**, Reginald (1969). *Los romanos* [traducción de Margarita Villegas de Robles] 4 Ed. Editorial Fondo de Cultura Económica de México. México D.F., México

**BECK**, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. [Traducción de Jesús Alborés Reyes]. Ediciones Siglo Veintiuno. Madrid, España

**BERMEJO SEGURA**, Roberto. (2002). *Desarrollo sostenible y humano*. En: *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Editorial Icaria. Madrid, España

**BERTALANFY**, Ludwing (1976). *Teoría general de los sistemas*. Fondo de Cultura Económica de México. México, México

**BIFANI**, Paolo. (1999). *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Editorial Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África. Madrid, España

**BRAÑES**, Raúl. (1994). *Manual de Derecho ambiental Mexicano*. Fondo Editorial de Cultura Económica de México. México D.F., México

**CAMAGNI**, Roberto (1995). *El desarrollo urbano sostenible: razones y fundamentos de un programa de investigación*. En: Papeles de Economía española No. 80. Págs. 266-289

**CAMAGNI**, Roberto & **TARROJA**, Alex (2006). *Una nueva cultura del territorio: criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis. Barcelona, España

**CAPEL**, Horacio (2009). *Geografía o estudios urbanos*. En: Historiografía sobre tipos y características históricas, artísticas y geográficas de las ciudades y pueblos de España. Editores literarios. Santander, España. Págs. 99-105

**CAPEL**, Horacio (1975). *La definición de lo urbano*. En: Estudios Geográficos No. 138-139. Número especial de "Homenaje al Profesor Manuel de Terán, febrero-mayo. Págs. 265-301

**CASTELLS**, Manuel & **HALL**, Peter (1994). *Las tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XX*. Alianza Editorial. Madrid, España

**CASTELLS**, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. Ediciones Siglo XXI. Madrid, España

**CARRERAS I VERDAGER**, Carles (1983). *La ciudad: enseñanzas del fenómeno urbano*. Ed. Técnicas didácticas Anaya. Madrid, España

**CASTRO BONAÑO**, Marcos (2004). *Indicadores de desarrollo sostenible urbano. Una aplicación para Andalucía*. Instituto de estadística para Andalucía. Sevilla, España

**CASTRO MARTÍNEZ**, Pedro; **ESCORIZA MATEU**, Trinidad; **OITRA PUIGDOMENECH**, Joaquín & Otros (2003). *¿Qué es una ciudad?: Aportaciones para su definición desde la prehistoria*. En: Revista Electrónica Escrita Nova No. 146. Agosto de 2003. Barcelona, España

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS** (1996). Grupo de expertos en medio ambiente urbano. *Informe sobre ciudades sostenibles*. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO & BRUNTLAND**, GRO. (1987). *Nuestro futuro común*. Primera edición. 2a reimpresión (1992). Alianza Editorial. Madrid, España

**CONSTANZA**, Robert. (1997). *La sostenibilidad: el mantenimiento del sistema global en el que se basa la vida*. En: Medio ambiente y desarrollo sostenible: más allá del informe Brundtland. Ed. Trotta. Madrid, España

**CROSBY**, Alfred (1988). *Imperialismo ecológico: la expansión biológica de Europa 1900-1990* [Traducción de Montserrat Iniesta]. Editorial Crítica. Barcelona, España

**DANIEL**, Gly (1968). *The first civilizations: the archaeology of their origins*. Thames and Hudson, Corp. London, UK

**DE COULANGUES**, Fustel (1984). *La ciudad antigua*. Ediciones Península. Madrid, España.

**DE REYNOLD**, Gonzague (1948). *La formación de Europa: el mundo griego y su pensamiento*. Ediciones Pegaso. [Traducción de José Miguel de Azaola]. Madrid, España.

**DE TERAN**, Fernando (1985). *El problema urbano*. Salvat editores. Barcelona, España

**DE TERAN**, Fernando. (1999). *Historia del Urbanismo en España*. Editorial Cátedra. Madrid, España

**DE TERAN**, Manuel. (1951). *Pensamiento geográfico y espacio-regional en España*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España

**DE VRIES**, Jan (1987). *La urbanización en Europa 1500-1800*. Traducción castellana de Ramón Grau. Editorial Crítica. Barcelona, España

**DICKINSON**, Robert (1961). *Ciudad, región y regionalismo*. Editorial Omega. Barcelona, España

**DURKHEIM**, Emile (2000). *Las Reglas del método sociológico y otros escritos*. Alianza Editorial. Madrid, España

**EL SERAFY**, Salah. (1997). *Sostenibilidad, medición de la renta y crecimiento*. En: Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible: más allá del informe Brundtland. Ed. Trotta. Madrid, España

**FARIÑA TOJO**, José. (2000). *Ciudades menos insostenibles*. En: Biblioteca ciudades para un futuro más sostenible. Universidad politécnica de Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n25/ajfar.html>, Madrid, España

**FERIA TORIBIO**, José María. (2006). *Los procesos metropolitanos como expresión relevante de la nueva realidad territorial*. En: *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación*. Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia. Sevilla, España

**FERNÁNDEZ DURÁN**, Ramón (1993). *La explosión del Desorden: la metrópoli como espacio de crisis global*. Editorial Fundamentos. Madrid, España

**FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**, Tomás Ramón (2005). *Manual de Derecho urbanístico*. 18ª. Edición. El consultor. Madrid, España

**FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**, Tomás Ramón (1973). *El Medio Ambiente Urbano y las Vecindades Industriales*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, España

**FUNDACIÓN IBERDROLA** (2004). *Los principios del desarrollo económico sostenible*. Fundación Iberdrola. Madrid, España

**FUSCALDO**, Perla (1979). *La ciudad a través del tiempo*. Editorial Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**GEDDES**, Patrick. (1995). *Los principios de la economía ecológica*. Fundación Argentaria Visor. Madrid, España

**GRIFFIN**, Keith (2002). *Desarrollo humano: origen, evolución e impacto*. En: *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Editorial Icaria. Madrid, España

**GOERLICH**, Francisco & **MAS**, Matilde. (2008). *Sobre el tamaño de las ciudades en España: dos reflexiones y una singularidad empírica*. Fundación BBVA. Bilbao, España.

**GOODWIN**, Godfrey (1991). *España islámica*. Debate Editorial. Madrid, España

**GRAVIER**, Jean (1970). *La question regionale*. Editorial Flammarion, Paris, Francia.

**GUGLIEMI**, Nilda (1979). *La ciudad medieval italiana, aspectos sociales y urbanísticos*. La ciudad medieval y sus gentes. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina

**GUTKIND**, Edwin (1953). *Community and environment: a discourse on social ecology*. Editorial Watts, Londres, Inglaterra

**HALL**, Peter (1996). *Ciudades del mañana: urbanismo en el siglo XX*. Ediciones Serbal, Barcelona, España.

**HUNTINGTON**, Samuel. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Edición 1a. Editorial Paidós. Barcelona, España

**IZQUIERDO URIBE**, Adolfo (2005). *Ciudad: probabilidad emergente de un organismo vivo. Una aproximación epistemológica a la relación universidad-ciudad en tanto problema filosófico contemporáneo*. En: Revista Desafíos No. 13. Revista del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Págs. 206-238

**JAQUENOD DE ZSÖGÓN**, Silvia. (1991). *El Derecho ambiental y sus principios rectores*. Ed. Dykinson. Madrid, España

**KITTO**, Humphrey (1984). *Los griegos* [traducción de Delfín Leocadio Garasa] 14 ed. Eudeba Ediciones, Buenos Aires, Argentina

**LAFEBVRE**, Henri (1970). *La revolución urbana*. Alianza Editorial. Madrid. España

**LAFEBVRE**, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península. Barcelona, España

**LERNER**, Jaime (2007). *The state of the world 2007: our urban future*. W.W. Norton & Company – World watch Institute. Washington, USA

**LEZAMA**, José, **DOMINGUEZ**, Judith. (2006). *Medio ambiente y sustentabilidad urbana*. En: Papeles de Población No. 49 Julio-septiembre. Universidad Nacional Autónoma del Estado de Hidalgo. Hidalgo, México. Pág. 154-176

**LÓPEZ CERÓN-HOYOS**, Cristina. *Ciudades sostenibles: la planificación como medio para lograr la sostenibilidad urbana*. En: Revista de Derecho Ambiental No. 16. 1996, Madrid, España. Pág. 51-77

**MANTOUX**, Paul (1962). *La revolución industrial en el siglo XVIII: ensayo sobre los comienzos de la gran industria moderna en Inglaterra*. [Traducción de Juan Martín]. Ediciones Aguilar. Madrid, España

**MARTÍN MATEO**, Ramón (1998). *Manual de Derecho Ambiental*. Ed. Trívium S.A. 2da Ed. Madrid, España

**MEADOWS L.** Dennis, **MEADOWS H.** Donella, **RANDERS** Jorgen (1972) *Los límites del crecimiento*. Universe Books. New York, USA

**MELLA MARQUEZ**, José María. (2003). *El medio ambiente urbano en España*. Editorial Cívitas. Madrid, España

**MITCHELL**, Bernard (1999). *La gestión de los recursos y del medio ambiente*. Ediciones Mundiprensa. Madrid, España

**MOHOLY-NAGY**, Sibil (1970). *Urbanismo y sociedad: historia ilustrada de la evolución de la ciudad*. Ediciones H. Blume. Barcelona, España

**MORIN**, Edgar (1980). *El desarrollo de la crisis del desarrollo*. En: *El mito del desarrollo*. Editorial Kayros. Madrid, España

**MORRIS**, Anthony (1979). *Historia de la forma urbana*. Gustavo Gil Editores. Barcelona, España

**MUMFORD**, Lewis (1979). *La ciudad en la historia*. Ediciones Infinito. Buenos Aires, Argentina.

**MUMFORD**, Lewis (1957). *La cultura de las ciudades*. Editorial Emecé. Buenos Aires, Argentina

**MUMFORD**, Lewis (1956). *Historia natural de la urbanización*. Editorial Emecé. Buenos Aires, Argentina

**MURATORE**, Giorgio (1980). *La ciudad renacentista: tipos y modelos a través de los tratados* [traducción al español de P. van Breda]. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España

**NAREDO**, José Manuel (1996). *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. Este texto forma parte de: “*la construcción de la ciudad sostenible*”, publicado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1996. Ha sido tomado de la versión electrónica del Boletín: “Ciudades para un futuro más sostenible”. <http://habitat.aq.upm.es/cs/>. Madrid, 1996

**ODUM**, Eugene (1985). *Fundamentos de Ecología*. Editorial Interamericana. México D.F., México

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos-HABITAT** (2006). *Informe de la II conferencia para los asentamientos Humanos*. Estambul, Turquía

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD** (2010). *Informe sobre el desarrollo humano*. En: [www.undp.org](http://www.undp.org)

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD** (2009). *Informe sobre el desarrollo humano*. En: [www.undp.org](http://www.undp.org)

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD** (2008). *Informe sobre el desarrollo humano*. En: [www.undp.org](http://www.undp.org)

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD** (2007). *Informe sobre el desarrollo humano*. En: [www.undp.org](http://www.undp.org)

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD** (2006). *Informe sobre el desarrollo humano*. En: [www.undp.org](http://www.undp.org)

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD** (2005). *Informe sobre el desarrollo humano*. En: [www.undp.org](http://www.undp.org)

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD** (2004). *Informe sobre el desarrollo humano*. En: [www.undp.org](http://www.undp.org)

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD** (2001). *Datos del U.N. Yearbook 2004*, corrobora información de 2001. Washington, USA

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS** (2000). *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. New York, USA

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF** (1999). *Informe: El Progreso de las Naciones 1999*. New York, USA

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD** (1990). *Reporte mundial sobre el desarrollo humano*. New York, USA

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS** (1983). *Comisión mundial para el medio ambiente y el desarrollo*. Comisión Bruntland.

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS** (1972). *Cumbre de las Naciones Unidas sobre el medio humano*. Estocolmo, Suecia.

**PARK**, Robert (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. [Estudio preliminar y traducción de Emilio Martínez]. Ediciones del Serbal. Madrid, España

**PARRA**, Fernando (1994). *La ciudad como ecosistema*. En: *Revista Ciudad y territorio* No. 100-101. Ministerio de obras públicas, transportes y medio ambiente. Madrid, España

**PASSINI**, Jean (2001). *La ciudad medieval: de la casa al tejido urbano: actas del primer curso de Historia y Urbanismo Medieval organizado por la Universidad de Castilla-La Mancha*. Coordinador, Jean Passini. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca, España

**PERLOFF**, Harvey (1973). *La calidad del medio ambiente urbano*. Ed. Oikos-Tau. Resources for the future. Madrid, España.

**PIÑÓN**, Juan Luis (1996). *Apreciaciones sobre los márgenes de la historia urbana*. En: *La historia urbana*. Editorial Ayer. Madrid, España

**PROSHANSKY**, Harold (1983). *Psicología ambiental: el hombre y su entorno físico*. Editorial Trillas, México, México.

**QUESADA**, Miguel Ángel (1989). *La ciudad medieval (1248-1492)*. 3a. ed. Rev. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla, España.

**RACIONERO**, Luis (1986). *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio*. Ed. Alianza Universidad. Madrid, España

**REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA-RAE** (2010). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Vigésimo Cuarta edición. Madrid, España

**REISSMAN**, Leonard (1970). *El proceso urbano: las ciudades en las sociedades industriales*. Ediciones Gustavo Gil, Barcelona, España

**REES**, William & **WACKERNAGEL**, Mathis (1996). *¿Ciudades Sostenibles?* En: *Ecología Política* No. 12. Icaria Editorial Madrid, España. Págs. 43-52.

**REES**, William. (1996). *Our ecological footprint: reducing human impact on the earth*. New Society Publishers. Vancouver, Canada

**REES**, William. (1992). *Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: What Urban Economics Leaves Out*. *Environment and Urbanization*, Vol. 4 N° 2. Págs. 121-130. Citado en: *Agencia Europea de Medio Ambiente. El medio ambiente en Europa. El medio ambiente urbano*. Capítulo XII. Copenhague, Dinamarca

**REYES**, Giovanni (2007). *Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y el Caribe*. En: *Zona Económica* Revista electrónica: [www.zonaeconomica.com/teorias-desarrollo](http://www.zonaeconomica.com/teorias-desarrollo)

**RIST**, Gilbert (2002). *Desarrollo: historia de una creencia occidental*. Instituto Universitario de Desarrollo y cooperación Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España

**ROBBINS**, Lord (1974). *Teoría del desarrollo económico en la historia del pensamiento económico*. Ariel editorial. Barcelona, España

**ROCA CLADERA**, Joseph. (2003). *La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?* En: *Revista Ciudad y territorio* No. 135. Madrid, España. Págs. 17-36

**SASSEN**, Saskia (1991). *Global Cities*. Princeton University Press, New York, USA.

**SEN**, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Madrid, España.



**SEPULVEDA**, Luz Elena (1995). *La ciudad, ¿un ecosistema?* En: Revista electrónica Luna Azul No. 1. Universidad de Manizales. Manizales, Colombia. Págs. 1-4

**SIGNORELLI**, Amalia (1999). *Antropología urbana*. Editorial Anthopos. Barcelona, España

**SJOBERG**, Gideon (1979). *El origen y la evolución de las ciudades*. En: *La ciudad, su origen, crecimiento e impacto en el hombre*. Editorial H. Blume Ediciones. Madrid, España

**SOROKIN & ZIMMERMAN** (1929). *Principles of rural-urban sociology*. Henry Holt. New York.

**SORRIBES**, Joseph & **PERELLÓ**, Salvador (2001). *Las ciudades del siglo XXI*. Editorial Colección Interciencias. Madrid, España

**STOKOLS**, D. (1990). *Instrumental and Spiritual Views of People-Environment Relations*. *American Psychologist*, 45. Págs. 641-646.

**SUNKEL**, Osvaldo & **PAZ**, Pedro (1988). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI editores. Ciudad de México, México

**TAMAYO**, Mario (1999). *La investigación*. Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior-ICFES. Bogotá, Colombia

**TELLO**, Enric (2005). *La Historia Cuenta: del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible*. Ediciones de intervención cultural. Barcelona, España.

**TINAS**, Jorge (1991). *Desarrollo y ecosistema urbano*. En: *Revista Sistemas-Revista de Ciencias sociales*. Madrid, España. No. 104-105

**VALERA**, Sergi & **POL**, Henri (1999). *El concepto de identidad social urbana: una aproximación entre la psicología social y la psicología ambiental*. Universidad de Barcelona, Barcelona, España.

**VASQUEZ ESPÍ**, Mariano. (1998). *Las ciudades sostenibles*. En: *Biblioteca ciudades para un futuro más sostenible*. Universidad politécnica de Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/select-sost/ab1.html> Madrid, España

**VILÁ VALENTÍ**, Juan (1973). *Campo y ciudad en la geografía española*. Biblioteca básica Salvat. Barcelona, España

**VINUESA ANGULO**, Julio & **VIDAL DOMINGUEZ**, María. (1991). *Los procesos de urbanización*. Editorial síntesis, Madrid, España

**ZAMBRANO**, Fabio (2002). *La ciudad en la historia. En: La ciudad, hábitat de diversidad y complejidad*. Ediciones Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Págs. 123-166

**ZOROKIN**, Pitirim; **ZIMMERMAN**, Carle (1929). *Principles or rural-urban sociology*. Holt. New York, Usa

## **BIBLIOGRAFÍA - CAPITULO II**

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE-AEMA & MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO** (2009). *El medio ambiente en Europa – Cuarta Edición*. Editorial Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Madrid, España

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE-AEMA** (2007). *Informe TERM: Transport and Environmet: on the way to a new common transport policy» (Transporte y medio ambiente: hacia una nueva política común de transporte)*. Copenhague, Dinamarca

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE- AEMA** (2005). *El medio ambiente europeo: Estado y perspectivas 2005*. Copenhague, Dinamarca

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE** (2003). *El medio ambiente en Europa. Tercer informe*. Copenhague. Dinamarca

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE** (2001). *El medio ambiente en Europa: segunda evaluación. El medio ambiente en Europa. Capitulo XII*. Copenhague. Dinamarca

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE** (2001). *Informe Ruido, exposición y molestias provocadas por el tráfico*. Copenhague. Dinamarca

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE** (2001). *Informe Ruido, exposición y molestias provocadas por el tráfico*

**AGENCIA EUROPEA DE ESTADÍSTICA-EUROSTAT**. (2000) *Residuos generados en Europa 1985 – 1997. Estadísticas del año 2000*. Luxemburgo. Luxemburgo

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE-AEMA** (1997). *Contaminación atmosférica en Europa en 1997*. Copenhague, Dinamarca

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE Y MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE DE INGLATERRA** (1996). *Datos del Ministerio del Medio Ambiente, el Transporte y las Regiones, del Reino Unido*. Copenhague, Dinamarca

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE** (1997). Contaminación atmosférica en Europa en 1997

**AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE-AEMA** (1995). *El suelo*. Capítulo 7. Informe Dobbris sobre la situación del medio ambiente en Europa. Copenhague, Dinamarca

**AGUADO MORALEJO**, Itziar; **BERRUTIA**, José & **ECHABARRÍA** Carmen. (2007). *La Agenda Local 21 en Europa: una visión general*. En: Revista Ekonomiaz No. 64. Bilbao, España. Págs. 72-91

**AGUDO GONZÁLEZ**, Jorge (2003). *Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales*. Estudio jurisprudencial. En: Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente No. 201 Madrid, España. Págs. 11-62

**ALGUACIL**, Julio. **MORÓN**, Concha & Otros (1994). *La eclosión de la sociedad urbana: desorden o medio ambiente urbano*. En: Revista Ciudad y Territorio No. 100 -101. Ministerio de Obras Públicas, transportes y medio ambiente. Madrid, España

**ALONSO GARCÍA**, Enrique (1993). *Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*. Vol. 1 Editorial Cívitas. Madrid, España

**ASHTON**, Thomas (1970). *La Revolución Industrial*. 4º reimpresión. (Traducción de Francisco Cuevas Cancino). Editorial Fondo de Cultura Económica de México. México, México

**BAÑEGUIL**, Tomás & **CHAMORRO**, Antonio (2003). *La industria española y el etiquetado ecológico*. En: Boletín Económico de ICE nº 2782. Madrid, España. Págs. 13-22

**BASE DE DATOS CORINE LAND COVER** (2000)  
<http://terrestrial.eionet.eu.int/CLC2000/docs/publications/corinescreen.pdf>.

**BASSOLS COMA**, Martín (1981). *Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*. En: Revista de Administración Pública No. 95. Mayo-agosto. Madrid, España. Págs. 41-88

**BELMONTE ESPEJO**, Pedro (2005). *Impacto de las redes de telefonía móvil*. En: El Ecologista Nº 44. Madrid, España. Págs. 39-44

**BENEVOLO**, Leonardo. (1993). *La ciudad europea*. Editorial Crítica. Barcelona, España

**BETANCOURT RODRÍGUEZ**, Andrés (2000). *Instituciones de Derecho Ambiental*. La Ley. Madrid, España

**BROWN, Lester** (2009). *Plan B 4.0: movilización para salvar la civilización*. Earth Police Institute- Corporación CEID. Traducción de Gilberto Rincón Rodríguez. Bogotá, Colombia

**CALVO CHARRO, María** (2001). *Análisis de la contaminación lumínica desde una perspectiva jurídica*. En: Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente, No. 187. Madrid, España. Págs. 131-181

**CAMPINS ERITJA, Mar** (2000). *La aplicación del Derecho Comunitario ambiental en España*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 205. Madrid, España. Págs. 9-28

**CLARK, George** (1963). *La Europa moderna: 1450-1720*. Editorial Fondo de Cultura Económica de México. México, México.

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEA**. Dirección de Comunicaciones (2009). *Guía sobre el Tratado de Lisboa*. Julio de 2009. Bruselas, Bélgica

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**. (2006) Comunicación Com. (2006). 385. Final. *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**. Com. (2006) 715 Final, de 11 de enero de 2006; "Estrategia temática sobre el medio ambiente urbano". Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**. (2006) Comunicación Com. (2006) 231 Final, de 22 de septiembre de 2006 sobre, "*una estrategia temática para la protección del suelo*". Bruselas, Bélgica

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS** (2005) Comunicación Com. (2005)265 Final de 22 de junio de 2005, *Libro Verde sobre la eficiencia energética: cómo hacer más con menos*. Bruselas, Bélgica

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**. (2005) Comunicación (2005) 670 Final, de 21 de diciembre de 2005, sobre: *una estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales*. Bruselas, Bélgica

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**. (2005) Comunicación Com. (2005)666 final, De 21 de diciembre de 2005, sobre: "*Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos*". Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**. (2005) Comunicación Com. (2005) 17 Final, de 27 de enero de 2005: "*Sobre la revisión a la Política ambiental Comunitaria en 2004*". Bruselas, Bélgica

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2005). Comunicación Com. (2005) 446 final, del 21 de septiembre de 2005 sobre, *“Una estrategia temática sobre la contaminación atmosférica”*. Bruselas, Bélgica.

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2004) Comunicación Com. (2004)160 final, del 10 de marzo de 2004 sobre, *“las medidas comunitarias vigentes en relación con las fuentes de ruido ambiental, de conformidad con el apartado 1 del artículo 10 de la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental”*. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2004) Comunicación Com. (2004) 394 Final., de 1 de Junio de 2004: *“Integración de las consideraciones medioambientales en otras políticas: balance del proceso de Cardiff”*. Bruselas. 2004

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2004) Comunicación Com. (2004) 248 Final. *Sobre la aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en su versión modificada por la Directiva 98/15/CE de la Comisión de 27 de febrero de 1998.* Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS** (2004) Comunicación Com. (2004) 60 Final, de 11 de febrero de 2004: *“Hacia una estrategia sobre el medio ambiente urbano”*. Bruselas.

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS** (2003). *Cooperación con las ciudades: la iniciativa comunitaria Urban.* Comisión. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2003) Comunicación Com. (2003) 301 Final, sobre, *hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos.* Bruselas. Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2001) Com. (2001) 264 Final, de 15 de mayo de 2002: *“El Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”*. Bruselas, Bélgica

**COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2002) Comunicación de la Comisión al consejo, el Parlamento Europeo, el Comité económico y social y el Comité de las Regiones, de 16 de abril de 2002. Com. (2002) 179. Final. *“hacia una estrategia temática para la protección del suelo”*. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** Comunicación Com. (2001) 264 Final de 15 de mayo de 2002: *“Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”*. Bruselas. 2001

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2000) Informe: “Noise from two-wheeled vehicles” TRL - Dirección General de Empresa. Bruselas. Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2000) Comunicación Com. (2000) 769 Final, de 29 de noviembre de 2000, *Libro Verde sobre el abastecimiento energético*. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (1998) Com. (1998) 333 Final, de junio 27 de 1998. *Sobre la colaboración para la integración en materia de medio ambiente*. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (1997) Com. (1997) 197 Final, de 6 de mayo de 1997: “Hacia una Política urbana para la Unión Europea”. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** *Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano.* (1996). *Informe sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (1996) *Libro verde sobre la política futura de lucha contra el ruido*. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (1996) *Libro verde sobre la política futura de lucha contra el ruido*”. Bruselas. Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (1990) Comunicación (1990) 218 Final. del 26 de julio de 1990, sobre, “*el Libro verde sobre el medio ambiente urbano*.”. Bruselas, Bélgica

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (1990. *Comunicación (1990) 218 Final, de 26 de julio de 1990: “Libro verde sobre el medio ambiente urbano”* Bruselas, Bélgica

**COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO.** (2004) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo del 7 de Octubre de 2004, sobre “las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa”, Documento (2004/C 302/20).

**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA.** (2008). *El Tratado de Lisboa*. En: *Cauces*, cuadernos del Consejo. Invierno de 2008. Madrid, España. Págs. 14-28

**CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.** (2001) Resolución del Consejo de la Unión Europea de 12 de febrero de 2001, sobre “la calidad arquitectónica en el entorno urbano y rural. Documento (2001/c 73/04)

**DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., LOBO RODRIGO, Ángel** (2002). *Medidas para evitar la contaminación invisible por ruido y radiaciones*. En: *Revista de*

Derecho urbanístico y medio ambiente No. 193. Madrid, España. Págs. 171-192

**DE VRIES**, Jan (1987). *La urbanización de Europa de 1500 a 1800*. Ed. Crítica. Barcelona, España

**DÍEZ VÁSQUEZ**, Jesús (2000). *La Financiación Comunitaria de la política ambiental ante el próximo siglo*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 190. Noviembre de 2000. Madrid, España. Págs. 31-46

**EHRlich**, Paul. (1993). *La bomba demográfica*. Editorial Salvat. Madrid, España

**FANLO LORAS**, Antonio (1998). En: *Transposición y control de la Normativa Ambiental Comunitaria*. Instituto Vasco de Administraciones Públicas. Oñanti, País Vasco.

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio (2010). *Unión Europea: la política ambiental tras el Tratado de Lisboa*. En: Observatorio de Políticas Ambientales 2010. Ministerio del Medio Ambiente, Rural y Marino & Ecología y Desarrollo. Madrid, España. Págs. 59-79

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio (2009). *La nueva política de la Unión Europea sobre cambio climático y derechos de emisión de gases de efecto invernadero*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 285. Bilbao, España. Págs. 21-54

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio (2008). *La Política Ambiental sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa*. En: Revista Aranzadi de Derecho Ambiental No. 13. Págs. 15-49. Madrid, España

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio (2008a). *La Política de la Unión Europea en materia de Residuos*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 276. Págs. 21-41. Madrid, España

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio (2007). *Medio ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y la nueva Ley del Suelo*. En: Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente No. 235. Julio-Agosto. Madrid, España. Págs. 29- 86

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio (2000). *La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y en la revisión del V Programa de medio ambiente. La futura política ambiental Comunitaria*. En: Noticias de la Unión Europea No. 190. Madrid, España. Págs. 47-82

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio (1999). *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*. En: Revista de Derecho Ambiental No. 22. Murcia, España. Págs. 19-46

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio (1997). La política ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 153, Madrid, España. Págs. 73-92

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio (1994). *La política ambiental Comunitaria en el Tratado de la Unión Europea*. En: Revista Española de Derecho ambiental No. 12. Madrid, España. Págs. 7-32

**FERNÁNDEZ RAMOS**, Severiano (1999). *La competencias municipales de protección ambiental ante del Derecho Comunitario*. En: Revista de Derecho Ambiental No. 22. Murcia, España. Págs. 47-82

**FERNÁNDEZ RAMOS**, Severiano (1997). *El marco jurídico Comunitario en materia de residuos*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 153. Madrid, España. Págs 37-56

**FUENTES BODELÓN**, Fernando (1997). *Comentarios a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación*. En: Revista de Derecho ambiental No. 19. Murcia, España. Págs. 43-66

**GARCIA Y BELLIDO**, Antonio (1968). *Resumen histórico del urbanismo en España*. Instituto de estudios de la Administración local. Madrid, España

**GARCÍA**, Benjamín; **GARRIDO**, Francisco (2003). *La contaminación acústica en nuestras ciudades*. Fundación "la Caixa". Barcelona. España

**GARCÍA URETA**, Agustín (1997). *La Directiva de Evaluación de impacto ambiental ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. En: Revista de Derecho Ambiental No. 19. Murcia, España. Págs. 67-116

**GARCÍA URETA**, Agustín (1992). *La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea*. En: Revista Vasca de Administración Pública No. 34. Oñanti. 85-122

**HERAS**, Iñaki; **ARANA**, Germán & **MOLINA** José (2008). *EMAS versus ISO 14001: un análisis de su incidencia en la UE y España*. En: Boletín Económico del ICE N° 2936. Madrid, España. Págs. 49-63

**INTERNATIONAL GROUP OF EXPERTS IN CLIMATE CHANGE** (2007). *4<sup>th</sup> International report of Climate Change*. Presented in the 10th Session of Working Group I. Paris, France

**INTERNATIONAL GROUP OF EXPERTS IN CLIMATE CHANGE** (2001). *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the



Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Cambridge, U.K.

**JUSTE RUIZ**, José (2000). *La actualización de la política de medio ambiente por el Tratado de Ámsterdam*. En: Noticias de la Unión Europea No. 186. Madrid, España. Págs. 141-154

**KRAMER**, Ludwig (2009). *Derecho medioambiental comunitario*. Ed. Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino. Madrid, España

**LASAGABASTER HERRARTE**, Iñaki; **GARCÍA URETA**, Agustín y Otros (2004). *Derecho ambiental. Parte general*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñanti, País Vasco

**LOPEZ RAMÓN**, Fernando (2010). *Las dobles lecturas de los procedimientos ambientales*. En: Observatorio de Políticas Ambientales 2010. Ministerio del Medio Ambiente, Rural y Marino & Ecología y Desarrollo. Madrid, España. Págs. 21-32

**LOPEZ RAMÓN**, Fernando (2009). *La importancia de las burocracias ambientales*. En: Observatorio de Políticas Ambientales 2009. Ministerio del Medio Ambiente, Rural y Marino & Ecología y Desarrollo. Madrid, España. Págs. 21-36

**LOPEZ RAMÓN**, Fernando (2005). *Introducción a los significados de la Ordenación del Territorio en Europa*. En: Revista de Administración Pública No. 166. Enero-Abril. Madrid, España. Págs. 213-230

**LÓPEZ RAMÓN**, Fernando (1997). *Caracteres del Derecho Comunitario Europeo ambiental*. En: Revista Española de Administración Pública No. 142. Madrid, España. Págs. 53-74

**LORCA**, Marta (2004). *Información y participación en materia de medio ambiente en la Unión Europea*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 234. Madrid, España. Págs. 49-55

**LOZANO CUTANDA**, Blanca (2004). *Derecho ambiental administrativo*. Editorial Dykinson. Madrid, España

**MANTECA VELALDE**, Víctor (2003). *Política de medio ambiente en la Unión Europea*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 223-224. Madrid, España. Págs. 77-92

**MARÍN LÓPEZ**, Antonio (2003). *Transporte aéreo y contaminación acústica. La Directiva Comunitaria 2002/60/CEE, de 26 de marzo*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 223-224. Madrid, España. Págs. 93-99

**MARINERO DEL PERAL, Ángel María** (2000). *La ordenación del territorio en la Unión Europea*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 190. Madrid, España. Págs. 99-114

**MARTÍN MATEO, Ramón** (2000). *El Derecho ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y perspectivas*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 190. Madrid, España. Págs. 9-28

**MARTÍN MATEO, Ramón** (1989). *El ambiente y el Acta única Europea*. En: Noticias de la Unión Europea No. 51. Madrid, España. Págs. 69-76

**MENENDEZ REXACH, Ángel** (2003). *Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios de indemnización. Estado de la cuestión y propuestas* En: Revista de Derecho Administrativo y medio ambiente No. 200. Madrid, España. Págs. 135-199

**MONTERO FERNANDEZ, José Antonio** (2006). *Medio Ambiente y Urbanismo*. Capítulo I del Libro Medioambiente Urbano. Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial & Junta de Andalucía. Madrid, España. Págs. 13-48

**OFICINA DE ESTADISTICA DE LA UNIÓN EUROPEA-EUROSTAT** (2005) *Estadísticas generales del año 2005*. Copenhague, Dinamarca

**OFICINA DE ESTADISTICA DE LA UNIÓN EUROPEA-EUROSTAT** (2003) *Estadísticas europeas del año 2003*. Luxemburgo, Luxemburgo

**OFICINA DE ESTADISTICA DE LA UNIÓN EUROPEA-EUROSTAT** (1999). *Europa en cifras, conocer la Unión Europea*. Luxemburgo, Luxemburgo

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**. (1972) *Cumbre de Estocolmo sobre el medio humano. Declaración de Estocolmo sobre el medio humano. Introito 2*. Estocolmo. Junio 16 de 1972.

**ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS**. *United Nations Centre for Human Settlements* (2004) *Información estadísticas de United Nations Yearbook*. New York, USA

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LA SALUD- OMS** (2005). *Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre Actualización mundial 2005*. Ginebra, Suiza

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LA SALUD-OMS. SEDE EUROPA** (1999) *Estudio electromagnetic Fields*. Ginebra, Suiza

**PAREJO ALFONSO, Luciano; KRAMER Ludwing, y Otros** (1996). *Derecho Comunitario del medio ambiente*. Editorial McGraw-Hill. Madrid, España

**PAREJO NAVAS, Teresa.** (2006). *La Estrategia Territorial Europea: la percepción Comunitaria del uso del Territorio*. Editorial Marcial Pons. Barcelona, España

**PARLAMENTO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.** (2002) Decisión 1600/2002/CE de 10 de septiembre de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo. Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

**PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.** (2001) Decisión No 1411/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001. Marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano”.

**PROYECTO ECOCITY.** (2008). *Manual para el diseño de ecociudades en Europa*. Libro I. Bakeas. Bilbao, España

**PROYECTO ECOCITY.** (2008). *Manual para el diseño de ecociudades en Europa*. Libro II. Bakeas. Bilbao, España

**RED DE GOBIERNOS LOCALES POR LA SOSTENIBILIDAD E ICLEI** (2002). *Segundo informe del Programa Agenda 21 Local*. Toronto, Canadá

**ROCCO, F.** (1999). *Auspicabile in materia di sanità pubblica l'incremento delle competenze regionali, nota a Corte Costituzionale di 7 ottobre 1999, No. 382*. en: vía Internet: <http://www.Giust.it>

**ROSA MORENO, Juan** (2000). *Las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas en la nueva normativa Comunitaria*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 190. Madrid, España. Págs. 133-148

**SÁNCHEZ GOYANES, Enrique** (2000). *La contaminación acústica: nuevas perspectivas desde el Derecho Comunitario*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 190. Madrid, España. Págs. 149-164

**SANTAMARÍA ARINAS, René Javier** (2001). *Contaminación electromagnética y derecho ambiental: las pautas de la política comunitaria y el modelo italiano*. En: Cuadernos de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación ambiental – CICA. Donostia-San Sebastián, País Vasco

**SOBRINO HEREDIA, José Manuel** (1997). *El Principio de subsidiariedad y la participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea*. En: Noticias de la Unión Europea No. 145. Madrid, España. Págs. 85-100

**VALENCIA MARTÍN, Germán** (2000). *Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la Contaminación*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 190. Madrid, España Págs. 165-182

**VALENZUELA RUBIO**, Manuel (2009). *Ciudad y Sostenibilidad: el mayor reto del siglo XXI*. En: Lurralde Investigación No. 32. Págs. 405- 432

**VELASQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier (2007). *La política de la Unión Europea sobre medio ambiente Urbano*. En: Revista Noticias de la Unión Europea No. 164. Madrid, España. Págs. 69-82

**VELASQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier (2005). *La protección del medio ambiente urbano en la Unión Europea*. En: Revista de Derecho División de Ciencias Jurídicas Universidad del Norte No. 24. Barranquilla, Colombia. Págs. 156-186

**VERCHER NOGUERA**, Antonio (1989). *Aplicación de las Directivas Comunitarias sobre medio ambiente: Jurisprudencia y notas*. En: Documentación Administrativa No. 64. Madrid, España

### **BIBLIOGRAFÍA - CAPITULO III**

**AGUILAR**, Susana. (1999a). *Las políticas de medio ambiente: entre la complejidad técnica y la relevancia social*. En: Políticas Públicas en España. Ariel Ciencia Política. Madrid, España. Págs. 250-269

**AGUILAR**, Susana (1999). *Supranacionalidad y descentralización: nuevos escenarios de la política ambiental*. En: La política ambiental en España. Editorial Tirant lo Blanch-Colección de Ciencia Política. Valencia, España. Págs. 13-50

**ALARCON**, Gloria; **FERNANDEZ**, Juan Antonio; **GRAU CREUS, Mireia**; & Otros (2002). *Justicia Ecológica y protección del medio ambiente*. Teresa Vicente Giménez (Coordinadora). Editorial Trotta. Madrid, España

**ALFONSO**, Carmen (2001). *La revolución ambiental: la Estrategia española de Desarrollo Sostenible*. En: Revista Ambienta Julio de 2001. Madrid, España. Págs. 1-7

**ALGARRA**, Ángel; **COSTA**, Pedro; **PARAMO**, Paloma & Otros (2000). *El medio ambiente en la Política Económica: hacia un modelo de integración en España*. FUNGESMA- Ediciones Mundiprensa. Madrid, España

**ALLI ARANGUREN**, Juan-Cruz & **ALLI TURRILLAS**, Juan-Cruz (2008). *Estudio sistemático del texto refundido de la Ley del Suelo*. Editorial Dykinson, Gobierno de Navarra. Madrid España

**BALMORI MARTÍNEZ**, Alfonso (2006) *Efectos de las radiaciones electromagnéticas de la telefonía móvil sobre los insectos*. En: Ecosistemas:

Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente No. 1. Madrid, España

**BANCO DE ESPAÑA** (2006). *Datos sobre la vivienda*. Madrid, España

**BANCO MUNDIAL** (2006). *Indicadores de desarrollo mundial 2007*. Washington D.C., USA

**BASSOLS COMA, Martín** (2006). *Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de elaboración y aplicación*. En: Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente No. Extra 225. Madrid, España. Págs. 45-90

**BASSOLS COMA, Martín** (1996). *El Derecho urbanístico de la Restauración a la II República (1876-1936): crisis de los ensanches y las dificultades para alumbrar un nuevo modelo jurídico-urbanístico*. En Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales No. 107-108. Madrid, España. Págs. 53-90.

**BASSOLS COMA, Martín** (1996a). *Los inicios del Derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico*. En Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales No. 107-108. Madrid, España. Págs. 19-51

**BASSOLS COMA, Martín** (1973). *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812 – 1856)*. Editorial Montecorvo. Madrid, España

**BELMONTE ESPEJO, Pedro** (2005). *Impacto de las redes de telefonía móvil*. En: Revista El Ecologista N° 44. Madrid, España. Págs. 39-41

**BERMUDEZ SÁNCHEZ, Javier** (2002). *Criterios de una nueva reglamentación ambiental: A propósito de la regulación económica y el medio ambiente*. En Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente No. 198. Madrid, España. Págs. 111-154

**BIDAGOR LASARTE, Pedro** (1996). *Circunstancias históricas en la gestación de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956*. En: Revista Ciudad y Territorio: estudios territoriales No. 107-108. Madrid, España. Págs. 91-100

**BIDAGOR LASARTE, Pedro** (1987). *Resumen histórico del urbanismo en España: La ciudad del siglo XIX*. Instituto de estudios de la administración local. Madrid, España

**BIGLINO CAMPOS, Ma. Paloma** (2004). *La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías*. En: Revista Jurídica de Castilla y León. Extra No. 1. Valladolid, España. Págs. 51-74

**BOX REIG**, Vicente (1990). *Urbanismo y Derecho*. Editorial Trívium. Madrid, España

**BRAÑES**, Raúl (1987). *Lecciones de Derecho ambiental Mexicano*. Editorial Fondo de cultura económica de México. México D.F., México

**BRUNET**, Pere, **ALMEIDA**, Fernando, y **COLL**, Miquel (2005). *Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible*. En: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles A.G.E. No. 39. Madrid, España. Págs. 423-446

**CABO**, Ángel & **VIRGIL**, Marcelo (1973). *Historia de España: condicionamientos geográficos y edad antigua*. Editorial Alfaguara. Madrid, España.

**CALDERÓN BALANZATEGUI**, Enrique J. (2003). *La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y las políticas de gestión de recursos hidráulicos en el litoral Mediterráneo español*. En: Observatorio medioambiental No. 6. Madrid, España. Págs. 121-140

**CAPEL**, Horacio (2009). *Geografía o estudios urbanos*. En: Historiografía sobre tipos y características históricas, artísticas y geográficas de las ciudades y pueblos de España. Editores literarios. Santander, España. Págs. 99-105

**CARRERO DE ROA**, Manuel (2009). *Urbanismo y sostenibilidad social*. En: Áreas Metropolitanas de España: nuevas formas de ciudad. Universidad de Oviedo. Oviedo, España. Págs. 279-285

**CARLE**, María, **FAUVE**, María, & Otros (2001). *La sociedad hispano medieval*. Gedisa Editores, Madrid, España

**CERVERA VERA**, Luis (1969). *Resumen histórico del urbanismo en España: la época de los Austrias*. Instituto de estudios de la administración local. Madrid, España

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**. Comunicación Com. (2008) 651 Final, de 16 de octubre de 2008, sobre los *progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de Kioto*. Bruselas, Bélgica

**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA** (2007). Dictamen de 24 de octubre de 2007, sobre la Estrategia Española para el Desarrollo Sostenible. Madrid, España

**CHUECA GOITIA**, Fernando (1987). *Resumen histórico del urbanismo en España: la Época de los Borbones*. Instituto de estudios de la administración local. Madrid, España

**CHUECA GOITIA**, Fernando (1969). *Breve historia del urbanismo*. Alianza editorial. Madrid, España

**DE TERAN**, Fernando (1996). *Historia urbana moderna de España. Recuento y acopio de materiales*. En: *la historia urbana*. Colección Ayer No. 23. Marcial Pons. Madrid, España. Págs. 87-108

**DEL OLMO**, Alonso (2008). *Urbanismo y medio ambiente en España: panorama actual*. En: *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente* No. 244. Madrid, España. Págs. 103-178

**DIAZ LEZAMA**, José Manuel (2008). *Nuevo Derecho del Suelo*. Editorial Marcial Pons. Barcelona, España

**DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO-DGT** (2006). *Estadísticas generales 2005*. Madrid, España

**DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO-DGT** (2006). *Anuario anual de accidentes 2006*. Madrid, España

**ECHABARRÍA MIGUEL**, Carmen, y **AGUADO MORALEJO**, Itziar (2003). *La Agenda 21 como instrumento de la sostenibilidad: la experiencia española*. En: *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros* No. 199. Madrid, España. Págs. 61-91

**ECOLOGISTAS EN ACCIÓN** (2005). *Nivel de partículas en las capitales de provincia de España 2005*. Valladolid, España

**ECOLOGISTAS EN ACCIÓN** (2007). *Noticias de la organización*. Información consultada en: [www.ecologistasenacción.org](http://www.ecologistasenacción.org)

**EMPRESA DE ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS** (2006). *Nuevo modelo ferroviario*. Madrid, España

**ESCRIBANO COLLADO**, Pedro (1991). *La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución*. Estudios sobre la Constitución española, Libro Homenaje a Eduardo García de Enterría. Cívitas. Madrid, España

**ESTEVE PARDO**, José (2006). *Derecho del medio ambiente*. Marcial Pons. Barcelona, España

**ESTEVEZ GOYTRE** (2005). *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Comares. Granada, España

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**, Dionisio. (2007). *Medio Ambiente, urbanismo y edificación: de la Política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y la nueva Ley del Suelo*. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* No. 235- Julio-agosto de 2007. Madrid, España. Págs. 29-86

**FERNANDEZ**, Manuel & **SORO**, Blanca (2001). *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado Autonómico*. Editorial Atelier. Barcelona, España

**FERNÁNDEZ DURÁN**, Ramón (1993). *La explosión del Desorden: la metrópoli como espacio de crisis global*. Editorial Fundamentos. Madrid, España

**FERNANDEZ RODRIGUEZ**, Tomás Ramón (2007). *La Nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: valoración general*. En Revista española de Administración Pública No. 174. Madrid, España. Págs. 61-74

**FERNANDEZ RODRIGUEZ**, Tomás Ramón (2006). *Manual de Derecho urbanístico*. La Ley. Madrid, España

**FERNANDEZ SEGADO**, Francisco (2005). *Los títulos competenciales y la STC 61/97*. En: *Hacia un nuevo urbanismo*. Fundación de estudios inmobiliarios. Madrid, España

**FERNANDEZ VALVERDE**, Rafael (2006). *La Evaluación ambiental estratégica. Medio ambiente urbano*. Estudios de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, España. Págs. 229-306

**FERNANDO PABLO**, Marcos (2009). *El Derecho ambiental tras la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*. En: Revista Aranzadi de Derecho Ambiental No. 15. Navarra, España. Págs. 23-59

**FERNANDO PABLO**, Marcos (2006). *El comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero: el régimen español*. En: Noticias de la Unión Europea No. 258. Bilbao, España. Págs. 41-49

**GALLEGO ANABITARTE**, Alfredo (2006). *Evolución del Derecho de Aguas en España*. En: Derecho de Aguas. Fundación estudios euro mediterráneos del agua. Murcia, España. Págs 45-60

**GARCÍA ALVAREZ**, Gerardo (2010). *Jurisprudencia sobre espacios naturales protegidos y otros pronunciamientos del Tribunal Supremo*. En: Observatorio de Políticas Ambientales 2010. Navarra, España. Págs. 257-284

**GARCÍA ALVAREZ**, Gerardo (2009). *Jurisprudencia del Tribunal Supremo: anulación de asignaciones individuales de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y otras cuestiones ambientales*. En: Observatorio de Políticas Ambientales 2009. Navarra, España. Págs. 249-293

**GARCÍA ALVAREZ**, Gerardo (2008). *Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo*. En: Observatorio de Políticas Ambientales 2008. Navarra, España. Págs. 151-174



**GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo (1998). *El Derecho urbanístico español a la vista del Siglo XX*. En: Revista Española de Derecho Administrativo No. 99. Madrid, España. Págs. 395-403

**GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo & **PAREJO ALFONSO**, Luciano (1981). *Lecciones de Derecho urbanístico*. Editorial Cívitas. Madrid, España

**GARCIA Y BELLIDO**, Antonio (1987). *Resumen histórico del urbanismo en España: la edad antigua*. Instituto de estudios de la administración local. Madrid, España

**GOERLICH**, Francisco & **MAS**, Matilde. (2008). *Sobre el tamaño de las ciudades en España: dos reflexiones y una singularidad empírica*. Fundación BBVA. Bilbao, España.

**GOMEZ**, Almudena, **GOMEZ-LIMÓN**, José (2005). *Percepción pública del uso del agua en la agricultura de regadío: el caso de Castilla y León*. Universidad del Algarve. Algarve, Portugal

**GOMEZ MORENO**, Manuel (1921). *Introducción a la historia silense*. Junta para la ampliación de estudios e investigaciones científicas. Madrid, España

**GOMEZ ROJO**, María Encarnación (2003). *Líneas históricas del Derecho urbanístico, con especial referencia a España hasta 1936*. En: Revista de Estudios Sociojurídicos No. 25. Valparaíso, Chile. Págs. 93-146

**GONZALEZ BUSTOS**, María Ángeles (2009). *La política de cambio climático en España*. En: Noticias de la Unión Europea No. 295. Monográfico al cambio climático. Bilbao, España. Págs. 55-66

**GONZALES RÍOS**, Isabel (2008). *La contaminación lumínica: implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia energética*. En: Reala No. 307. Madrid, España. Págs. 27-66

**GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ**, Santiago (2009). *Urbanismo y ordenación del territorio*. Editorial Thomson-Aranzadi. 5º Edición. Navarra, España

**GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ**, Santiago (2006-2008). *Urbanismo y ordenación del territorio*. Editorial Thomson-Aranzadi. Navarra, España

**GREENPEACE-ESPAÑA** (2007). *Campañas ecológicas en Castilla y León*. Información recogida en: <http://www.greenpeace.org/espana/news/las-centrales-termicas-en-cast>

**GRIGORIEV**, Iug (1996). *Role of modulation in biological effects of electromagnetic radiation*. Radiats-Radioecol No. 36: Págs. 659-670.

**HERRERA**, Francisco (2002). *El sistema de ciudades en Europa y en España*. Fundación de iniciativas locales, Federación española de Municipios y Provincias. Madrid, España

**HERRERA**, Joaquín (2008). *La defensa jurídica contra la contaminación acústica*. Editorial La Ley. Madrid, España.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-INE** (2006). *Estadísticas generales a 2006*. Madrid, España

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-INE, MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO**. (2004). *Encuesta Nacional de Salud 2003*. Madrid, España.

**JAQUENOD DE SZOGON**, Silvia (2004). *Guía práctica para el estudio del Derecho Ambiental*. Editorial Dykinson. Madrid, España

**JORDANO FRAGA**, Jesús (1995). *La protección del Derecho a un ambiente adecuado*. J.M. Bosch Editores. Barcelona, España

**LADERO QUESADA**, Miguel Ángel (2010). *Ciudades de la España Medieval*. Editorial Dykinson. Madrid, España.

**LASAGABASTER HERRARTE**, Iñaki (2004). *Derecho Ambiental. Parte Especial*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñanti, País Vasco

**LOPERENA ROTA**, Demetrio (1996). *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Editorial Cívitas. Madrid, España

**LOPEZ MENUDO**, Francisco (1991). *El Derecho a la protección del medio ambiente*. En: Revista del Centro de Estudios Constitucionales No. 10. Madrid, España. Págs. 161-201

**LOPEZ RAMÓN**, Fernando (2006). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Marcial Pons. Barcelona, España.

**LOPEZ RAMÓN**, Fernando (2005). *Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa*. En: Revista española de Administración Pública No. 166. Madrid, España. Págs. 213-230

**LOPEZ RAMÓN**, Fernando (2005a). *El medio ambiente en la Constitución española*. En: Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente No. 222. Madrid, España. Págs. 183-198

**LÓPEZ RAMÓN**, Fernando. (1997). *Derechos Fundamentales subjetivos y colectivos al medio ambiente*. Revista de Derecho Administrativo No. 95. Madrid, España. Págs. 347-364

**LOPEZ RAMÓN**, Fernando (1987). *Planificación territorial*. En: Revista española de Administración Pública No. 114. Madrid, España. Págs. 127-179

**LOZANO CUTANDA**, Blanca (2006). *Derecho ambiental administrativo*. 7º edición. Editorial Dykinson. Madrid, España.

**MADROÑERO PELOCHE**, Ildelfonso (2006). *Residuos: régimen jurídico y conceptos*. En: Medio ambiente urbano. Estudios de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, España. Págs. 49-71

**MARBÁN FLOREZ**, Raquel (2006). *La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en Europa y España*. En: Boletín económico del ICE No.2899. Ministerio de Estado, Turismo y Comercio. Págs. 31-45. Madrid, España

**MARTINEZ CALVO**, Juan (2007). *Comentarios a la Ley de suelo estatal*. Ediciones Lex Nova. Valladolid, España

**MARTÍN MATEO**, Ramón (1977). *Tratado de Derecho Ambiental Tomo I*. Editorial Trívium. Madrid, España

**MARTIN MORALES**, María Luisa (2006). *Incidencia del Ruido*. En: Medio ambiente urbano. Estudios de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, España. Págs. 49-71

**MEDINA DE LEMUS**, Manuel. (2007). *Medio ambiente: protección y responsabilidad*. Editorial Diles. Madrid, España

**MELLA MARQUEZ**, José María. (2003). *El medio ambiente urbano en España*. Editorial Cívitas. Madrid, España

**MENENDES REXACH**, Ángel (2009). *Urbanismo Sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica*. En: Revista Catalana de Derecho Público No. 38. Barcelona, España. Págs. 119-145

**MENENDES REXACH**, Ángel (2006). *Protección de la calidad de las aguas y actuaciones hidráulicas en el medio urbano*. En: Medio ambiente urbano. Estudios de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, España. Págs. 161-188

**MENENDES REXACH**, Ángel (2006). *La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas*. En: Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente No. Extra 225. Madrid, España. Págs. 159-184

**MENENDES REXACH**, Ángel (2003). *Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas*. En: Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente No. 200. Madrid, España. Págs. 135-198

**MENENDEZ REXACH, Ángel** (1996). *Constitución y democracia: la segunda reforma a la Ley del suelo*. En: Ciudad y Territorio: Revista de estudios territoriales No. 107-108. Madrid, España. Págs. 127-148

**MENENDEZ REXACH, Ángel** (1992). *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*. En: Documentación Administrativa ejemplar dedicado a la Administración y la Constitución. No. 230-231. Madrid, España. Págs. 229-296

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN CIENCIA Y TECNOLOGÍA** (2006). *Indicadores del Ministerio*. Madrid, España

**MINISTERIO DE FOMENTO** (2006). *Cifras de 2005*. Madrid, España

**MINISTERIO DE FOMENTO**. (2001) *Atlas Estadístico de las zonas urbanas de España*. Ministerio de Fomento. Madrid, España

**MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO**. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2004). *Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012. Plan de Acción 2005-2007*. Madrid, España

**MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO**. Secretaría general de la energía (2004). *La energía en España 2004*. Madrid, España

**MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO**. Secretaría general de la energía (2004). *La energía en España 2004*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO** (2010). *Inventario de Gases de Efecto Invernadero 2010*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO** (2009). *Perfil ambiental de España 2008: perfil basado en indicadores*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO** (2009). *La Huella Ecológica de España*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (2007). *Banco público de indicadores ambientales del Ministerio de medio ambiente*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (2007). *Inventario de gases de efecto invernadero en España edición 2007*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (2007). *Libro verde sobre el medio ambiente urbano. Tomo I*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (2007). *Plan Nacional Integral de residuos 2007-2015 – PNIR*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (2007). *Registro estatal de emisiones y fuentes contaminantes- EPER 2007*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (2006). *Política del Agua: Balance*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (2006). *4º Comunicación Nacional de España a la secretaría del Convenio para la lucha contra el cambio climático*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE**. (2005). *Observatorio de la Movilidad Metropolitana. Informe 2005*". Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (2005) *Perfil ambiental 2005: informe basado en indicadores*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (2005). *Estado y evolución del medio ambiente 2005*. Madrid, España

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** (1998). *Libro Blanco del Agua*. Madrid, España

**MINISTERIO DE VIVIENDA** (2006) *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España 2004*. Madrid, España

**MINISTERIO DE VIVIENDA** (2006) *Estadísticas del Ministerio*. Madrid, España

**MINISTERIO DE VIVIENDA** (2004) *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España 2004*. Madrid, España

**MONTERO FERNÁNDEZ**, José Antonio (2006). *Medio ambiente y urbanismo*. En: *El medio ambiente urbano*. Cuadernos del Consejo General del poder Judicial. Madrid, España. Págs. 13-48

**MORENO MOLINA**, Ángel (2009). *La Ley Estatal del Suelo de 2008 y la evaluación ambiental del Planeamiento como técnica de garantía de la sostenibilidad urbanística: algunas consideraciones críticas*. En: *Revista de Urbanismo y Edificación* No. 19. Madrid, España. Págs. 73-104

**MORENO MOLINA**, Ángel (2008). *Urbanismo y medio ambiente*. Editorial Tirant lo Blanch-Universidad Carlos III de Madrid (Instituto Pascual Madoz), Madrid, España

**MUÑOZ MACHADO**, Santiago (1977). *La concepción del derecho administrativo y la idea de participación en la administración*. En: *Revista Española de Administración Pública* No. 84. Madrid, España. Págs. 519 – 533

**NIETO GARRIDO**, Eva (2005). *Fauna y Flora Silvestres*. En: Derecho Ambiental. Dir. Luis Ortega Álvarez. Editorial Lex Nova. Valladolid, España

**OBSERVATORIO DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN REDES.ES** (2006). *Indicadores estadísticos*. Madrid, España

**OFICINA DE ESTADISTICA DE LA UNIÓN EUROPEA – EUROSTAT** (2005). *El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2005. Capítulo III- Perspectivas del país: España*. Luxemburgo, Luxemburgo

**OFICINA DE ESTADISTICA DE LA UNIÓN EUROPEA – EUROSTAT.** (2005). *El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2005. Capítulo III- Perspectivas del país: España*. Luxemburgo, Luxemburgo

**ORTEGA ALVAREZ**, Luis (2006). *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Editorial Lex Nova. Madrid, España

**ORTEGA BERNARDO**, Julia (2009). *Las entidades locales en la lucha contra el ruido: estudio de las nuevas competencias locales en la Ley 37/2003*. En Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente No. 252. Madrid, España. Págs. 155-186

**PAREJO ALFONSO**, Luciano (2007). *Comentarios a la Ley del Suelo*. Editorial Iustel. Madrid, España

**PAREJO ALFONSO**, Luciano (2006). *La Disciplina Urbanística*. Editorial Iustel. Madrid, España

**PAREJO ALFONSO**, Luciano (1996). *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. En: Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente No. 146. Madrid, España. Págs. 131-178

**PLAZA GONZALEZ**, Marta (2007). *El nuevo régimen de la propiedad*. En: Comentarios a la Ley Estatal del Suelo 8/2007. Editorial Lex Nova. Valladolid, España. Págs. 59-103

**PERALES MADUEÑO**, Francisco (1996). *La primera reforma de la Ley del suelo: 1956-1975*. En: Revista Ciudad y Territorio: estudios territoriales No. 107-108. Madrid, España. Págs. 101-126

**PORTO REY**, Enrique (2007). *Afección práctica de la nueva Ley del suelo a los instrumentos urbanísticos*. En: Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación No. 16. Madrid, España. Págs. 31-55

**PRICEWATER HOUSE- PWC** (2008). *Listado Económico de ciudades 2008*. Londres, Reino Unido.

**QUINTANA LÓPEZ**, Tomas (2002). *Comentarios a la legislación sobre Evaluación de Impacto Ambiental*. Cívitas. Madrid, España

**REAL ACADEMIA DE LA LENGUA-RAE** (2009). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. En: [www.rae.es](http://www.rae.es)

**ROCA ROCA**, Eduardo (1960). *Urbanismo y grandes ciudades: su dimensión jurídico-social*. Publicaciones de la Escuela social de Granada. Granada, España

**RODRIGUEZ RAMOS**, Luis (1981). *Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente*. En: Documentación administrativa Nº 190. Madrid, España. Págs. 457-486

**RUBIERA MOROLLÓN**, Fernando (2006). *Ciudades, crecimiento y especialización territorial*. Consejo Económico y social del Principado de Asturias. Oviedo, España

**SÁNCHEZ BLANCO**, Ángel (1989). *La Participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho*. En: Revista Española de Administración Pública. No. 119. Madrid, España. Págs. 133 – 170

**SÁNCHEZ MORÓN**, Miguel (1981). *La Participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente*. En: Derecho y medio ambiente. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-MOPU. Madrid, España

**SÁNCHEZ MORÓN**, Miguel. (1979). *El principio de participación en la Constitución española*. En: Revista Española de Administración Pública No. 80. Madrid, España. Págs.171 – 205

**SEVILLANO**, Verónica; **ARAGONES**, Juan Ignacio (2009). *Percepción social de la conducta de los españoles en relación con la protección de su medio ambiente*. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas-REIS No. 126. Madrid, España. Págs. 127-149

**SOCIEDAD PÚBLICA DE MEDIO AMBIENTE-IHOBE** (2005). *Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco 2004: Indicadores Ambientales*. Bilbao, País Vasco

**STEVE PARDO**, José (2005). *Derecho del medio ambiente*. Editorial Marcial Pons. Barcelona, España

**SUAY RINCON**, José & **JIMENEZ JAEN**, Adolfo. (2006). *La actuación municipal en la protección de la atmósfera*. Capítulo de libro: Medioambiente Urbano. Consejo General del Poder Judicial & Junta de Andalucía. Madrid, España. Págs. 189-228

**SUBIRATS**, Joan (1999). *Los estilos en políticas públicas y políticas ambientales*. En: La política ambiental en España. Editorial Tirant lo Blanch- Colección de Ciencia Política. Valencia, España. Págs. 83-98

**TAMAYO-VALLVE LORA**, Martha (2006). *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Editorial Dykinson. Madrid, España

**TORRES BALBAS**, Leopoldo (1954). *Resumen histórico del urbanismo en España: hacia un nuevo ideal urbano*. Instituto de estudios de la administración local. Madrid, España

**THOMPSON**, Edward (1985). *Los godos en España*. Alianza Editorial. Tercera edición. Madrid, España.

**UTRERA CARO**, Sebastián (2003). *Evaluaciones de impacto ambiental aplicables en Castilla y León*. En: Derecho ambiental de Castilla y León. Director Tomas Quintana López. Editorial Tirant. Valencia, España. Págs. 281-334

**VILADRICH-GRAU**, Montserrat (2004). *Medidas preventivas para evitar el vertido de los buques: un enfoque desde la Economía*. En: Revista Economías No. 57. Madrid, España. Págs. 111-131

#### **BIBLIOGRAFÍA-CAPÍTULO IV**

**ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA** (1997). *Historia Extensa de Colombia*. Editorial Lerner. Bogotá, Colombia

**ACOSTA**, Orlando (2002). *El derecho urbanístico como mecanismo de protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables*. En: La problemática Jurídico – Ambiental de los centros urbanos. Ediciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Págs 1-16

**ACURIO**, Guido; **ROSSIN**; Antonio; **TEIXEIRA**, Paulo & Otros (1997). *Diagnóstico de la Situación del Manejo de Residuos Sólidos Municipales en América Latina y el Caribe*. En: Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Panamericana de la Salud. Washington, USA.

**AGUILAR**, Susana (1999). *La política de medio ambiente: entre la complejidad técnica y la relevancia social*. En: Políticas Públicas en España. Ricardo Goma y Joan Subirats (Coord.) Ariel Editorial. Madrid, España. Págs. 249-269

**ALCÁNTARA SÁEZ**, Manuel (1994). “*Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos?*”. En: *El estudio de la ciencia política en Colombia*. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. Rubén Sánchez (ed.) Bogotá, Colombia. Págs. 23-63



**ALFONSO**, Oscar (2008). *“La cuestión poblacional urbana en Colombia”*. Cartilla de Población y Ordenamiento Territorial en Colombia. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y Fondo de Población de Naciones Unidas. Bogotá, Colombia

**ALGUACIL**, Julio (2000). *Calidad de vida y modelo de ciudad*. En: ciudades para un futuro más sostenibles. Editorial Instituto Juan de Herrera. Madrid, España.

**ÁLVAREZ**, Fernando (2009). *Movilidad y Cultura Ciudadana*. En: Diario El Tiempo, edición del 5 de febrero de 2009

**AMAYA NAVAS**, Oscar Darío (2010). *La potestad sancionadora de la Administración en Materia Ambiental*. En: Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental. Ediciones Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia. Págs. 33-61

**AMAYA NAVAS**, Oscar Darío (2002). *La Constitución ecológica*. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia

**ANDRADE**, Pilar & **BERMUDEZ**, Diana. (2010). *La sostenibilidad ambiental urbana en Colombia*. Informe de la Contraloría General de la República de Colombia 2009-2010. En: Revista Bitácora No. 17. Bogotá, Colombia. Págs. 73-93

**APRILE-GNISET**, Jacques (1992) *La ciudad colombiana*. Biblioteca del Banco Popular. Tomo II. Bogotá, Colombia.

**ARANGO**, Jorge Humberto (2009). *Calidad de los combustibles en Colombia*. En: Revista de Ingeniería de la Universidad de los Andes No. 29. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

**ARÉVALO HERNÁNDEZ**, Decsi (1997). *Las misiones económicas internacionales en Colombia: 1930-1960*. En: Revista Historia Crítica No. 14. Editorial Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. Págs. 7-24

**ARÉVALO MUTIS**, Paula Lucía (2010). *Globalización del Derecho: Ius Humanitatis y Política Ambiental en Colombia*. Corporación Universitaria Los Libertadores y Editorial Jurídica Ibáñez. Bogotá, Colombia

**ARIAS**, Félix. **BETANCOURT**, Lucelena & **PIERRE**, Jean (2001). *Problemática Urbana Actual*. En: Ciudades para un Futuro más Sostenible. Red URB-AL 6. Málaga, España

**ARIEL**, Fernando (2004). *Los Residuos Sólidos Urbanos*. En: [www.medioambiente.info](http://www.medioambiente.info).

**ASOCIACION NACIONAL DE RECICLADORES DE COLOMBIA** (1993). *Cartilla: el Reciclador*. En: Boletín de la Asociación Nacional de Recicladores. Bogotá, Colombia

**ATIENZA**, Emilio. (2001). *El ruido, Contaminación Urbana*. En: [www.ruidos.org](http://www.ruidos.org)

**BALMORI MARTÍNEZ**, Alfonso (2006). *Efectos de las radiaciones electromagnéticas de la telefonía móvil sobre los insectos*. En: Ecosistemas: Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente No. 15. Madrid, España

**BALMORI MARTÍNEZ**, Alfonso (2004). *Pueden afectar las microondas pulsadas emitidas por las antenas de telefonía a los árboles y otros vegetales?* En: Ecosistemas: Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente No. 13. Madrid, España

**BEJARANO**, Jesús Antonio (1993). *"Currie: diagnóstico y estrategia"*. En: Cuadernos de Economía No. 18-19. Universidad Nacional. Bogotá, Colombia. Págs. 15-24

**BEHRENTZ**, Eduardo (2008). *Ruido y calidad de vida*. En: Diario El tiempo, edición del 28 de junio de 2008. Bogotá, Colombia

**BELMONTE ESPEJO**, Pedro (2005). *Impacto de las redes de telefonía móvil*. En: Revista El Ecologista No. 44. Madrid, España. Págs. 39-41

**BELMONTE ESPEJO**, Pedro (2004). *El impacto social y ambiental de las redes de telefonía móvil en el estado español*. En: Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales No. 8 Madrid, España

**BERNAL**, Iván (2008, Octubre 28). *Mar de Basuras en las playas de Puerto Colombia*. En: Diario El Herald, edición de octubre 28 de 2008. Barranquilla, Colombia

**BETANCOURT RODRIGUEZ**, Andrés. (2002) *instituciones de derecho ambiental*. Editorial La Ley. Madrid, España.

**BOLINAGA**, María Begoña. (1983). *Bolívar Conservacionista*. Cuadernos Lagoven No. 3. Caracas, Venezuela

**BORJA**, Jordi & **CASTELLS**, Manuel. (1998), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Editorial Taurus. Barcelona, España

**BRAND**, Charles Peter (Editor y compilador) (2001). *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Bogotá, Colombia

**BRAND**, Charles Peter (2001). *La Planeación Urbana y las Ciencias Sociales*. En: Revista de Estudios Sociales No. 10. Extraído el 3 de Julio de 2008 desde <http://res.uniandes.edu.co/view.php/214/1.php>.

**BRAÑES**, Raúl. (1987). *Derecho Ambiental Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura económica de México. Ciudad de México. México.

**BINDER**, Klaus; **CASTIBLANCO**, R; **LEÓN** N; & Otros. (2004). *Fundamentos de la Gestión Ambiental*. Extraído el 28 de Febrero de 2008 desde <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/IDEA/2009120/index.html>.

**CALDERÓN**, Katherine (2009). *Paseo Bolívar: a todo timbal con la contaminación sonora*. En: Diario El Heraldó, edición del 3 de diciembre de 2009. Barranquilla, Colombia

**CAMACHO**, Carlos (2006). *La educación ambiental: perspectiva histórica de la colonialidad del conocimiento para definir y caracterizar la identidad nacional y la cultura Latinoamericana*. En: Revista Educere, Revista de Humanidades y Educación de la Universidad de los Andes de Venezuela No. 35. Diciembre de 2006. Caracas, Venezuela

**CANOSA USERA**, Raúl (2000). *Constitución y Medio Ambiente*. Editorial Dykinson. Madrid-España.

**CARRIZOSA UMAÑA**, Julio (2006). *Desequilibrios Territoriales y Sostenibilidad Local*. Instituto de Estudios Ambientales-IDEA. Universidad Nacional de Colombia.

**COLMENARES**, Rafael (2008). *Sin Agua no hay Vida*. En: Diario El Espectador, edición del 28 de octubre de 2008. Bogotá, Colombia

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS** (1990). *Comunicación (1990) 218 Final, de 26 de julio de 1990: Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Bruselas, Bélgica

**CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS DE ESPAÑA-CSIC** (2006). *Ruido, sonido, salud y derechos la situación de España*. En: [www.ruidos.org](http://www.ruidos.org)

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. CONTRALORIA DELEGADA PARA LOS ASUNTOS AMBIENTALES**. (2009). *Informe sobre el Estado de los recursos naturales y el medio ambiente 2008 – 2009*. Bogotá, Colombia

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. CONTRALORIA DELEGADA PARA LOS ASUNTOS AMBIENTALES**. (2008). *Informe sobre el Estado de los recursos naturales y el medio ambiente 2007 – 2008*. Bogotá, Colombia

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA** (2008). *La Política Ambiental Colombiana*. En: Economía Colombiana No. 323. Marzo de 2008. Bogotá, Colombia

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. CONTRALORIA DELEGADA PARA LOS ASUNTOS AMBIENTALES.** (2006). *Informe sobre el Estado de los recursos naturales y el medio ambiente 2005– 2006*. Bogotá, Colombia.

**CONTRERAS,** Denis. (2008). *No Mas Barranquilla Llena de Basura*. En: Diario El Heraldo, edición del 22 de agosto de 2008. Barranquilla, Colombia

**CORCHO,** German. (2008, Mayo 12). *Continúa el parqueo en andenes: irrespeto o ignorancia normativa?* En: Diario El Heraldo, edición del 12 de mayo de 2008. Barranquilla, Colombia

**CURRIE,** Lauchlin (1988). *Urbanización y Desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano*. Editorial Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia

**COSCULLUELA,** Luis (2001). *Manual de Derecho Administrativo*. Duodécima edición. Editorial Cívitas. Madrid-España

**DANGOND GIBSONE,** Claudia; **FRANÇOIS,** Jean; **MONTEOLIVA,** Alejandra & Otros (2006). *Una reflexión crítica sobre el documento Conpes 3305 de 2004, sobre los lineamientos para la política de desarrollo urbano en Colombia*. En: Papel Político Vol. 1 No. 11 de enero – junio de 2006. Bogotá, Colombia. Págs. 47 - 86

**DAVID,** Ariel (2008). *Ballenas y Delfines Atrapados en Mares Ruidosos*. En: Diario El Heraldo, edición del 6 de diciembre de 2008. Barranquilla, Colombia

**DEFENSORIA DEL PUEBLO** (2006). *Informe 123: Diagnóstico sobre la calidad del agua para consumo humano*. Defensoría del Pueblo. Bogotá, Colombia

**DEL CASTILLO,** Juan Carlos (2002). *Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental*. En: La problemática jurídico ambiental de los centros urbanos. Ediciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia

**DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ,** José Manuel & **LOBO RODRIGO,** Ángel (2002): *Medidas para evitar la contaminación invisible por ruido y radiaciones*. En: Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente No. 193. Madrid, España

**DE LA HOZ,** Alexandra (2009). *La Ciénaga de Mallorquín ya no quedan ni Lisas ni mojarras: Pescadores*. En Diario El Heraldo, edición del 11 de febrero de 2009. Barranquilla, Colombia

**DE LA HOZ**, Alexandra (2008). *Caen Siete Toneladas de Desechos Hospitalarios mal dispuestos*. En: Diario El Heraldó, edición del 16 de noviembre de 2008

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP** (2009). *Misión de empalme para las series de empleo, pobreza y desigualdad en Colombia-MESEP*. Bogotá, Colombia

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP** (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: *Hacia un Estado Comunitario. Plan Ciudades Amables*. Bogotá, Colombia

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP** (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: *Estado Comunitario: desarrollo para todos. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez II*. Bogotá, Colombia.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP** (2006) “*Colombia 2019: Visión Colombia, Segundo Centenario: 2019*”. Bogotá, Colombia.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**. (2005). Documento Conpes 3344 de abril 28 de 2005, sobre: “*Lineamientos para la Formulación de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire*” Bogotá, Colombia.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP** (2004) Documento CONPES 3305 de agosto 24 de 2004, sobre: “*Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano*”. Bogotá, Colombia.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP** (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: *Hacia un Estado Comunitario. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez I*. Bogotá, Colombia.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP** (1998). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: *Cambios para construir la Paz*. Gobierno de Andrés Pastrana Arango. Bogotá, Colombia.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP** (1995). Documento Conpes 2808 de septiembre de 1995: *Ciudades y Ciudadanía: la política Urbana del Salto Social*. Bogotá, Colombia.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP** (1994). Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998: *El Salto Social*. Gobierno de Ernesto Samper Pizano. Bogotá, Colombia.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP** (1991). Plan Nacional de Desarrollo 1991-1994: *La Revolución Pacífica*. Gobierno de César Gaviria Trujillo. Bogotá, Colombia.

**DIARIO EL ESPECTADOR** (2009). *Colombia, pendiente del niño*. En: Diario El Espectador, edición del domingo 16 de agosto de 2009. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL HERALDO** (2009). *Desechos hospitalarios azotan las Playas*. En: Diario El Herald, edición del domingo 23 de agosto de 2009. Barranquilla, Colombia

**DIARIO EL HERALDO** (2009). *El Plan de Ordenamiento Territorial requiere músculo*. (2009). En: El Herald, edición de enero 26 de 2009. Barranquilla, Colombia

**DIARIO EL HERALDO** (2009). *Calidad del aire en Barranquilla* En: El Herald, edición de lunes 20 de abril. Barranquilla, Colombia

**DIARIO EL HERALDO** (2009). *No se frena la erosión en las costas del caribe*. En: Diario El Herald, edición del martes 11 de agosto de 2009. Barranquilla, Colombia

**DIARIO EL HERALDO** (2009). *Respirar Aire Limpio Alarga la Vida*. En: Diario El Herald, edición del 31 de enero de 2009. Barranquilla, Colombia

**DIARIO EL HERALDO** (2008). *Crece el Cordón de Basuras Alrededor del Aeropuerto*. En: Diario El Herald, edición del 29 de enero de 2008. Barranquilla, Colombia

**DIARIO EL HERALDO** (2008). *Biodiversidad y Desarrollo*. (Octubre 29). Barranquilla, Colombia

**DIARIO EL HERALDO** (2008). *21 Nuevas Especies Animales en Peligro de Extinción: ONU*. En: Diario El Herald, edición del 6 de diciembre de 2008. Barranquilla, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2009). *¿Más Densidad en las Ciudades?* (Febrero 8). Pág.6. Bogotá, Colombia.

**DIARIO EL TIEMPO** (2009). *16.525 Denuncias sobre Invasión del Espacio Público y Establecimientos Ilegales están Acumuladas*. En: Diario El Tiempo, edición del 3 de marzo de 2009. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2009). *Sube la marea en la Costa Caribe*. En: Diario El Tiempo, edición del sábado 26 de agosto de 2009. Bogotá, Colombia

**DIARIO UN-PERIODICO** (2009). *La pesca agoniza*. En: Diario Un- Periódico: investigación y reflexión desde la Universidad Nacional de Colombia, Edición del 13 de septiembre de 2009. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2009). *Asentamientos deben estar a 50 metros de las costas*. En: Diario El Tiempo, edición del sábado 22 de agosto de 2009. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2009). *El nuevo mapa ambiental de Colombia*. En: Diario El Tiempo, edición del domingo 17 de julio de 2009. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2009). *Octubre, el mes más seco en 12 años*. En: Diario El Tiempo, edición del lunes 5 de octubre de 2009. Bogotá, Colombia.

**DIARIO EL TIEMPO** (2009). *Sofocados por el calor*. En: Diario El Tiempo, edición del domingo 2 de agosto de 2009. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2008) *Dura Pelea por la Propiedad del “Pulmón del Mundo”*. (Junio1). Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2008). *Atención, Atención!, Les Bajan el Volumen a los Pregoneros*. En: Diario El Tiempo, edición de abril 16 de 2008. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2008). *Donde el Ruido Tiene Licencia*. En: Diario El Tiempo, edición del 4 de junio de 2008. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2008). *Residuos Peligrosos Van a Parar a los Municipios*. (2008, Octubre 28). En: Diario El Tiempo, edición del 28 de octubre de 2008. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2008). *Secretaria de Hábitat de Bogotá y el Programa Bogotá sin Basuras*. En: Diario El Tiempo, edición del 2 de diciembre de 2008

**DIARIO EL TIEMPO** (2008). *14.579 Vuelos de El Dorado excedieron los límites de ruido*. En: Diario El Tiempo, edición del 7 de octubre de 2008. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2006). *El futuro de las ciudades*. En: Diario El Tiempo, edición de junio 26 de 2006. Bogotá, Colombia

**DIARIO EL TIEMPO** (2006) *Colombia podría perder en 50 años el 75 por ciento de sus páramos*. En: Diario El Tiempo, edición de julio 16 de 2006. Bogotá, Colombia

**EDGAR**, Alfonso (2008). *Se Disparan las Quejas por Ruido*. En: Diario El Tiempo, edición del 9 de diciembre de 2008. Bogotá, Colombia

**ELIZAGA RUJANO**, Freddy (2008). *Bolívar ecologista*. Universidad de El Salvador – Cátedra Bolivariana. San Salvador, El Salvador.

**ESPINOZA**, Aaron & **CRUSCALLA**, Nadia (2004). *Pobreza y Calidad de Vida en la Costa Caribe de Colombia 1997-2003*. Observatorio del Caribe Colombiano-Departamento Nacional de Estadística-DANE. Cartagena de Indias, Colombia

**GALLUP**, John, **SACHS**, Jeffrey, & **MELLINGER**, Andrew. (1998). "Geography and Economic Development". Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, USA

**GALVIS APONTE**, Luis & **MEISEL ROCA**, Adolfo (2001). *Geografía económica del Caribe Colombiano*. Editorial Banco de la República, Cartagena, Colombia

**GALVIS APONTE**, Luis (2002). *La topografía económica de Colombia*. En: documentos de trabajo sobre economía regional No. 22. Centro de estudios económico-regionales del Banco de la República. Cartagena de Indias, Colombia

**GARCÍA**, María & **VELÁSQUEZ**, Guillermo (1999). *Medición de Calidad de Vida Urbana. Comparaciones entre Variables Objetivas y de Percepción en la Ciudad de Tandil, Buenos Aires*. En: V Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires.

**GARRIDO LOPERA**, Rafael (2007). *Memoria biográfica de Lauchlin Currie*. En: Biblioteca virtual del Banco de la República de Colombia. [www.lablaa.gov.co](http://www.lablaa.gov.co). Bogotá, Colombia

**GIRALDO**, César (1994). *Estado y Hacienda pública*. Editado por Contranal. Bogotá, Colombia.

**GIRALDO**, Fabio (2003). *Ensayo y error*. En: Colombia, Ciencia y Tecnología. Vol. 21. No.2. Bogotá, Colombia.

**GIRALDO ISAZA**, Fabio (1999). *Ciudad y crisis: hacia un nuevo paradigma*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia

**GONZÁLEZ**, Karina & **PINTO**, Andrea (2008). *En 50 Años de la Ciénaga de Mallorquín solo quedaría el nombre*. En: Diario El Heraldo, edición del 13 de abril de 2008. Barranquilla, Colombia

**GONZÁLEZ**, Karina (2008). *477 Mil Toneladas de Basura Inundan el Departamento del Atlántico*. En: Diario El Heraldo, edición del 29 de abril de 2009. Barranquilla, Colombia

**GONZÁLEZ**, Karina (2008). *Jeringas, Sondas y Mascarillas frente a Urbanización el Edén*. En: Diario El Heraldo, edición del 29 de julio de 2008. Barranquilla, Colombia



**GONZÁLEZ**, Karina (2008). *Y los parqueaderos están vacíos*. En: Diario El Heraldo, edición del 7 de mayo de 2008. Barranquilla, Colombia

**GONZALEZ VILLA**, Julio Enrique (2007). *Derecho Ambiental Tomo I*. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

**GONZALEZ VILLA**, Julio Enrique (2007). *Derecho Ambiental Tomo II*. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

**GONZALEZ VILLA**, Julio Enrique (2001). *La vía gubernativa dentro del Sistema Nacional Ambiental colombiano*. En: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente. Tomo II. Universidad Externado de Colombia. Bogotá-Colombia. Págs. 59-74

**GRANADOS**, José (2008). *ASEAR Se Fue a la Basura: La Cerraron*. En: Diario El Heraldo, edición del 14 de agosto de 2008. Barranquilla, Colombia

**GUHL**, Ernesto. (2006). *Peligros y Soluciones a la Escasez y Contaminación Creciente del Agua en Colombia*. En: [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net)

**GUHL**, Ernesto (1998). *Guía para la Gestión Ambiental Regional y Local*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, Colombia.

**GUTIERREZ**, Alberto & **SANCHEZ MAZO**, Liliana (2009). *Planeación para el Desarrollo del Territorio*. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia

**GUTIÉRREZ**, J; **MESERVE**, P; **HERRERA**, & Otros. (1997). *Effects of Small Mammals and Vertebrate Predators on Vegetation in the Chilean Semiarid Zone*. *Oecologia* 109: 398-406.

**GUZMAN AGUILERA**, Patricia (2006). *Introducción al análisis económico del Derecho Ambiental*. Ediciones Universidad externado de Colombia. Bogotá, Colombia

**INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES DE COLOMBIA-IDEAM** (2008). *Estudio Nacional del Agua*. Bogotá, Colombia

**INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES DE COLOMBIA-IDEAM** (2007). *Oferta y demanda del recurso hídrico en Colombia*. Bogotá, Colombia

**INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES DE COLOMBIA-IDEAM** (1998). *Medio Ambiente en Colombia*. Bogotá, Colombia

**INTERNATIONAL CRIMINAL POLICE ORGANIZATION-INTERPOL** (2000). Biodiversity Reporting Award.

**JAQUENOD**, Silvia (1999). *Iniciación al Derecho Ambiental*. Editorial Dykinson. Madrid, España

**JONES**, B. and **KONÉ**, S (1996). "An Exploration of Relationships between Urbanization and Per Capita Income: United States and Countries of the World". En: Papers in Regional Science No. 75 Vol. 2. Págs. 135-153

**KALMANOVITZ**, Salomón (1993). *Notas para una historia de las teorías económicas en Colombia*. Editado por COLCIENCIAS. En: Historia Social de la Ciencia en Colombia, Tomo IX. Bogotá, Colombia

**KRUGMAN**, Paul (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Editorial Bosch. Barcelona, España

**LAURENCE**, William (2009). *Cada Minuto Desaparece un Área de Selva igual a 50 Campos de Fútbol*. En: Diario El Heraldo, edición del 7 de febrero de 2009

**LEMELIN**, A. & **POLESE**, Mario (1995). "What about the Bell-shaped Relationship between Primacy and Development?" En: International Regional Science Review No.18. Págs. 313-330.

**LEMUS CHOIS**, Aída Elena & **LEMUS CHOIS**, Víctor (2009). *Introducción a las Infracciones Urbanísticas*. Editorial Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia

**LIÉVANO AGUIRRE**, Indalecio (1996). *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*. Tomos I y II. Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. Consultado a través de la edición digital de Internet: "Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia". Bogotá, Colombia

**LEÓN NAVAS**, Laura & **SERRATO RIVEROS**, Héctor (1997). *La perspectiva Constitucional de la Gestión Ambiental*. Centro de pensamiento político y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR. Bogotá, Colombia.

**MACIAS GÓMEZ**, Luís Fernando (1998). *Introducción al Derecho Ambiental*. Editorial Legis. Bogotá, Colombia.

**MALDONADO COPELLO**, María Mercedes (2008). *La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación*. En: ACE: Arquitectura, ciudad y entorno No. 7. Bogotá, Colombia. Págs. 43 - 66.

**MALDONADO COPELLO**, María Mercedes (2003). *Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9a de 1989 y 388 de 1997*. En Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de

Bogotá: Universidad de Los Andes: Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular-Fedevivienda. Bogotá, Colombia

**MALDONADO COPELLO**, María Mercedes (1999). Ordenamiento Jurídico y Ordenamiento Urbano. En: Revista Territorios No. 2. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. Págs. 23-52

**MANCERA**, Carlos (2008). *Contralor Alarmado porque en 38 Km. de Río Habrá 25 Puertos*. En: Diario El Tiempo, edición del 27 de octubre de 2008. Bogotá, Colombia

**MANZO NÚÑEZ**, Torcuato (1984). *Bolívar conservacionista*. En: *Visión diversa de Bolívar*. Varios Autores. Petroquímica de Venezuela. Caracas, Venezuela

**MARTÍNEZ**, Ladislao (2001). *Los Problemas Claves del Medio Ambiente Urbano*. En: Ciudades para un futuro más sostenible. Universidad Politécnica de Madrid. <http://habitat.aq.ue.es>

**MASSARA**, Norma (2004). *Día Internacional de la Conciencia por el Ruido*. En: [www.ecoportal.net](http://www.ecoportal.net)

**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL & CONSEJO NACIONAL AMBIENTAL** (2008). *Política de Gestión Ambiental Urbana*. Bogotá, Colombia

**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL** (2007). *“Sistema de Gestión Ambiental Municipal – SIGAM y guía metodológica para la formulación de agendas ambientales municipales”*. Bogotá, Colombia

**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL** (2007). *Política de Regiones Estratégicas para el Desarrollo Territorial de Colombia, en el marco de las funciones misionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*. Diagnóstico analítico: bases técnicas de soporte. Bogotá, Colombia

**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN, INFORMACIÓN Y COORDINACIÓN REGIONAL** (2006). *Guía metodológica para la formulación de Políticas del sector Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*. Bogotá, Colombia

**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL** (2006). *Herramientas para la Planeación Territorial*. Bogotá, Colombia

**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE** (2003). *Logros y Avances de la Gestión Ambiental en Colombia. Proyecto Colectivo Ambiental. Informe de Gestión 1998 – 2002*. Bogotá, Colombia

**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE-UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA** (2003). *Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbano Regional en Colombia*. Bogotá, Colombia.

**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE-SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL** (2002). *Una aproximación al Estado de la Gestión Ambiental de las Ciudades en Colombia*. Ediciones Ministerio del medio ambiente. Bogotá, Colombia

**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE** (1999). *Políticas Ambientales en Colombia*. Bogotá, Colombia.

**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE-OFICINA ASESORA DE EDUCACIÓN AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POBLACIÓN** (1998). *Bases para una Política Nacional de Población y Medio Ambiente*. Bogotá, Colombia.

**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE - DIRECCIÓN GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y POBLACIÓN; UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES-IDEA** (1996). *Lineamientos para una Política Ambiental Urbana en Colombia*. Bogotá, Colombia.

**MORCILLO DOSMAN**, Pedro Pablo (2007). *Derecho Urbanístico Colombiano: Historia, Regulación y Gestión*. Editorial Temis. Bogotá

**MORCILLO DOSMAN**, Pedro Pablo (2001). *La Planeación en Colombia*. Editorial Jurídica Gustavo Ibáñez. III Capítulo. Bogotá, Colombia.

**MORENO MOLINA**, Ángel Manuel (2008). *Urbanismo y medio ambiente*. Editorial Tirant lo Blanch-Universidad Carlos III de Madrid (Instituto Pascual Madoz), Madrid, España

**OCAMPO**, José & **MONTENEGRO**, Santiago (1982). *La crisis de los 30 en Colombia*. En: Revista Desarrollo y Sociedad No. 7. Editorial Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. Págs. 37-96

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS** (2002). *Informe GEO 3. Latinoamérica enfrenta gran riesgo por destrucción ambiental*.

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. OFICINA PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS-HABITAT** (2007). *Plan Estratégico e Institucional de Mediano Plazo para el período 2008–2013*. Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Bogotá, Colombia

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. OFICINA PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS-HABITAT** (2006). *Informe sobre Urbanización: un momento crucial para la historia*.

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. OFICINA PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS-HABITAT** (2005). *Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia, Una práctica hecha realidad*. Bogotá, Colombia

**ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD-OMS** (1996). *Análisis Sectorial de los Residuos Sólidos en Colombia*. Ediciones Organización Panamericana de la Salud. Plan Regional de Ambiente y Salud. Washington USA.

**OROZCO CAÑAS**, Cecilia (2002). *Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Incidencia de las normas jurídicas*. Valle del Cauca, 1990-1998. Colciencias, Programa Ciencias del Medio Ambiente y del Hábitat/Universidad del Valle, Facultad de Humanidades – Departamento de Geografía.

**OSORIO SIERRA**, Álvaro (2010). *La presunción de culpa en el procedimiento administrativo ambiental*. En: Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental. Ediciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Págs. 61-83

**OTS Y CAPDEQUI**, José María (1968). *Historia del Derecho español en América y del Derecho Indiano*. Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid, España

**OTS Y CAPDEQUI**, José María (1952). *España en América*. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia

**OTS Y CAPDEQUI**, José María (1945). *Manual de Historia del Derecho español en las Indias y del Derecho propiamente indiano*. Editorial Losada. Buenos Aires, Argentina

**OTS Y CAPDEQUI**, José María (1943). *Historia del Derecho español en las indias*. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Págs. 86-94

**PABON NUÑEZ**, Ciro & **PABON GARCÍA**, Ciro (2007). *Manual de Urbanismo, Construcción y Movilidad*. Editorial Leyer. Bogotá, Colombia

**PADILLA HERNANDEZ**, Eduardo (2008). *Derecho Urbanístico*. Ediciones Librería El Profesional. Bogotá, Colombia

**PACHECO**, Margarita; **VELÁSQUEZ**, Luz Stella; **OSORIO**, Laura & Otros (1996). *Lineamientos para una Política Ambiental Urbana en Colombia*. Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, Colombia

**PATIÑO POSSE**, Miguel (2000). *Derecho Ambiental Colombiano*. Editorial Legis. Bogotá, Colombia

**PEREZ**, Gerson Javier (2005). *Dimensión Espacial de la Pobreza en Colombia*. Cuadernos del Banco de la República No. 54. Cartagena de Indias, Colombia. Págs. 2-51

**PÉREZ VILA**, Manuel (1970). *Simón Bolívar: defensor de los recursos naturales: Decretos Conservacionistas del Libertador*. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas, Venezuela

**PEREZ**, Rafael & **BEJARANO**, Alexander (2008). *Sistemas de Gestión Ambiental: serie ISO 14000 en Colombia*. En: Revista-Escuela de Administración de Negocios, Núm. 62. Bogotá, Colombia. Págs. 89-105

**PERLOFF**, Harvey (1973). *La calidad del Medio Ambiente Urbano*. Ed. Oikos-Tau. Resources for the future. Madrid, España

**PERRY RUBIO**, Guillermo (1992). *Política petrolera*. En: economía y medio ambiente. Editorial presencia. Bogota, Colombia.

**PETERSON**, George; **THOMAS**, George & **TELGARSKY**, Jeffrey (1991). *Urban Economies and National Development*, Washington D.C.: Office of Housing and Urban Programs, USAID.

**PINILLA PINEDA**, Juan Felipe (2004). *Evolución legal y jurisprudencial del sistema urbanístico colombiano: experiencias y perspectivas de aplicación De Las Leyes 9 de 1989 y 388 De 1997*. En: Lincoln Institute of Land Policy/Cider Universidad De Los Andes Fedevivienda. Págs.1-12

**PINTO CARRILLO**, Augusto (2008). *Avances en el modelo del urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de García Bellido en 1998*. Revista Arquitectura, ciudad y entorno-ACE No. 7. Barcelona, España. Págs. 135-144

**PONCE DE LEON**, German (2005). *Ciudad ecosistema*. Editorial Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, Colombia.

**PLATA**, Pedro (2009). *El óxido y la maleza ahuyentan las carcajadas de los niños de los parques*. En: Diario El Heraldo, edición del 19 de enero de 2009. Barranquilla, Colombia

**RAMIREZ**, María Lourdes (2007). *Postura de la Corte Constitucional colombiana en relación con el poder sancionador de la administración*. En: Revista de Derecho, División de Ciencias Jurídicas Universidad del Norte No. 28. Diciembre de 2007. Págs. 300-328. Barranquilla, Colombia

**RAMIREZ**, Ricardo (2008). *El nuevo esquema regulatorio para asegurar la confiabilidad en el suministro de energía eléctrica en Colombia*. En: Energía y regulación en Iberoamérica. Volumen I. Thomson- Cívitas. Madrid, España

**RAMÍREZ BASTIDAS**, Yesid (1996). *El Derecho Ambiental en Colombia*. Editorial Legis. Bogotá, Colombia.

**REAL ACADEMIA DE MEDICINA DE LAS ISLAS BALEARES** (2003). *Efectos del ruido sobre la salud. Discurso inaugural del Curso Académico*. Mallorca, España.

**RINCON**, Alexander (2007). *Perdida de la calidad ambiental*. En: *Colombia un país para construir*. Editorial Universidad Nacional. Bogotá, Colombia.

**RODAS MONSALVE**, Julio César (2001). *Fundamentos Constitucionales del Derecho Ambiental colombiano*. TM Editores. Bogotá, Colombia

**RODRÍGUEZ**, Sandra & **ALONSO**, Naryan (1997). *Mecanismos Jurídicos de la Protección Ambiental*. Editorial ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. Colombia.

**RODRÍGUEZ BECERRA**, Manuel (2007). *Hacia la insostenibilidad ambiental: Un balance de la política ambiental 2002-2006*. En: Actualidad: discusiones y propuestas No. 18. Facultad de Administración, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia

**RODRÍGUEZ BECERRA**, Manuel (2004). *Balance de la Política Ambiental*. En: Consejo Nacional de Planeación, Balance de la Sociedad Civil al Estado Comunitario. Memorias del 8 Congreso Nacional de Planeación Participativa, Medellín, Colombia. Págs., 85-99.

**RODRÍGUEZ BECERRA**, Manuel & **ESPIÑOZA**, Guillermo (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. David Wilk, Editor. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, USA

**RODRIGUEZ BECERRA**, Manuel. (1999). *La Reforma ambiental en Colombia*. Tercer Mundo Editores y Fundación FES. Bogotá, Colombia.

**RODRÍGUEZ BECERRA**, Manuel (1994). *La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia*. CEREC. Bogotá, Colombia

**RODRÍGUEZ BECERRA**, Manuel (1993). *A quién le importa la Biodiversidad*. En: Nuestra diversidad biológica. Bogotá, Fundación Alejandro Ángel Escobar. Bogotá, Colombia. Págs. 251-269

**ROJAS**, Eduardo (2004). *Desafíos de un Continente Urbano*. En: Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

**ROSEGRANT**, Mark (2008). *Lidiando con la Escasez de Agua en el Siglo XXI*. En: [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net)

**RUÍZ**, Guillermo León (2002). *Sistemas de gestión ambiental municipal*

(SIGAM): En: Problemática jurídico-ambiental de los centros urbanos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá-Colombia. Págs. 339-344

**SÁNCHEZ PÉREZ**, German (2002). *Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia*. En: Economía y Desarrollo Vol. 1 No. 1. Fundación Universidad Autónoma de Colombia.

**SÁNCHEZ TRIANA**, Ernesto (2007). *Costos del Daño Ambiental en Colombia*. En: Diario El Tiempo, edición del domingo 27 Septiembre de 2007. Barranquilla, Colombia

**SÁNCHEZ, E. & HERRERA, C.** (1994). *La Contaminación Industrial en Colombia*. Editorial Departamento Nacional de Planeación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Bogotá, Colombia.

**SANDILANS**, Roger (1990). *Vida y política económica de Lauchlin Currie*. Editorial Legis. Bogotá, Colombia

**SANTAMARIA ARINAS**, Javier (2003). *El Régimen Jurídico de los Residuos*. Instituto Vasco de Administración Pública-IVAP. Donostia-San Sebastián

**SANTANDER MEJÍA**, Enrique (2002). *Instituciones de Derecho Ambiental*. ECOE Ediciones. Bogotá, Colombia

**SANTOS MOLANO**, Enrique (2005). *La misión Kemmerer*. En: Revista Credencial-Historia No. 184, abril de 2005. Bogotá, Colombia.

**SEOANEZ**, Mariano (2000). *Tratado de Gestión del Medio Ambiente Urbano*. Ediciones Mundiprensa. Madrid, España.

**SOLARTE PORTILLA**, Pedro Antonio (2006). *Ordenamiento Territorial y Urbano*. Editorial Leyer. Bogotá, Colombia

**SUBIRATS**, Joan (2008), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio de Administraciones Públicas-MAP. Madrid, España

**SUBIRATS**, Joan (1999). *Sobre el concepto de Policy Style y su aplicabilidad a las políticas ambientales*. En: *La política ambiental en España*. Editorial Tirant lo Blanch-Colección de Ciencia Política. Valencia, España

**TÉLLEZ ARDILA**, Astrid Mireya. (1995). *Las milicias populares. Otra expresión de la violencia en Colombia*. Rodríguez Quito editor. Bogotá, Colombia.

**TELLEZ**, Germán (1979). *La arquitectura y el urbanismo en la época republicana*. En: *Manual de Historia de Colombia*. Editorial Instituto Colombiano de Cultura. Bogota, Colombia



**TOBASURA ACUÑA**, Isaías (2006). *La política ambiental en los Planes Nacionales de Desarrollo*. En: Revista Lunazul No. 22. Universidad de Manizales. Págs. 8-29

**TOLLEY, G. & THOMAS, V.** (Editors) (1987). *The Economics of Urbanization and Urban Policies in Developing Nations*. WorldBank. Washington D.C.:

**TORO AGUDELO**, Hernán (1971). *La reforma urbana: Estudios del proyecto oficial Toro Agudelo*. Editorial Mimeo. Medellín, Colombia.

**TORRES**, Javier Ignacio; **AGUDELO**, Luz Elena; **OCHOA**, Marta Cecilia. (2007) *Aproximación al Conflicto Ambiental Urbano, Generado por la Contaminación Electromagnética No Ionizante en Colombia*. En: Revista Luna Azul No. 25. Págs. 122 - 136 Manizales, Colombia

**TOVAR TORRES**, Carlos Alberto (2006). *Reflexiones sobre el contexto del urbanismo en Colombia*. En: Revista Urbanismos No. 3. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Págs. 122 – 136

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO** (2010). *Ciudades ambientalmente sostenibles*. Autores Varios. Bogotá, Colombia

**UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES** (2000). *Norma UIT-T K.52, sobre la orientación para el cumplimiento de los límites de exposición de las personas a los campos electromagnéticos*. Págs. 3-4

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA & REVISTA AMBIENTAL CATORCE SEIS** (2008). *Primera Gran Encuesta Nacional Ambiental*. En: Revista Catorce Seis, edición de noviembre de 2008. Bogotá, Colombia

**VEGA MORA**, Leonel (2002). *Políticas públicas hacia el desarrollo sostenible y política ambiental hacia la sostenibilidad del desarrollo*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia

**VELASQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier (2010). *El Desarrollo Humano Sostenible como mandato constitucional: ¿fundamento axiológico normativo o simple retórica?*. En Libro: Política y Derecho: retos para el siglo XXI. Ediciones Uninorte. Barranquilla, Colombia. Págs. 125 - 149

**VELASQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier (2010). *Evolución de la Política Nacional Ambiental en materia de desarrollo urbano sostenible*. En Libro: Diez años de Investigación Jurídica y Sociojurídica en Colombia: balances desde la Red Sociojurídica. Ediciones Universidad de la Sabana – Universidad del Rosario. Págs. 66-106

**VELASQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier (2006). *Avanza el Desarrollo Urbano Sostenible en Colombia? Análisis de la Ley 1083, sobre planeación urbana sostenible*. En Libro: Avances y Resultados del VII encuentro de la Red de

Investigaciones Jurídicas y Sociojurídicas de Colombia. Editorial Universidad Eafit, Universidad de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana.

**VELASQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier (2004). *Ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales*. En: Revista de Derecho No. 22. División de Ciencias Jurídicas Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia. Págs. 1-64

**VELASQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier (2003). *Participación Ambiental: los mecanismos establecidos por el Estado español y colombiano para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales*. En: Revista de Derecho No. 20. División de Ciencias Jurídicas Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia. Págs. 135-197

**VELASQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier (2002). *Financiación de la Gestión Ambiental en Colombia: el caso de las tasas*. En: Revista de Derecho No. 18. División de Ciencias Jurídicas Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia. Págs. 151-171

**VELASQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier (2001). *El ambiente 10 años después: comentarios al régimen constitucional ambiental en Colombia*. En: Revista de Derecho No. 16. División de Ciencias Jurídicas Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia. Págs. 61-110

**VELASQUEZ**, Luz Estella. (2003). *Propuesta de una metodología para la planificación del desarrollo urbano sostenible y diseño de un sistema de sostenibilidad ambiental en ciudades medianas de América Latina*. Tesis Doctoral leída en la Universidad Politécnica de Cataluña. Dirección: Josep Xercavins I Valls. Barcelona, España