



*Régimen jurídico del desarrollo urbano sostenible:
Una visión social, económica y ambiental*

Tesis Doctoral dirigida por Federico A. Castillo Blanco

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Granada

Fátima E. Ramallo López

Editor: Editorial de la Universidad de Granada
Autor: Fátima Esperanza Ramallo López
D.L.: GR 2927-2010
ISBN: 978-84-693-2541-4

las dinastías pusieron la grandeza del poder por encima de la grandeza de la vida, la delgada tierra y la tupida selva no bastaron para alimentar, tanto y tan rápidamente, las exigencias de reyes, sacerdotes, guerreros y funcionarios.

Vinieron las guerras, el abandono de las tierras, la fuga a las ciudades primero, y de las ciudades después. La tierra ya no pudo mantener el poder. Cayó el poder. Permaneció la tierra. Permanecieron los hombres sin más poder que el de la tierra.

Carlos Fuentes, Los Cinco Soles de México

INDICE

| | |
|---------------|---|
| PRÓLOGO | 9 |
|---------------|---|

PRIMERA PARTE: EL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE COMO PARADIGMA EMERGENTE EN EL URBANISMO

CAPÍTULO I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

| | |
|--|-----|
| 1. El Derecho Ambiental: Génesis del principio de desarrollo sostenible..... | 29 |
| 1.1. <i>La ambigüedad del significado del término medio ambiente</i> | 29 |
| 1.2. <i>El concepto ecológico de medio ambiente</i> | 34 |
| 1.3. <i>Concepto jurídico de medio ambiente</i> | 36 |
| 1.4. <i>El Derecho Ambiental: Características y principios</i> | 48 |
| 2. El principio de desarrollo sostenible: Más allá del Derecho Ambiental..... | 58 |
| 2.1. <i>Cristalización del principio de desarrollo sostenible en el ámbito internacional</i> | 58 |
| 2.2. <i>La recepción del principio de desarrollo sostenible en la Unión Europea</i> | 66 |
| 2.2.a) <i>Los Programas de Acción de la Unión Europea</i> | 71 |
| 2.2.b) <i>Iniciativas comunitarias a favor del desarrollo urbano sostenible</i> | 78 |
| 2.3. <i>Principios para la gestión de la sostenibilidad urbana</i> | 93 |
| 2.4. <i>Otros principios relevantes para el desarrollo urbano sostenible</i> | 104 |
| 2.4.a) <i>El principio de integración</i> | 104 |
| 2.4.b) <i>Los principios de cautela y de acción preventiva</i> | 111 |
| 2.4.c) <i>El principio de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial</i> | 115 |
| 3. El principio de desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico español..... | 116 |
| 3.1. <i>La plasmación del principio en la Constitución española</i> | 116 |
| 3.2. <i>El principio de desarrollo sostenible en la legislación ordinaria</i> | 124 |
| 3.3. <i>Concreción del principio de desarrollo sostenible en la legislación urbanística</i> | 128 |
| 4. Recapitulación..... | 138 |

CAPITULO II: EL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

| | |
|---|-----|
| 1. Introducción | 147 |
| 2. El principio de desarrollo urbano sostenible como principio general del derecho. | 149 |
| 3. Del principio a los derechos: ¿un camino necesario a recorrer?..... | 162 |
| 4. El desarrollo urbano sostenible como función administrativa..... | 182 |
| 4.1. <i>La necesaria integración competencial y normativa para la consecución del desarrollo urbano sostenible: Factores que propician la integración</i> | 185 |
| 4.1.a) <i>El urbanismo sostenible como función pública del conjunto de poderes públicos</i> | 188 |
| 4.1.b) <i>Otros criterios de delimitación competencial a tener en cuenta</i> | 199 |
| 4.2. <i>Técnicas e instrumentos dirigidos a hacer efectivo el principio de desarrollo urbano sostenible en un escenario de gobierno multinivel</i> | 205 |
| 4.2.a) <i>El Senado</i> | 210 |
| 4.2.b) <i>Las Conferencias Sectoriales</i> | 212 |
| 4.2.a) <i>La Legislación Básica</i> | 218 |
| 4.2.d) <i>La Planificación</i> | 229 |
| 4.2.d.i) <i>La planificación en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i> | 234 |
| 4.2.d.ii) <i>Tratamiento doctrinal de la planificación</i> | 239 |
| 4. Recapitulación..... | 244 |

SEGUNDA PARTE: MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

CAPÍTULO III: EL LARGO CAMINO HACIA LA CONVERGENCIA DEL URBANISMO Y LA SOSTENIBILIDAD

| | |
|---|-----|
| 1. Introducción | 251 |
| 2. Consideraciones generales: El urbanismo y la ordenación del territorio. | 254 |
| 3. La legislación urbanística en España: Síntesis de una evolución. | 263 |
| 3.1. <i>Del urbanismo de obra pública al urbanismo de obra privada.</i> | 266 |
| 3.2. <i>El objeto de la legislación urbanística en las Leyes del Suelo de 1956-1976.</i> | 282 |
| 3.3. <i>Legislación urbanística postconstitucional.</i> | 299 |
| 3.4. <i>Un cambio de filosofía en los planteamientos urbanísticos. Las medidas liberalizadoras.</i> | 308 |
| 4. Recapitulación. | 326 |

CAPÍTULO IV. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

| | |
|---|-----|
| 1. La plasmación del principio de desarrollo sostenible en la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanismo. | 339 |
| 1.a) <i>Andalucía</i> | 341 |
| 1.b) <i>Aragón</i> | 345 |
| 1.c) <i>Asturias</i> | 354 |
| 1.d) <i>Baleares</i> | 357 |
| 1.e) <i>Canarias</i> | 360 |
| 1.f) <i>Cantabria</i> | 366 |
| 1.g) <i>Catilla y León</i> | 373 |
| 1.h) <i>Castilla La Mancha</i> | 383 |
| 1.i) <i>Cataluña</i> | 388 |
| 1.j) <i>Comunidad Valenciana</i> | 394 |
| 1.k) <i>Extremadura</i> | 402 |
| 1.l) <i>Galicia</i> | 404 |
| 1.m) <i>Madrid</i> | 407 |
| 1.n) <i>Murcia</i> | 409 |
| 1.ñ) <i>Navarra</i> | 411 |
| 1.o) <i>País Vasco</i> | 416 |
| 1.p) <i>La Rioja</i> | 421 |
| 2. Tendencias y apreciaciones sobre la regulación autonómica de urbanismo y ordenación territorial | 424 |
| 3. La Ley del Suelo de 2007 | 443 |
| 4. Recapitulación | 459 |

TERCERA PARTE: HACIA UNA VISION INTEGRAL DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

CAPÍTULO V. LA DIMENSIÓN AMBIENTAL

| | |
|--|-----|
| 1. Planteamiento general | 467 |
| 2. Medio ambiente urbano | 471 |
| 2.1. <i>El metabolismo urbano y la huella ecológica.</i> | 473 |
| 2.2. <i>Calidad de vida y desarrollo sostenible</i> | 477 |
| 2.3. <i>Hacia un modelo sostenible de ciudad.</i> | 484 |

| | |
|---|------------|
| 3. La recepción del desarrollo sostenible en el urbanismo..... | 489 |
| 4. Principios y técnicas para la consecución del Desarrollo Urbano Sostenible..... | 498 |
| 4.1. La Evaluación Ambiental Estratégica | 499 |
| 4.1.a) <i>El principio de prevención como origen de la evaluación ambiental estratégica.</i> | 500 |
| 4.1.b) <i>Antecedentes.</i> | 502 |
| 4.1.c) <i>Concepto de Evaluación Ambiental Estratégica y notas características.....</i> | 505 |
| 4.1.d) <i>Diferencias entre la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental.</i> | 524 |
| 4.2. Otras figuras de protección ambiental que inciden en el planeamiento urbanístico | 528 |
| 5. Recapitulación. | 535 |

CAPÍTULO VI. LA DIMENSIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

| | |
|--|------------|
| 1. Los otros dos pilares del desarrollo urbano sostenible..... | 545 |
| 1.1. La sostenibilidad económica | 546 |
| 1.2. La sostenibilidad social | 555 |
| 2. Un excursus sobre Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible: ¿Desarrollo o economía sostenible? | 560 |
| 2.1. Contenido | 565 |
| 2.1.a) <i>Desarrollo de un patrón de crecimiento basado en una economía productiva, competitiva y sostenible.</i> | 567 |
| 2.1.b) <i>La conciliación del patrón de crecimiento económico con el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales.</i> | 570 |
| 2.1. c) <i>La conciliación del patrón de crecimiento económico con el desarrollo social de modo que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.</i> | 572 |
| 2.2. Fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano sostenible | 574 |
| 2.3. Luces y sombras de las medidas y de la técnica legislativa empleada. | 578 |
| 3. Componentes interrelacionados en el desarrollo sostenible en las ciudades: Cinco pilares básicos..... | 582 |
| 4. Recapitulación..... | 590 |

CAPÍTULO VII: HACIA UNA RENOVACIÓN DOGMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

| | |
|--|------------|
| 1. Planteamiento general..... | 595 |
| 2. La incorporación del principio de sostenibilidad urbana a la planificación: Nueve motores necesarios para el cambio..... | 599 |
| 3. La gobernabilidad urbana: Hacia un gobierno relacional..... | 611 |
| 3.1. <i>El Plan Ordenación Territorial Sostenible</i> | 621 |
| 3.2. <i>Los Planes y Programas conjuntos</i> | 625 |
| 3.3. <i>La planificación horizontal</i> | 626 |
| 4. La incorporación de la visión estratégica a la planificación urbana | 633 |
| 5. La planificación del desarrollo urbano sostenible. Una propuesta. | 642 |

| | |
|--|------------|
| CONCLUSIONES..... | 661 |
| BIBLIOGRAFÍA | 673 |
| DOCUMENTACIÓN Y NORMATIVA | 700 |
| INTERNACIONAL..... | 700 |
| COMUNITARIA | 702 |
| ESPAÑOLA | 704 |

Prólogo

PRÓLOGO

La virtualidad del prólogo en todo trabajo de investigación consiste en permitir al autor exponer sucintamente las razones de la elección del objeto de la investigación, así como presentar el esquema que se seguirá para su desarrollo. Pues bien. La Tesis que ahora se presenta tiene por objeto, llevar a cabo un análisis jurídico del marco legal articulado en nuestro ordenamiento para la puesta en práctica de una planificación urbanística que tenga en cuenta el principio de desarrollo sostenible, en la inteligencia que la mayor o menor sostenibilidad de un entorno urbano está implícita en su diseño urbanístico.

Así, el objetivo último de este trabajo es responder a la pregunta de si en nuestro ordenamiento jurídico actual podemos encontrar el conjunto de reglas jurídicas necesarias para realizar un desarrollo urbano sostenible, o si por el contrario, la toma de decisiones urbanísticas en convergencia con los requerimientos del desarrollo sostenible se hace depender exclusivamente de las “buenas intenciones” del planificador, únicamente vinculado a las exigencias del principio de desarrollo sostenible por virtud de un conjunto de directrices, principios, normas programáticas, objetivos y declaraciones¹.

Como podemos imaginar, la obra aborda un tema de indudable actualidad, por un lado porque acapara permanentemente cabeceras de informativos, periódicos y otros medios de comunicación denunciándose prácticas urbanísticas depredadoras y a todas luces insostenibles, también, y quizás por esta misma razón, es objeto de atención de la doctrina científica especializada de nuestros días, y finalmente, porque también el desarrollo urbanístico sostenible forma parte de las prioridades políticas y jurídicas más recientes. En

¹ Sobre la distinción entre principios y normas se recomienda la lectura de ATIENZA, M y RUIZ MANERO, J. *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Ariel. Barcelona. 1996. Pág. 11 y ss. Y más recientemente de MANERO, J “Principios, Objetivos y Derechos. Otra vuelta de tuerca”. *DOXA. Cuaderno de Filosofía del Derecho*, 28. 2005. Pág. 341-365.

efecto estamos asistiendo en los últimos tiempos a un prolijo proceso de producción y actualización normativa, representada en normas como la reciente Ley Estatal del Suelo, la Ley de calidad del aire y protección de la atmosfera, el nuevo Texto Refundido de la legislación de evaluación de impacto ambiental, normativa autonómica de muy variado signo, o incluso el novísimo anteproyecto de Ley para la Economía Sostenible, lo que demuestra las inquietudes del legislador por dar una respuesta jurídica eficaz a muchos de los problemas que abordamos en este trabajo.

Ahora bien, las razones que me han llevado a centrar la realización de mi Tesis doctoral en esta materia tan actual, lo que sin duda constituye una ventaja comparativa que casi garantizaría su originalidad, van mucho más allá de su mera vigencia y oportunidad. En lo que sigue, amén de introducir al lector en el contenido de los capítulos que integran esta obra, trataré de exponer sucintamente por qué he centrado mi objeto de investigación en la materia elegida, así como las limitaciones que he encontrado en el camino y que me he visto obligada a asumir, con el fin de centrar el objeto de su reflexión.

En primer lugar, comenzaré estas primeras páginas razonando el por qué del “Desarrollo Urbano Sostenible”. Realizando un curso virtual sobre “Urbanismo y desarrollo sostenible” comencé a desarrollar el estudio de una disciplina jurídica, el urbanismo, sobre la que ya venía trabajando desde hace algunos años con la finalidad de culminar mis estudios de doctorado. Ahora bien, el abordaje de la materia, en este caso, lo debía hacer desde la perspectiva del Derecho Ambiental.

Entonces comencé a investigar, primero en el ámbito internacional, adentrándome en trabajos de la Comisión Mundial del medio ambiente, el Informe de la Comisión Brundtland “Nuestro futuro común”, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, trabajos que me dieron una visión

general y muy actual de las miras hacia las que se estaba centrando el siempre difuso, vago y escurridizo concepto de desarrollo sostenible. Más tarde, comencé a analizar la normativa existente en la materia en el ámbito de la Unión Europea, siguiendo muy de cerca los Programas de la Comunidad conocidos como URBAN, y especialmente el Proyecto Urb-AL, en el que tuve la oportunidad de implicarme personalmente. Sería excesivamente largo -y por lo demás no viene al caso- exponer la forma en que materialmente me tropecé con la Red 10ª del Proyecto Urb-AL.

Sin embargo es evidente que su contenido me interesó, tanto, como para haber llegado hasta aquí. Y es que al hilo de la citada iniciativa comunitaria, tuve la oportunidad de adentrarme en las nuevas tendencias que empezaban a pujar con fuerza tanto en la Comunidad Europea como en los países latinoamericanos integrantes de este ambicioso proyecto bilateral en relación al suelo, al territorio, a su ordenación y al urbanismo y al concepto de sostenibilidad que se debía integrar en todos los anteriores.

Así, desde ese momento empecé a trabajar en la conexión e integración de dos disciplinas, el urbanismo y el medio ambiente, y en su aplicación en el ámbito territorial mencionado, Europa y América Latina. Pero pronto comencé a vislumbrar cómo la protección del medio ambiente se quedaba demasiado corta para los objetivos planteados en lo que iba a ser, definitivamente, mi Tesis doctoral, que como se desprende de su título, consiste en el estudio y averiguación de cual haya de ser el marco jurídico del desarrollo urbano sostenible, entendido este desde su perspectiva más completa, la que integra, no ya sólo la visión ambiental, sino también la social y económica, erigidas en los tres pilares sobre los que descansa el principio de desarrollo sostenible.

Pero es preciso hacer unas advertencias iniciales antes de adentrarnos en el contenido de las diferentes partes en que se compone este trabajo. En primer

lugar, es preciso insistir en que la visión del urbanismo y de la ordenación del territorio que aquí se defenderá, será en cuanto técnicas idóneas para la protección del medio ambiente urbano y, en su consecuencia, idóneas también para cumplir con el nuevo imperativo del desarrollo sostenible desde una visión global, y no sólo para llevar a cabo los desarrollos urbanísticos, stricto sensu, desde el punto de vista de la ordenación de los usos del suelo.

Así parte este trabajo, de una premisa en absoluto pacífica. La consideración del urbanismo y la ordenación del territorio como técnicas o instrumentos jurídicos para alcanzar el desarrollo sostenible en el más amplio significado del concepto. Premisa que se han erigido, al mismo tiempo, en el límite querido del objeto del trabajo de investigación.

Y esta premisa metodológica, que a todas luces nos ha llevado a ampliar considerablemente el objeto de nuestro estudio, pues sin olvidar nunca la perspectiva jurídica, hemos considerado conveniente traer a colación aportaciones de otras disciplinas como la ecología, la sociología, la economía - entre otras razones, para conocer los presupuestos naturales, económicos y sociológicos de las normas, sus causas, la realidad que regulan, etc-, es precisamente la que nos ha obligado a detectar y asumir determinadas limitaciones en cuanto al objeto de estudio de este trabajo.

Así, si bien partíamos en un principio del estudio de estas cuestiones en un ámbito territorial supraestatal (la Unión Europea y América Latina), pronto se revelaron como objetivos excesivamente ambiciosos para llevar a cabo un estudio jurídico que nos revele el marco jurídico del desarrollo urbano sostenible desde la perspectiva integral apuntada, así prescindimos de esa pretensión de realizar un análisis comparado de la cuestión, a la vista de que la regulación de cada ordenamiento implicado, las soluciones adoptadas, los condicionantes geográficos, la diferente organización de los poderes de cada

Estado, y la distribución competencial respectiva, entre otros factores, excederían con creces las capacidades de llevar a cabo un intento de sistematización más o menos acotado. De esta forma centramos nuestra atención exclusivamente en el ordenamiento jurídico español, incluyendo, eso sí, tanto la normativa internacional y europea más influyente en la materia, así como la normativa autonómica más relevante en esta materia, en un intento de llevar a cabo un análisis comparado que nos permita destacar las mejores prácticas en materia de desarrollo urbano sostenible.

Otras de las limitaciones derivadas del propio objeto de estudio, que como decimos, va mas allá de la consideración estrictamente ambiental de lo que se ha de entender por desarrollo urbano sostenible, han consistido en la ausencia de un desarrollo pormenorizado de toda la normativa ambiental que pueda condicionar o limitar las potestades urbanísticas de las administraciones públicas con competencia para ello, ni tan siquiera nos hemos detenido en examinar la normativa urbanística desde el punto de vista jurídico técnico, pues solo hemos abordado su estudio con el objetivo de desatacar los principales aspectos que denotan la recepción del principio de desarrollo sostenible.

Así, nos hemos centrado en una visión del urbanismo más amplia, que por tratar de encontrar las respuestas jurídicas para la consecución de un desarrollo urbano sostenible desde una perspectiva integral, nos ha obligado a excluir un análisis más exhaustivo de la legislación ambiental y urbanística, para poder abarcar otras técnicas, instrumentos y mecanismos jurídicos que nos permitan diseñar el marco jurídico al que se ha de constreñir el desarrollo urbano sostenible en sus dimensiones, ambiental, social y económica.

En tercer lugar, y cerrando el listado de limitaciones autoimpuestas, y conscientes de que nos hallamos, en el campo de la concreción jurídica de un principio, el desarrollo urbano sostenible, en ocasiones más cercano a la

filosofía y ética que al derecho, y que además se encuentra en una fase absolutamente embrionaria, tanto, que sigue, al día de hoy, pendiente de una efectiva aplicación práctica en muchos lugares, incluso en aquellos en que las tendencias políticas y jurídicas han apuntado a su reconocimiento como un valor a proteger. Y esto sin mencionar el peligro dialectico que encierra el propio concepto de desarrollo sostenible, aun tratado sin el rigor y propiedad que deberían serles propios. Un problema derivado de su vaguedad, su falta de concreción, en una palabra su indeterminación, y en buena medida la razón de ser razón de su amplitud y extensión.

Hemos planteado su recepción en el ordenamiento jurídico y afirmado su transformación desde el plano de los principios a las determinaciones jurídicas vinculantes sin llegar a profundizar en disquisiciones teórico-filosóficas, que a buen seguro aportarían conclusiones importantes de cara a su exigibilidad, pero que, a la vista de la especialización que requiere una explicación filosófica-jurídica de esta transformación, hemos considerado conveniente abordarla tan sólo tangencialmente, llevando a cabo una reflexión en clave jurídica que nos permita esbozar dicha evolución sin llegar a profundizar en ella desde esta disciplina tan lejana del Derecho Administrativo. Porque, sea como fuere, lo cierto es que al menos, cada vez en más lugares, el desarrollo urbano sostenible ha dejado de ser un principio, una idea, una filosofía para transformarse en una realidad y, si se quiere, en un auténtico derecho.

De esta forma lo que podría parecer inicialmente un tema excesivamente amplio, difuso e intersectorial como para abordarlo en un estudio jurídico como este, se ha terminado acotando al esfuerzo de dotar al desarrollo urbano sostenible de un contenido cierto.

A través del método empírico, hemos examinado y analizado, todos aquellos aspectos jurídicos de diferentes ramas del derecho que ha de tener en

cuenta la planificación urbanística para poner en práctica un desarrollo urbano sostenible, y en segundo momento, a través del método racional, hemos sistematizando y ordenando los datos obtenidos y hemos llegado a unas conclusiones determinadas encaminadas a dotar de ese contenido cierto al desarrollo urbano sostenible. Un contenido que trata de integrar todas las instituciones jurídicas que puedan servir como herramienta de trabajo a todos los técnicos, políticos y municipalistas que pretendan implementar un proyecto de urbanismo sostenible en sus localidades, y que pasa por abarcar cuestiones esenciales de su conceptualización, como la necesidad de que el nuevo urbanismo que nos reclama el siglo XXI sea un urbanismo que promueva y lidere, además de los procesos de expansión de nuestras ciudades, su desarrollo socioeconómico sin comprometer el debido respeto al medio ambiente, que tienda a hacer ciudades más eficientes ambiental, económica y socialmente, en definitiva, que camine hacia la consecución ciudades sostenibles.

Estos dos métodos de investigación empleados se evidencian en cada una de las tres partes en que se agrupan cada uno de los Capítulos desarrollados en este trabajo. Así, en la primera, examinamos el marco jurídico vigente en materia de desarrollo sostenible y su concreción en el ámbito urbanístico, analizando normas de muy variado signo y de diverso carácter obligatorio, pasando así de las declaraciones y documentos internacionales a los dictámenes, informes, libros blancos y Planes de Acción aprobados en el seno de la Unión Europea. Normativa que con diverso grado de aplicación pasa a formar parte del derecho interno.

En la segunda parte, hemos centrado nuestra atención en el análisis de la normativa urbanística española con la idea de concretar el camino recorrido por este principio en la legislación urbanística, para dar cuenta el camino que aún le queda por recorrer. Y finalmente, en la tercera parte, esta metodología descriptiva-analítica-racional se refleja en toda su plenitud pues es donde

concretamos lo que sería la propuesta de este trabajo, que no es otra que la necesaria renovación dogmática de la planificación urbana, y ello lo hacemos tras el estudio, a lo largo de los dos capítulos que inauguran esta última parte, de aquellos otros sectores del Ordenamiento jurídico cuya integración aparece innegable para los objetivos del desarrollo urbano sostenible.

Realizadas estas consideraciones previas estamos en disposición de adentrarnos ya en el contenido y orden de los capítulos.

Como decimos, la Tesis se divide en tres grandes apartados, el primero, titulado el *“Principio de Desarrollo Urbano Sostenible. Un paradigma emergente del urbanismo”* se inaugura con un capítulo dedicado a explorar el pasado, presente y futuro del desarrollo urbano sostenible, como concepto que nace en el ámbito del Derecho Ambiental, para ampliar su espectro a otras ramas del ordenamiento jurídico y terminar convirtiéndose en algo más que un “megaprincipio”² del derecho ambiental. En un “supraconcepto” capaz de convertir en norma derechos y obligaciones que van más allá de la simple protección de los recursos naturales, y que configuran un auténtico derecho a la ciudad que a estas alturas aparece ya innegable.

Sentado lo anterior, y pese a las conclusiones a que arribamos en este trabajo, ciertamente todavía, en muchos lugares, hablar de desarrollo sostenible es hablar de Derecho ambiental, por ello resulta obligado iniciar el análisis dedicando las primeras partes de este capítulo a explicar la génesis y evolución experimentada por este concepto desde la óptica del derecho ambiental y en el marco del Derecho internacional, como pionero en el desarrollo e implementación de las primeras normas vinculantes para los Estados

² Expresión acuñada por MARTÍN MATEO para designar los cuatro principios estructurales, que son los que amparan, cualificándolo, el fin perseguido por el derecho ambiental. Estos son la globalidad, la horizontalidad, la solidaridad y la sostenibilidad. *Manual de Derecho Ambiental*, Navarra, Aranzadi, 2003. pp. 35 y ss.

signatarios de los acuerdos, posiciones comunes y tratados aprobados en el seno de la Organización Internacional de que se trate y sus Estados Miembros, en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Un esfuerzo en el que de hecho, ha sido necesario realizar un importante trabajo de limitación y acotamiento en su planteamiento, por el prolijo desarrollo a que estamos asistiendo en los últimos años, lo que haría interminable este primer capítulo del trabajo.

De forma que el rápido repaso en los inicios de la política ambiental internacional, es querido, pues interesa centrarnos, a la vista de la fuerte influencia que la normativa comunitaria tiene sobre los Derechos de los Estados miembros, en la recepción del principio de desarrollo sostenible -cristalizado en el Derecho internacional y en el marco del Derecho ambiental- en el ámbito la Unión Europea. Y a esto sí le dedicamos la atención merecida, primero examinando la recepción del principio desde esta óptica estrictamente ambiental, y luego, traspasando los límites del derecho ambiental para abarcar otras materias conexas para la consecución del desarrollo sostenible como de hecho lo ha sido, definitivamente el urbanismo.

Finalmente cerramos este capítulo con un análisis de la recepción del principio en la normativa española, empezando por la Constitución y la legislación ordinaria sectorial, para terminar concretando su más preciso significado en la normativa urbanística estatal y autonómica que le han dado carta de naturaleza en esta disciplina tan importante para su consecución.

De esta forma, todo el repaso realizado a la normativa internacional, comunitaria y nacional nos ha permitido arribar al Segundo Capítulo con en el que hemos querido llegar a una conceptualización de desarrollo urbano sostenible que nos sea útil para nuestra investigación. Ello lo hemos hecho mediante su consideración, primero como Principio General del Derecho, y

más tarde como auténtico derecho que permitiría juridificar aquellos objetivos y principios que se entienden ínsitos en el concepto de desarrollo urbano sostenible y que están destinados a cambiar la conceptualización tradicional del urbanismo hacia el nuevo urbanismo del Siglo XXI.

De esta forma, y tras afirmar su condición de Principio General y de Derecho de la ciudadanía, en un segundo momento, en el entendimiento que la consecución del desarrollo urbano sostenible exige un ejercicio de armonización normativa de diversas disciplinas y un intento de armonización competencial que haga posible el ejercicio unitario de los objetivos y principios que sobre él descansan, realizamos un análisis de los factores que propician dicha integración en un repaso a los criterios constitucionales y de delimitación competencial que nos permitan reivindicar el urbanismo sostenible como una función pública a perseguir por el conjunto de poderes públicos, y no sólo por aquellas administraciones con competencias urbanísticas.

Este elemento de cierre nos permite conectar con la Segunda Parte de este trabajo en la que desde una óptica más centrada en el marco jurídico urbanístico vigente. Analizamos la legislación urbanística histórica, desde las primeras leyes de ensanche preconstitucionales hasta llegar a la Ley del Suelo de 2007, en un intento de tratar de averiguar cuál ha sido la recepción del principio de desarrollo sostenible en la legislación urbanística española, para llegar a la conclusión de lo que a buen seguro será un *largo camino hacia la convergencia del urbanismo y la sostenibilidad*, tal y como reza el título que hemos designado para este capítulo tercero.

Y pese a las reticencias de muchos trabajos de investigación de estas características de adentrarse en estudios históricos ya inermes para el momento actual, en esta obra hemos considerado irrenunciable esta síntesis histórica, pues, ciertamente tratar de realizar un estudio del Derecho urbanístico no es

materia sencilla, y tratar de averiguar la filosofía y los planteamientos de las leyes urbanísticas vigentes resulta aún más complicado si no tenemos en cuenta el devenir de los planteamientos urbanísticos en la legislación histórica. En palabras de PARADA³ *“hay un método infalible para no entenderlo nunca: consiste en entrar directamente en el estudio de la normativa vigente, prescindiendo de los avatares de su vida, de su regulación en otras normas que le han precedido.”*

En el capítulo de cierre de esta Segunda Parte, el que hemos denominado *“El principio de desarrollo urbano sostenible en el ordenamiento jurídico”*, como su nombre indica, realizaremos un intento de sistematización tanto de la legislación estatal vigente como de la autonómica que nos aproxime a la regulación de urbanismo y ordenación del territorio, con la finalidad de destacar, en qué forma abordan, si es que lo hacen, el concepto de desarrollo urbanístico sostenible, y todo ello teniendo siempre presente el legado histórico que nos ha dejado la normativa urbanística analizada en el capítulo anterior.

Así, llegamos a la tercera y última parte de este trabajo, rubricada *“Hacia una visión integral del desarrollo urbano sostenible”*, en la que comenzamos dando cuenta de dos premisas fundamentales para orientar las conclusiones a que lleguemos en la determinación del marco jurídico del desarrollo urbano sostenible.

Por un lado, que estamos ante un concepto que, como hemos advertido, va mucho más allá del derecho ambiental, por ello es preciso tener en cuenta otros conceptos como sostenibilidad económica y sostenibilidad social, nociones que nos aportarán algo de luz a la ansiada visión integral del desarrollo sostenible. Gracias a ellas conseguimos cerrar la concepción del principio de desarrollo sostenible que iniciábamos en los capítulos iniciales y

³ Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico general*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires. 2007. Pág. 22.

podemos extraer las primeras conclusiones jurídicas de su conceptualización ya sea como principio, *stricto sensu*, como objetivo programático de fines y mandatos al legislador y a la Administración, o como auténtico derecho subjetivo, aplicados ya al ámbito urbanístico.

De otra parte, otro presupuesto fundamental para los objetivos planteados es la toma en consideración de que, pese a la amplitud conceptual, la necesaria integración de diversas disciplinas y competencial para la consecución del desarrollo sostenible, la consideración del urbanismo sostenible como función pública a perseguir por el conjunto de poderes públicos, lo cierto es que los entes locales, aparecen, en última instancia, como los principales responsables de su efectiva puesta en práctica.

Efectivamente delimitar el marco jurídico urbanístico que atienda a los objetivos del principio de desarrollo urbano sostenible desde una perspectiva holística, es una cuestión que se sale de la órbita del estricto derecho positivo por tratarse, también, de una cuestión de política municipal. Y ello porque, en efecto, el proceso de determinación material del modelo o de la orientación general del urbanismo municipal resulta de difícil teorización en clave jurídica.

Partiendo de estos presupuestos, en los dos primeros capítulos nos centramos en explorar las delimitaciones que se pueden hacer a las potestades administrativas discrecionales que poseen las entidades locales en el ámbito del planeamiento, y en el conjunto de esa política urbanística municipal sobre desarrollo de la urbe como objeto de conocimiento y racionalización en clave jurídica. Nos interesa, descubrir, en definitiva, si el proceso de integración del principio de desarrollo sostenible en la política urbanística municipal puede ser formalizado jurídicamente, o si al menos, se pueden establecer procedimientos, marcos o protocolos que orienten el proceso de toma de decisiones urbanísticas en dirección a la integración del paradigma del desarrollo sostenible.

Con estas premisas metodológicas del objeto de nuestro estudio, en el capítulo inaugural de esta segunda parte, denominado “*la dimensión ambiental*”, el análisis se dirige a exploración de conceptos como medio ambiente urbano, y desarrollo urbano sostenible, que desde una perspectiva más sociológica y política que jurídica, pretenden dejar delimitado cual haya de ser el cambio de paradigma de desarrollo urbano.

Dicho cambio de paradigma pasa por la necesaria reinterpretación del urbanismo y la ordenación del territorio tendente a la consecución de un desarrollo urbano sostenible, lo cual se patentiza en el repaso que hacemos de la recepción del principio del desarrollo sostenible en el urbanismo y la ordenación territorial, un análisis que abordaremos con una especial referencia a la Estrategia Europea para finalmente acotar el contenido a las técnicas, y los principios y conceptos necesarios para la consecución del desarrollo urbano sostenible.

En efecto, seguidamente, y sobre la base de los presupuestos conceptuales sentados nos adentramos en el estudio, ya desde una perspectiva más jurídica, en las técnicas e instrumentos que nuestro ordenamiento jurídico ha puesto al servicio de las políticas municipales para la consecución de un desarrollo urbano sostenible. Ahora bien, interesa destacar en este punto que, estos instrumentos y técnicas los tratamos de clasificar en dos grupos:

Por un lado, aquellos tendentes a garantizar un desarrollo urbanístico ambientalmente sostenible, y que son los que abordamos en las últimas páginas de éste Capítulo V, en el que queremos centrar la atención en la dimensión ambiental de la sostenibilidad como factor clave del surgimiento del concepto de desarrollo urbano sostenible. Y en el que se ha prestado especial atención a la Evaluación Ambiental Estratégica, concebida como una técnica clave del

urbanismo sostenible lo cual quedará patente a lo largo de este capítulo destinado a su reflexión.

Y por otro, aquellos tendentes a definir el marco jurídico necesario con el que llevar a cabo una verdadera planificación estratégica socioeconómica, (instrumentos que serán abordados en el Capítulo VI), en la que lo prioritario sea definir un modelo de crecimiento sostenible al que queden supeditadas otras materias conexas como el urbanismo, y no un modelo de desarrollo urbanístico supeditado a los condicionantes del paradigma de la sostenibilidad como ha sido el llevado a cabo hasta estas fechas.

Así, y entrados ya en este Capítulo VI, rubricado “*la dimensión social y económica*” nos centramos, en tratar de otorgar una definición de estos otros dos conceptos que integran el principio de desarrollo urbano sostenible, la sostenibilidad económica y la sostenibilidad social, y como acabamos de advertir en el análisis de otros instrumentos y técnicas jurídicas que tratan de acotar definitivamente el marco jurídico necesario para poner en práctica los objetivos del desarrollo urbano sostenible. Y donde adquiere un papel destacable el Anteproyecto de Ley para la Economía Sostenible, donde se configuran algunas técnicas novedosas tendentes a conciliar del patrón de crecimiento económico con el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, por un lado, y con desarrollo social de modo que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, por otro.

Llegados a este punto, quizás alguien pudiese discrepar del orden propuesto, en el sentido de abordar primero unas técnicas de aplicación que ya son llevadas a cabo en muchos lugares, para seguidamente tratar de conceptualizar y dotar de un contenido jurídico cierto al urbanismo sostenible, lo cual además de legítimo, podría resultar incluso lógico. Sin embargo el orden

no sólo está largamente meditado sino que además responde, desde mi personal visión, a una realidad difícilmente contestable. Y es que, si ponemos por ejemplo la Evaluación Ambiental Estratégica, en este caso, la técnica ha alcanzado ya, en muchos de los Ordenamientos jurídicos analizados, la condición de derecho imperativo, está bien delimitada, y todas las fases que comprende su implementación aparecen bien definidas, y ello a pesar de las muchas cuestiones problemáticas que si entráramos en un examen más profundo podríamos destacar. De ahí que en este trabajo nos centremos en su definición por diferenciarla básicamente de la Evaluación de Impacto Ambiental, otra técnica ya aplicada desde hace años, y que en nuestra opinión no responde plenamente a las finalidades del derecho para el que se crea, la protección del medio ambiente, por tanto, salvo esta reflexión final en torno a la virtualidad practica de una técnica frente a la segunda, poco más podemos aportar en esta materia.

Mientras el urbanismo sostenible, que se concretará por aplicación de los postulados básicos de un derecho aun en ciernes como es el Derecho a la sostenibilidad; sigue en la esfera fundamentalmente de los principios, buscando su espacio, su delimitación, su concreción, su contenido y su propio régimen jurídico. De ahí que, siguiendo el orden temporal -que no sé si también natural de las cosas-, se analice en primer lugar el derecho, en un intento de concretar sus límites conceptuales, y en segundo lugar, la técnicas de aplicación, con la firme y decidida intención de dotarle con un contenido jurídico cierto al primero, aun cuando a priori, no sean consideradas técnicas orientadas a la consecución de tales fines.

En suma, se analizará y reflexionará en este trabajo acerca de lo que se ha denominado desarrollo urbano sostenible y comprobaremos cómo desde la Comunidad Internacional hasta las actuaciones llevadas a cabo por las últimas escalas con poder de decisión en esta materia, se están poniendo los cimientos e

impulsando de forma decidida, mediante acciones normativas, y otras muchas aún de base no normativa, un nuevo concepto de urbanismo y ordenación del territorio atravesados por la dimensión de la sostenibilidad o, lo que es lo mismo, un urbanismo sostenible

Y este urbanismo sostenible, el que aquí hemos hablado tiene la voluntad de realizar un tratamiento integrado del hecho urbano, con el objetivo último de obtener una mejora de la calidad de vida de la población actual sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras. Y en este entendimiento, hemos concebido este trabajo como un documento que pueda resultar práctico para el planteamiento de un importante tema de debate, como es la renovación dogmática de la planificación urbana, así como para la búsqueda y desarrollo de proyectos que puedan ser útiles a los objetivos de desarrollo sostenible de los municipios. Porque planteamos las premisas, exponemos los principales problemas de sostenibilidad de nuestras ciudades, evaluamos las principales trabas que está teniendo en la actualidad el desarrollo de un concepto como el urbanismo sostenible, y analizamos las necesidades de cambio de conceptualización que han de tener tradicionales instituciones como es la ordenación del territorio, el urbanismo y la planificación urbanística. Por ello, su objetivo principal es facilitar a los Entes Locales, un marco jurídico desde el que llevar a cabo el planteamiento, la búsqueda y el desarrollo de proyectos que puedan ser útiles y practicables, a los deseos de sostenibilidad de sus ciudades.

En suma, si bien la visión del urbanismo aquí dada, lo ha sido desde la perspectiva de la sostenibilidad y, en su consecuencia, las administraciones que han cobrado especial protagonismo en la investigación han sido, la internacional y comunitaria, la estatal y la autonómica en cuanto entidades capaces de desarrollar normas que sean vinculantes para todos, que es en última instancia lo que buscábamos, el acotamiento del marco jurídico. Todo ello se ha

realizado con la finalidad última, eso sí, de resaltar la dimensión local en el urbanismo sostenible, de dotar de instrumentos a estas entidades protagonistas en el desarrollo de la urbe con las que llevar al efecto las exigencias que el principio de desarrollo sostenible nos hace, cada vez más, en la implementación de nuestros proyectos urbanísticos, y en un ámbito, el local, que aunque sigue siendo una escala excesivamente reducida en la participación de la puesta en común de los elementos a tener en cuenta para el desarrollo de programas de sostenibilidad urbana, no deja por ello, de resultar el espacio ideal para actuar.

Granada a 4 de Marzo de 2010

Primera Parte

*El principio de desarrollo urbano sostenible como
paradigma emergente en el urbanismo*

Capítulo I

Origen y evolución del principio de desarrollo sostenible

PRIMERA PARTE: EL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE COMO PARADIGMA EMERGENTE EN EL URBANISMO

CAPÍTULO I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

1. El Derecho Ambiental: Génesis del principio de desarrollo sostenible.

1.1. La ambigüedad del significado del término medio ambiente

A la vista de que el Principio de desarrollo sostenible nace en el Derecho ambiental, y puesto que la protección del medio ambiente es uno de los pilares sobre los que se asienta el mismo, es preciso que abordemos sucintamente el estudio de esta rama del ordenamiento jurídico donde se fecunda este “megaprincipio” que luego traspasará sus fronteras para instituirse en una de las columnas vertebrales del Ordenamiento jurídico.

Pero antes de adentrarnos en el estudio de los medios de protección jurídica en favor del “ambiente” parece obligado hacer una referencia al concepto de ambiente como objeto de protección jurídica. Es por ello que queremos aclarar una cuestión terminológica que es necesario abordar para entender las diferentes expresiones al uso y para precisar las que se utilizaran en este trabajo.

Todo el que se acerca a la definición de este concepto constata enseguida que los términos “medio” y “ambiente” pueden considerarse vocablos sinónimos⁴, de forma que las expresiones “medio ambiente” o

⁴ *Medio*. Elemento en que vive o se mueve una persona, animal o cosa //Conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano. *Ambiente*. (Del latín *ambiens, -entis*, que rodea o cerca). Aplícase a cualquier fluido que rodea un cuerpo//Aire o atmósfera//Condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, una colectividad o una época. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, 2003.

“medioambiental” son equivalentes, y reiterativas, por tanto gramaticalmente incorrectas⁵.

A pesar de esta realidad estamos ante una locución asumida y aceptada, no sólo a nivel social, que en la mayoría de las ocasiones es lo que legitima el uso de un vocablo por incorrecto que este sea gramaticalmente, sino también a nivel lingüístico, por la Real Academia Española⁶, y, en lo que a nosotros nos interesa, a nivel jurídico, positivado tanto en las diferentes normas sectoriales⁷, como en la Constitución Española⁸ y, comúnmente utilizado por la doctrina española mayoritaria⁹. En lógica armonía con este hecho, en este trabajo

⁵ A esta conclusión ha llegado casi la totalidad de la doctrina, por citar algunos autores. Vid. MARTÍN MATEO; *Tratado de Derecho Ambiental*; Madrid, Trivium. 1991, JORDANO FRAGA *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Editorial Bosch, Barcelona, 1995, GARCÍA MATOS; “El Concepto “Medio Ambiente” en el Ordenamiento Jurídico Español”; *Revista Jurídica La Ley*; nº 4, 1993, ORTEGA ALVAREZ. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Valladolid. Lex Nova. 2005 o LOPEZ MENUDO “Concepto de Medio Ambiente y reparto competencial” en el libro colectivo dirigido por VERA JURADO *Derecho Ambiental de Andalucía*. Madrid. Tecnos. 2005. Asimismo la reiteración de la construcción gramatical estudiada ha sido advertida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, donde en Sentencia 64/82, de 4 de noviembre de 1982 afirma que “En el caso del medio ambiente, que gramaticalmente comienza con una redundancia y que, en el lenguaje forense, ha de calificarse como un concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar...”

⁶ El Diccionario de la Real Academia define el ambiente como: “el conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos”.

⁷ Cítese como ejemplo los textos legales donde el término medio ambiente aparece por primera vez en el ordenamiento jurídico español. Así nos encontramos con el art. 1 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por el Decreto 2.414/1961 de 30 de noviembre. Y el capítulo 1º del título II de la Ley 22/1973 de 21 de julio sobre Minas y a la reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975, Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1.346/1976 de 9 de abril.

⁸ “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado ..” artículo 45 de la Constitución española.

⁹ A pesar de ello autores como MARTÍN MATEO, en coherencia con la corrección gramatical, han optado por utilizar el término ambiente en vez de las expresiones medio ambiente o medioambiental. Vid. *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 71; *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991, p. 80; *Manual de Derecho Ambiental*, Navarra, Aranzadi, 2003, p. 21. En este último se emplean los términos ambiente y medio como equivalentes. También adopta este criterio MARÍN GÁMEZ, al utilizar los vocablos ambiente y entorno, una vez señalada la incorrección gramatical en “Plusprotección ambiental y artículo 45 de la Constitución española de 1978”, en *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, RUIZ-RICO RUIZ (Coord.), Jaén, Universidad de Jaén, 1995, pp. 234-252.

también se utilizaran los vocablos medio ambiente y medioambiental indistintamente¹⁰.

Por otra parte, para conocer el concepto jurídico de medio ambiente puede ser de utilidad acercarnos al valor semántico de la expresión. Así pues según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia se entiende por *medio ambiente* el “conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos”, asimismo también se recoge esta entrada en el Diccionario de uso español que lo define como el “conjunto de condiciones que influyen en el desarrollo y actividad de los organismos”¹¹. No obstante, inmediatamente comprobamos que poco tiene que ver esta definición con la versión más extendida en la doctrina, en efecto, en palabras de MARTÍN MATEO¹², esta acepción “hace énfasis en el continente y no en el contenido: animales, plantas, microorganismos que componen los ecosistemas”, por lo que, en su opinión, jurídicamente esta definición no es aceptable porque lo que importa es precisamente esa interacción entre continente y contenido funcionando aquel como medio provisor de elementos bióticos básicos, de esta forma y según este aporte de uno de los maestros del Derecho Ambiental, avalado posteriormente por el Tribunal Constitucional¹³, debemos entender que el medio ambiente viene constituido, además de por ese conjunto de circunstancias físicas, por las circunstancias culturales, económicas, sociales, etc..., que rodean a las personas y con las que estas interaccionan.

¹⁰ En castellano no solo nos encontramos ante la expresión “Medio Ambiente” con dos términos sinónimos, sino que además hemos optado por su utilización compuesta, como si de un solo vocablo se tratara, a diferencia de lo que ocurre con otros idiomas del continente europeo. Por ejemplo, en inglés “Environment”, en francés “Environnement” o en alemán “Umwelt”, hacen referencia a la idea de Medio Ambiente con una sola palabra, sin embargo, en nuestro idioma, se usan dos términos sinónimos de forma acumulativa.

¹¹ Vid. *Diccionario de uso del español*, MOLLINIER. Madrid, Gredos. 1994.

¹² MARTÍN MATEO *Tratado de Derecho ambiental*, Madrid, Trivium, 1991, vol. I, p. 25,

¹³ STC 102/1995, de 26 de Junio (Fundamento Jurídico, FJ, 4.

No obstante, no podemos concluir que este intento de acotamiento semántico constituya la última definición del concepto que nos ocupa. Nada más lejos de la realidad. Podemos encontrar en la doctrina jurídica múltiples versiones que tratan de acotar su contenido¹⁴. Pero no nos vamos a centrar en este trabajo en seleccionar y describir algunas de estas interpretaciones de lo que debemos entender por medio ambiente como objeto de protección jurídica, puesto que nuestro estudio trata de ir más allá del análisis del medio ambiente

¹⁴ Numerosas son los autores que sostienen conceptos distintos de la palabra ambiente. Así, se puede hablar de concepciones restrictivas y concepciones amplias. Entre los autores que sostienen la postura restrictiva, puede mencionarse a MARTÍN MATEO, quien sostiene que el concepto ambiente abarca: “aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas, en definitiva, el agua, el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre en la tierra” descartando -en un principio- el suelo. Por su parte, entre los autores que defienden una concepción amplia pueden citarse a JAQUENÖD DE ZSÖGÖN concibe el concepto jurídico de ambiente “como la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza en términos de tiempo y espacio, pero no es algo neutro ni abstracto y se presenta como una realidad histórica, puesto que el ambiente y todas sus connotaciones jurídicas, entran en la historia con el hombre, desde el momento que éste toma conciencia de su existencia y de los diferentes bienes naturales que le pueden ser útiles, para satisfacer sus necesidades” en *El Derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Dykinson, 1991, p. 82. Aunque hay que destacar que estas concepciones amplias no tienen un sentido homogéneo sino que están configurada por posiciones doctrinales muy diversas, lo que nuevamente pone de relieve que el ambiente carece de un tratamiento como realidad única. Así, por citar algunos ejemplos podemos destacar la propuesta de MOLA DE ESTEBAN cuando define el medio como “el hombre y su entorno vital; esto es, el comprensivo y mutable de los elementos, condiciones y circunstancias de todo orden -físicas y orgánicas- en que el hombre desenvuelve su vida. Nada es, por tanto, extraño al concepto de medio ambiente” en *La defensa del medio humano*. Madrid, Minis. de la Vivienda. 1972, p. 97; o la de DI GIOVANNI que entiende que el medio ambiente es todo aquello que circunda o condiciona la vida de una persona, dada en *Strumenti Privatistici e Tutela dell' Ambiente*; Pavona, 1982. También en este sentido LÓPEZ NIETO A; *Manual de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*. Madrid, Tecnos. 1986, que define al medio ambiente como el conjunto de objetos, condiciones e influencias que rodean a todo organismo viviente y que influyen en su evolución. Junto a estas posiciones amplísimas, otro grupo de autores ha formulado una concepción que engloba junto a aspectos físicos elementos culturales, en esta línea BARRERO RODRÍGUEZ considera que la Constitución de 1978 en sus artículos 45, 46 y 47 ha adoptado una concepción omnicomprendiva y global del medio ambiente entendido como el marco o entorno de la vida humana, en la que se incluye tanto el medio ambiente natural como el que podríamos denominar urbano, constituyendo el patrimonio histórico-artístico una parcela propia y específica del mismo, Vid “Urbanismo, Medio Ambiente y Patrimonio Histórico”. *El Medio Ambiente Urbano*. Granada. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. 2003. Pág. 163-202. Así, para este sector de la doctrina el medio ambiente engloba tanto el ambiente natural como el cultural. En líneas generales puede decirse, por consiguiente, que los autores de este grupo consideran comprendidos dentro del tratamiento ambiental el medio ambiente urbano: actividades clasificadas, patrimonio histórico artístico y cultural y el medio ambiente rural: espacios protegidos y los cinco recursos naturales típicos: el suelo y subsuelo, agua, aire, flora y fauna.

como objeto de protección jurídica, sino que, a los efectos que nos interesa, vemos lo más aconsejable enunciar y aceptar de partida la traducción que nos ofrece la jurisprudencia constitucional.

Entre las escasas resoluciones en las que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance sustantivo de ese derecho, en su sentencia de 26 de Junio de 1995 el TC ha alcanzado a dar acertadamente, a nuestro juicio, una definición válida para comprender el contenido del principio rector:

“En la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, aúna lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia su identidad, su desarrollo, y más de una vez su extinción, desaparición o consunción”¹⁵.

Este esfuerzo de síntesis exhaustiva que parece realizar el Tribunal ante la noción que nos ocupa, y que a menudo no satisface a muchos que insisten que el concepto debe ser aun más definido y acotado para que tenga verdadera virtualidad jurídica, pone de manifiesto que sobre ella, no sólo se han vertido ríos de tinta en los últimos años, sino que además encierra un extraordinario grado de indeterminación jurídica, lo que acentúa la especial dificultad que supone trasladar a la esfera jurídica categorías conceptuales, que no sólo no son pacíficas en la doctrina científica, sino que además pertenecen más bien al “substrato cultural” de un sistema social¹⁶.

¹⁵ STC 102/1995, de 26 de Junio (Fundamento Jurídico, FJ, 4). Ponente Mendizábal Allende. Recaída en recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia, acumulados, contra la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y tres Reales Decretos, respectivamente.

¹⁶ En esa acepción “cultural” del medio ambiente confluirían, para el TC, “vectores semánticos ante todo y jurídicos en definitiva, con un contenido real procedente de distintos saberes y también de la experiencia” vid sentencia citada en la nota anterior.

Y esta es precisamente la esencia de este concepto, su indeterminación, su globalidad, su carácter histórico y su transversalidad. Cualidades, que aunque muchos se empeñen en criticar por abrir la puerta a su ensanche arbitrario o a su artificiosa inflación, y en definitiva a su propia destrucción como categoría jurídica operativa¹⁷; en mi opinión, constituye la verdadera fuerza de este término, que ha acabado entrando en todos los ámbitos de la vida de las personas en pro de un desarrollo sostenido que permita a las generaciones futuras disfrutar de los mismos recursos con que hoy contamos.

1.2. El concepto ecológico de medio ambiente

Para continuar delimitando este concepto que inundará las páginas de este trabajo, y demostrada la ambigüedad que encierra, es preciso dedicar una especial atención a la definición de medio ambiente dada desde la óptica de las ciencias experimentales. Es inevitable que así sea ya que el concepto jurídico ha de basarse en él¹⁸. La ciencia jurídica necesita conocer la realidad metajurídica sobre la que ha de incidir, para que le sirva de punto de partida, independientemente del hecho de que finalmente ambos conceptos coincidan o no, porque, como ya señaló en su momento JORDANO FRAGA, todas las ciencias cuando estudian un objeto realizan sus elaboraciones desde su propia

¹⁷ Vid. ORTEGA ALVAREZ. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Valladolid. Lex Nova. 2005. Pág. 42, o LOPEZ MENUDO “Concepto de Medio Ambiente y reparto competencial” en el libro colectivo dirigido por VERA JURADO *Derecho Ambiental de Andalucía*. Madrid. Tecnos. 2005. Pág. 34

¹⁸ Al respecto PIÑAR MAÑAS afirma: “La comunidad jurídica, no puede perder de vista que el medio ambiente y la problemática ambiental no son criaturas engendradas en el ámbito del derecho. No son nociones que acoten un ámbito de elaboración exclusivamente jurídica como es el contrato, el testamento, una letra de cambio o un servicio público. Han sido las ciencias experimentales las que han conformado la noción y demostrado convincentemente que es preciso reconducir ciertas manifestaciones de actividad humana a cauces en los que se evite la perniciosidad para el medio. Es conveniente recurrir a las ciencias experimentales y en este punto el desarrollo jurídico de la problemática ambiental debe mantener una constante conexión interdisciplinar”. Vid. *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*, Granada, Comares, 1996, pp. 80 y 81.

óptica¹⁹. A este razonamiento hay que añadir la constatación de que estamos ante un Derecho que recibe una gran influencia, por su gran dependencia, de las ciencias y la tecnología, de manera que toda comprensión y análisis crítico demanda, como punto de partida, un conocimiento científico mínimo y una visión pluridisciplinar.

Sentado lo anterior, y sin ánimos de ser exhaustivos en este punto, y sólo con la finalidad de dar una conceptualización comúnmente aceptada desde las ciencias experimentales que se ocupan del medio ambiente que nos sirvan para acotar su definición jurídica y para seleccionar, de entre todas las existentes, aquellas que más se acerquen a la realidad que tratan de dilucidar, podemos decir que la ecología define el medio ambiente como “el conjunto de los elementos bióticos (flora y fauna) y abióticos (energía solar, agua, aire y tierra mineral) que integran un determinado espacio, afectan a la vida, al desarrollo y a la supervivencia de un organismo, y que permiten el desarrollo de ecosistemas”²⁰. En esta línea, autores como MARGALEF, y los ecólogos en general, señalan que el medio ambiente se compone de dos aspectos: a) El medio abiótico, físico y químico. Y b) El medio biótico. El medio abiótico consta del material no vivo (suelo, aire, agua) y las fuerzas (radiaciones, gravedad, energía molecular...) que los organismos hallan en su camino y que deben evitar o utilizar para satisfacer sus necesidades orgánicas. Y el medio biótico que lo constituyen los organismos vivos²¹.

¹⁹ Vid. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, pp. 75 y 76.

²⁰ Vid. ANDRÉS BENITO y ROGER LOPPACHER, *Diccionario del Medio Ambiente*, Barcelona, Einia., 1994.

²¹ MARGALEF R. *Ecología*. Omega. Barcelona, 1974. Otras definiciones en este campo son las dadas por NAUGHTON y WOLF, *Ecología general* (traducido al español por Ramón Margalef Mir), Barcelona, Omega, 1984, p. 1. Que define el medio ambiente como “todos los factores externos, físicos, biológicos que influyen directamente en la supervivencia, crecimiento y desarrollo y reproducción de los organismos”; o la citada por ALLABY en *Diccionario del medio ambiente*, Madrid, Pirámide, 1984, p. 254 que considera el medio ambiente como las “condiciones químicas, físicas y biológicas que rodean un organismo.”.

Antes de finalizar, es preciso puntualizar en este apartado una cuestión denunciada por los científicos ecólogos que nuevamente nos lleva, en no pocas ocasiones, a usar inadecuadamente los términos de medio ambiente y ecológico como sinónimos. Así es usual leer o escuchar la utilización de expresiones como el daño ecológico, derecho ecológico, delitos ecológicos, etc., cuando lo correcto es que se refieran al ambiente y no a la ecología, por mucho que esta sea la ciencia que estudia las interacciones entre los seres vivos y los ecosistemas²². Y es que si bien es posible que alguna actividad física pueda atentar contra el medio ambiente, ninguna actividad física, podría atentar contra la ecología porque ésta es una ciencia o estudio, de la misma manera que resulta imposible atentar contra la física o las matemáticas²³.

1.3. Concepto jurídico de medio ambiente

Entramos ya a abordar el concepto jurídico de medio ambiente para conocer, más específicamente, el objeto sobre el que incide el Derecho medioambiental. Pero insistimos, no es nuestra pretensión analizar el exhaustivo tratamiento que la doctrina ha realizado sobre el mismo. A los efectos expositivos de este trabajo interesa simplemente averiguar ¿Cuáles son las características esenciales de este concepto que lo hace reconocible en la

²² La Ecología fue definida originalmente en 1869, proviene del término oikos - casa, en una época donde la biología era una ciencia mucho más amplia de la que es hoy en día. La definición original fue propuesta por el científico alemán Ernst Haeckel, quien definió la ecología como: “El estudio de las interacciones de los organismos con su medio ambiente” enfatizando así, con la expresión “organismos” tanto a los componentes vivos como a los no vivos del mundo natural. Es de sumo interés la consulta de la “ *Enciclopedia Microsoft® Encarta® Online 2007*” para profundizar en torno a la significación de estos y otros conceptos relacionados con el ambiente.

²³ En relación a este tema, AYALA SORIA, nos dice que “Generalmente, se confunde la acción típicamente antijurídica hacia el medio ambiente, como delito ecológico, posiblemente por la influencia que el término pueda tener; pero ¿será correcto denominar delito ecológico? o por el contrario, ¿la denominación de delito ambiental es más precisa y adecuada?. Indudablemente, toda acción u omisión prevista y penada por la ley es un delito ambiental porque la vulneración atinge al conjunto de circunstancias que rodean a los seres vivos. En cambio, la ecología alude a la relación entre organismos vivos y el medio en que se desarrollan. En este sentido, lo que se vulnera no es lo ecológico sino el medio ambiente, estructurándose un delito ambiental”. Vid. *La Ley del Medio Ambiente en el Contexto del Derecho Ambiental*. Marcos Daniel Ayala Soria. ABBA, Bolivia, 2000. Pág. 146

esfera jurídica?, ¿qué elementos resultan fundamentales para entender su mejor operatividad desde el tenor literal de las normas que lo definen como objeto de protección jurídica en el sector de que se trate?.

Y estas características, sin olvidar que lo que tratamos de dilucidar es un concepto jurídico, tendremos que concretarlas a través del análisis del ordenamiento jurídico y de la concreción jurisprudencial que sobre él se haya establecido. Si no lo hiciéramos así caeríamos en apriorismos y conceptualismos que nada tendrían que ver con el significado legal al que queremos llegar²⁴. Por ello, se hace necesario tratar de delimitar el concepto mediante criterios que enmarquen el conjunto de reglas a las que podamos calificar como Derecho del Medio Ambiente, lo que de alguna manera ya ha compendiado el Tribunal Constitucional.

Así, teniendo en cuenta las definiciones semánticas y científicas del concepto de medio ambiente, y habiendo comprobado que podemos encontrar muy variadas acepciones del término²⁵, no sólo analizando lo que sobre él ha escrito la doctrina, sino también desde la definición legal que sobre el concepto han dado diversas leyes que entran a regular la protección ambiental del entorno, se puede delimitar el significado jurídico que se ha de otorgar al medio ambiente como elemento de protección de nuestro ordenamiento. Y en este intento de conceptualización, según afirma el propio Tribunal Constitucional, lejos de conformarnos con una simple definición “descriptiva” habremos de

²⁴ Así lo entiende también la doctrina y nuestro TC en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en los fundamentos jurídicos 4, 5 y 6. Donde se repasa toda la legislación preconstitucional y post-constitucional para indagar en el contenido del concepto de medio ambiente y con el fin de delimitar los elementos que forman parte del concepto jurídico de medio ambiente.

²⁵ Además de la gran cantidad de documentos en la que podemos encontrar dispares definiciones de medio ambiente, SERRANO MORENO, al analizar el vocablo ambiente, pone de manifiesto que estamos ante una unidad léxica que tiene más de un significado, es decir, que estamos ante una polisemia y por tanto el concepto de ambiente sufre la carga de ésta. Vid. *Ecología y Derecho: Principios del Derecho ambiental y ecología jurídica*, Granada, Comares, 1992, pp. 23 y 24.

tender a dotarlo de un contenido que sea estructural o sistémico en el que no sea suficiente, para su entendimiento, la mera yuxtaposición o suma enumerativa de los principales recursos naturales, sino que se debe tender a buscar el equilibrio complejo y la interconexión entre todos ellos.

En efecto, La pionera Sentencia 102/95 del Tribunal Constitucional, estableció que:

“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 los 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”, avalando de esta manera esta visión sistémica expuesta según la cual no debe confundirse al ambiente con los elementos que lo integran, es decir, el aire, suelo, paisaje, flora y fauna, sino que debemos entender como ambiente, aquel comprensivo de un todo. Por lo que, quien recibe la protección jurídica no es el aire, el suelo, los árboles o animales que se encuentran en un lugar, sino el todo, es decir el ambiente, el cual comprende todos los elementos que lo integran y las relaciones que se suceden u originan en él.

Pero es preciso insistir en algo sobre lo que venimos hablando en páginas anteriores, y es que, pese a la certeza que pueda darnos una definición jurídica del término a partir de un repaso de la legislación existente, de la doctrina y de la jurisprudencia para indagar en el contenido del concepto de ambiente, y con el fin de delimitar los elementos que forman parte del concepto jurídico de medio ambiente, lo cierto es que es constatable una cierta relatividad de la conceptualización de medio ambiente.

Como adelantábamos en párrafos anteriores, atendiendo a los distintos elementos que pueden integrar el ambiente, la doctrina científica²⁶ ha

²⁶ Sobre el concepto de ambiente, y sin ánimo de agotar la extensa bibliografía existente sobre este tema, Vid.: DE MENDIZABAL ALLENDE, “Ensayo para una definición de medio ambiente” AA Núm 31, 1995, págs. 497-516; ESCOBAR ROCA, *La ordenación constitucional*

mantenido posiciones que van desde lo más restrictivo hasta lo más amplio²⁷. Así hay quien lo restringe sólo a algunos de los recursos naturales como el aire, el agua y el suelo, quien con distintas matizaciones circunscriben este concepto a los recursos naturales, añadiendo a los anteriores elementos la flora y la fauna, o a la naturaleza y el paisaje, quien introduce en este concepto elementos ajenos a los recursos naturales como el patrimonio artístico, histórico y cultural; y el urbanismo, y, por último, quien define el medio ambiente como “todo” lo que rodea al hombre, donde se incluyen conceptos aun mas omnicomprendivos tales como el complejo entorno cultural, social y económico.

Pero esto no sólo se debe a las ya tradicionales disquisiciones doctrinales comunes en la ciencia jurídica, o a la pluralidad de causas que afectan al medio ambiente que han ido actualizando su contenido conceptual principalmente a través de las normas que regulan los procesos y las actividades humanas con el objeto de su protección.

del medio ambiente, Dykinson, Madrid, 1995; RUIZ-RICO RUIZ, G *El Derecho constitucional al medio ambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000. BARRANCO VELA, R “El marco jurídico-público del medio ambiente. Algunas consideraciones en torno al concepto, constitucionalización y distribución de competencias” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje al profesor Juan José Ruiz-Rico* Vol. I. Madrid, Tecnos, 1997, págs.. 644-649. GARCIA MARTOS, I “El concepto de medio ambiente en el ordenamiento jurídico español”, *Revista Jurídica la Ley* Núm. 4. 1993. Págs. 1108-1118; JORDANO FRAGA Op. Cit. 1995. LOPERENA ROTA. D “La perplejidad iusambientalista” en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D Ramón Martín Mateo*, Obra colectiva coordinada por SOSA WAGNER. F. tomo III. Valencia. Tirant lo Blanch, 2000. Págs. 3568-3577. LÓPEZ GARCÍA. J.A. “El concepto de medio ambiente. Su incorporación a las ciencias sociales y si repercusión política”, *RFDUG*, Núm 16, 1998, págs. 109-120. LÓPEZ MENUDO. F “Planteamiento constitucional de medio ambiente. Distribución de competencias Estado. Comunidades Autónomas en Protección administrativa del medio ambiente” CGPJ, *Col. Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, 1994, Págs. 14-19. Y también de este autor “Concepto de medio ambiente y reparto competencial” en *Derecho Ambiental de Andalucía*, obra colectiva dirigida por VERA JURADO, D. Madrid, Tecnos, 2005. Págs 31-35. LOZANO CUTANDA *Derecho ambiental administrativo*, Madrid, Dykinson, 2001. Págs 48-59. MARTIN MATEO OP. Cit. 1991, págs. 96-111. MARÍN REBOLLO, L “Medio ambiente y responsabilidad de la Administración” *RAP*. Núm. 11, 1976, págs.. 641-643 ORTEGA ALVAREZ, L “El concepto de medio ambiente” en *Lecciones del Medio Ambiente*, obra colectiva dirigida por este autor, Valladolid, Lex Nova, 1998, págs. 41-44. PEREZ MARTOS, J. “Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente” *REAL*. Núms. 286-287, 2001. Págs 391-396. Y también del mismo autor “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia medioambiental” en *El medio ambiente urbano*, obra colectiva dirigida por VERA JURADO, D. Granada, Cemci. 2003.

²⁷ Véase algunas de estas posturas en la nota al pie numero 11.

Ciertamente la jurisprudencia constitucional, quien ha contribuido de forma decisiva a conformar para el Derecho un concepto jurídico de ambiente, también respalda el criterio de que estamos ante un concepto relativo al afirmar, en la citada Sentencia constitucional 102/1995 de 26 de junio, en su FJ 4, que:

*“el ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí”*²⁸.

Por tanto, en relación con el concepto de medio ambiente, y en la medida en que ni tan siquiera la propia Constitución Española nos enumera los elementos que forman parte del medio ambiente y, ni tan siquiera nos define esta expresión²⁹, cabe concluir en este punto que estamos ante un concepto que tiene un significado relativo y subjetivo, entre otras razones, debido a su relativa reciente aparición en el Derecho³⁰, al que hay que dotar de contenido desde una

²⁸ Relatividad que también ponen de manifiesto autores como ARROYO GÓMEZ señalando que hay una serie de elementos singulares que vienen de la mano de la relatividad del concepto, y forman parte de él según el lugar en que analicemos el medio ambiente. *Vid.* “Elementos de una política del medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, núm. 145, 1972, pp. 77-80. En relación con la historicidad, relatividad y variabilidad de la inclusión de un bien natural entre los recursos naturales *Vid.* QUINTANA LÓPEZ, *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo, 1987, pp. 53 y 54. En la misma línea se pronuncia más recientemente En esta línea de pensamiento RUIZ-RICO RUIZ señala que estamos ante “una noción sometida a una constante “mutabilidad” cultural, social y hasta científica” *Vid.* *El derecho constitucional al medio ambiente. Dimensión jurisdiccional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 77.

²⁹ El art. 45 de la CE, de 27 de diciembre de 1978, establece lo siguiente: “1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. 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 ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Del tenor literal del precepto se desprende, en primer lugar, una visión antropocéntrica del medio ambiente ya que se establece, en el primer apartado, que el medio ambiente ha de ser adecuado para el desarrollo de la persona y en el segundo apartado que la utilización racional de los recursos naturales, que son parte integrante del concepto de medio ambiente, tiene como uno de sus fines o funciones la protección y mejora de la calidad de vida de las personas.

³⁰ Recuérdese que la disciplina medioambiental y, muy en particular el derecho medioambiental, no deja de ser en nuestro país y algunos otros de nuestro más directo y cercano entorno europeo (especialmente me estoy refiriendo a Grecia, Italia y, por supuesto nuestros últimos vecinos comunitarios: Polonia, República Checa, Bulgaria, etc.) una materia nueva que prácticamente acaba de iniciar su andadura. Ciertamente hace bien poco, escasamente cuatro o

visión sistemática y tendencialmente armonizadora, como destacábamos en páginas anteriores. En este sentido, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que una configuración jurídico-constitucional del medio ambiente conlleva una asociación de elementos cuyas relaciones mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, reales o ideales de las personas y de las sociedades.

En efecto, estamos, como ha puesto de manifiesto la Sentencia analizada, ante un concepto jurídico indeterminado³¹ que tenemos determinar utilizando diferentes instrumentos, entre ellos el *iter* parlamentario del propio precepto constitucional donde se reconoce el derecho al medio ambiente (art. 45 CE), la legislación vigente y la doctrina del TC, como supremo intérprete de nuestro ordenamiento³². Determinación, que nos servirá, tanto para conocer los elementos del concepto actual de medio ambiente, como para concretar el alcance del reparto de competencias que ostentan el Estado y las Comunidades

cinco años, que términos como desarrollo sostenible o sostenibilidad, integración medioambiental, control ambiental, ecoetiqueta, etc., se han generalizado entre la población e introducido en el vocabulario cotidiano de ciudadanos y políticos.

³¹ La STC 102/1995, en el FJ 4, en relación con el art. 45 CE señala que el medio ambiente “en el lenguaje forense, ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un alcance pluridimensional y por tanto interdisciplinar”. Aspecto que ya mostró la doctrina, entre otros PÉREZ MORENO, al señalar que “las diversas corrientes doctrinales acerca del contenido del medio ambiente son una muestra de que éste no es sólo un concepto jurídico indeterminado cuando se incluye en una norma, sino que se trata también de un objeto jurídico indeterminado. Por su propia dinámica natural, no puede encerrarse en los límites artificiales de las fronteras, ni de los espacios de las competencias administrativas (...). Por la variedad de elementos que comprende, plantea la inquietud de si sólo deben reservarse para su tratamiento jurídico separado aquellos que nunca han sido objeto de ordenación global e integral, como el

suelo, el agua y el aire; o si deben incluirse junto a éstos otros bienes, como el paisaje y las bellezas naturales y el patrimonio histórico-artístico y cultural, o, finalmente, si todo el entorno humano debe incluirse en el concepto de medio ambiente”. Vid. “Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental”, *Revista de Administración Pública*, núm, 100-102, 1983, p. 2771.

³² Esta técnica deductiva para la delimitación del concepto por parte del Alto Tribunal ha sido criticada por RUIZ-RICO RUIZ afirmando que “Así pues, la estrategia de remitir al legislador infra-constitucional para delimitar lo que se entienda en cada momento sobre «medio ambiente» tiene la ventaja de permitir una más fácil actualización del concepto, pero al precio de arriesgar su eficacia jurídica subordinándolo a la voluntad de quien no está legitimado para ofrecer una lectura hegemónica de la Constitución. Este sería un método en todo caso complementario, pero en absoluto necesario y preferente, tal y como ya se ha apuntado —si no estamos equivocados en otras ocasiones— por nuestra jurisprudencia constitucional.” En *El Derecho constitucional al medio ambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, Pág. 124.

Autónomas en esta materia³³, y por supuesto, para el desarrollo y concreción de los distintos apartados en que se divide la presente investigación. Pero que, en cualquier caso, no tiene una vocación eterna, ya que, como venimos afirmando, estamos ante un concepto expuesto a evoluciones, ante un concepto dinámico y abierto que el legislador ordinario modulará en función de las exigencias ecológicas y sociales del momento³⁴.

Asimismo, aparte de estas visiones que caracterizan al medio ambiente, partiendo básicamente de su carácter dinámico, estructural y pluridimensional, es de resaltar que es una práctica muy habitual que las diferentes normas jurídicas realicen definiciones de medioambiente con una clara visión antropocéntrica, ya que generalmente se viene estableciendo formulas que aluden a que “el medio ambiente ha de ser adecuado para el desarrollo de la

³³ En este sentido afirma ORTEGA ALVAREZ que la delimitación del Derecho del medio ambiente tienen una indudable repercusión práctica en los países con modelos federales o de descentralización político-territorial como el nuestro. En “El concepto de medio ambiente” en *Lecciones del Medio Ambiente*, obra colectiva dirigida por este autor, Valladolid, Lex Nova, 1998, pág. 43. En la misma línea, LOPEZ MENUDO afirma que “el concepto constitucional de medio ambiente precisa para su completa comprensión del análisis del reparto competencial en la materia, verdadera piedra de toque para comprobar el funcionamiento de esa doble concepción, amplia y reducida, del medio ambiente”. Vid “Concepto de medio ambiente y reparto competencial” en *Derecho Ambiental de Andalucía*, obra colectiva dirigida por VERA JURADO, D. Madrid, Tecnos, 2005. Pág 32.

³⁴ Sobre la indeterminación del concepto de medio ambiente, señalaba LOPEZ MENUDO que “en la esfera jurídica ese concepto ya no puede subsistir con esa indefinición; el jurista se ve al menos en el deber de fijarle de inmediato la etiqueta que ha de colocarse a los “conceptos terribles” : “concepto jurídico indeterminado”, para luego desentrañar y establecer sus confines concretos por vía interpretativa, pues claro es que en el ámbito del Derecho ningún concepto es inocente, ni admite vaguedad, ni un uso alternativo. A lo sumo, incluso dentro del ámbito del Derecho, la noción de medio ambiente puede admitir una cierta difusión conceptual en su calidad de valor general o meta a conseguir. Pero fuera de esta función primaria, el concepto de medio ambiente ha de cumplir el papel jurídico que le corresponde y en el que ha de jugar con técnica semejante a la de cualquier otro sector. Es de todo punto normal que en su trasplante al mundo del Derecho el concepto pierda su vaguedad de origen y, por tanto, la expansividad de la que goza en el lenguaje social; y no hay que alarmarse por esa reducción de confines como si fuera algo perverso que viniera a mermar una presunta garantía de mayor extensión, ya que lo que importa no es defender un noción amplísima o utópica de medio ambiente sino que el concepto que se delimite sea jurídicamente operativo en sus distintas vertientes: tanto como objeto del deber de protección, como para servir al reparto de competencias, e incluso como soporte material de un verdadero derecho subjetivo accionable ante los tribunales. para ello ha de dársele un contenido determinado, un espacio concreto dentro del ordenamiento”. Vid. “Concepto de medio ambiente y reparto competencial” en *Derecho Ambiental de Andalucía*, obra colectiva dirigida por VERA JURADO, D. Madrid, Tecnos, 2005. Pág 32.

persona” o que la utilización racional de los recursos naturales, que son parte integrante del concepto de medio ambiente, tiene como uno de sus fines o funciones la protección y mejora de la calidad de vida de las personas. Y esta protección de la calidad de vida es la que determina, según MARTÍN MATEO, el establecimiento de medidas adicionales de protección sobre el medio³⁵.

Esto significa que la protección de los elementos medioambientales se ha enfocado, básicamente a mejorar la calidad de vida de las personas, entendido éste como uno de los elementos que, entre otros factores, como pueden ser los económicos, culturales y sociales, contribuyen a que el hombre disfrute de una calidad de vida adecuada a la dignidad humana. En este sentido, ya la temprana STC 64/1982, de 4 de noviembre, en el FJ 2 puso de manifiesto esta relación entre medio ambiente y calidad de vida³⁶. Calidad de vida que, en definitiva comprende entre otros parámetros un buen ambiente natural y urbano³⁷.

Aceptada y compartida esta visión antropocéntrica del concepto, tenemos que ser cautos con esta inclusión del hombre, la población o la

³⁵ Vid. MARTÍN MATEO, “La calidad de vida como valor jurídico”, en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. II, Madrid, Civitas, 1991., pp. 1449-1450.

³⁶ En concreto nos dice dicha Sentencia que en virtud del art. 45 “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 la vida (...)”. Recuérdese también que la calidad de la vida que cita el artículo 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 artículo, como el 129.1.

³⁷ De hecho durante el *iter* parlamentario del art. 45.2, el senador ZARAZAGA BURILLO señaló que la mejora de la calidad de vida debe potenciarse “tanto en el medio ambiente natural como en el urbano”. *Vid.* la intervención del Sr. ZARAZAGA.

En este mismo sentido señalaba ORTEGA ALVAREZ que “de algún modo es posible considerar la aparición del concepto de medio ambiente como un nuevo valor que debe protegerse como el resultado del proceso global de concentración de la población en zonas urbanas y del modelo de vida que ello implica. Esta situación ha tenido la virtud de poder ser visualizada por el ser humano en términos de explosiones nucleares, de contaminación de los grandes ríos, de atmosferas urbanas irrespirables, de vertidos de petróleo en los mareas, de desaparición por tala y por quema de los grandes bosques, de la crisis de abastecimiento del petróleo, ya que todos estos sucesos han podido ser fotografiados desde el aire o filmados y retransmitidos por los medios de comunicación” En “El concepto de medio ambiente” en *Lecciones del Medio Ambiente*, obra colectiva dirigida por este autor, Valladolid, Lex Nova, 1998, pág. 42.

población humana como elemento medioambiental. El antropocentrismo a ultranza puede llegar a ser una cuestión problemática para la verdadera protección del ambiente. Ya que desde el momento que el hombre aparece como elemento delimitador del medio ambiente, como podemos comprobar en un somero análisis que hagamos de la normativa ambiental, para la mayoría de las normas ambientales aprobadas hasta el momento, el hombre es el referente cuyo medio ambiente se protege. De esta forma se está aceptando una visión limitada del medio ambiente que tiene dos caras, por una parte significa la presencia del medio humano en el concepto de medio ambiente y, por otro lado, la intensidad en la protección de todos los elementos medioambientales puede aparecer matizada por la propia concepción “antropocéntrica” del modelo³⁸. De esta manera la protección jurídica del resto de elementos medioambientales se realizará desde el momento que al hombre le interese llevarla a cabo a partir del conocimiento de que su supervivencia y calidad de vida depende de la defensa del resto de elementos medioambientales de acuerdo con el principio ecológico de la interacción entre los diferentes elementos medioambientales³⁹.

Es por ello por lo que hay que cuidar que esta concepción no llegue a los extremos que algunos catastrofistas auguran afirmando que esto puede validar posturas en las que se invoque el derecho a favor del hombre a destruir bienes o a modificar o abortar procesos de la naturaleza en función de que estos pasen o no pasen por la esfera de su interés. Si bien es cierto que el potencial del hombre como agente contaminante, perturbador y destructor sobre el medio legitima estas posiciones, también es cierto que, precisamente es este motivo el que justifica la existencia del Derecho medioambiental para frenar la

³⁸ Según LÓPEZ MENUDO, esta segunda faceta del antropocentrismo petrifica una superior protección del medio ambiente. *Vid.* “El derecho a la protección del medio ambiente”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991. Pág. 70

³⁹ Así se refleja en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y posteriormente en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, donde se afirma en el principio primero de esta última Declaración que “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible (...)”.

degradación del medio motivada por la interacción del hombre con el resto de elementos medioambientales. Aunque tampoco hay que olvidar que toda la intervención positiva medioambiental necesita de la actuación del hombre. De ahí que lo correcto en estos casos de exacerbado antropocentrismo en la interpretación de la norma, sea adoptar una postura más racional y sistemática del Derecho ambiental, que pasa por entender que éste tiende a dotar a las personas de un derecho a disfrutar de un medio ambiente idóneo para su desarrollo, lo que viene a realzar la perspectiva de la tenencia del derecho, pero sin prejuzgar cual sea la extensión del concepto de medio ambiente ni que éste sólo tenga que ver con las necesidades humanas más o menos sentidas como inmediatas.

A nuestro juicio, y parafraseando a LOPEZ MENUDO⁴⁰, quizás en este asunto vale más que en ningún otro una postura intermedia en la que ni impere un ecologismo ciego, desatento a las necesidades humanas, empezando por la de defenderse de las propias agresiones del medio, ni un antropocentrismo egoísta que ponga a la naturaleza en la tesitura de tener que tolerar lo desmanes del único depredador neto que puebla el plantea.

Con todo, una vez analizadas las distintas opiniones doctrinales, legales y jurisprudenciales, podemos aseverar, sin mucho riesgo a equivocarnos, que la expresión “medio ambiente” dista mucho de ser precisa y unívoca. Es un concepto que está muy lejos de tener un significado consensuado de forma amplia por los distintos agentes preocupados en su conceptualización. Por otra parte, las definiciones que realizan una enumeración de los elementos que componen el medio ambiente para su definición, corren el riesgo de obviar alguna pieza que pueda resultar crucial para su enunciación. Igualmente son arriesgadas las definiciones demasiado generales o amplias que obligan a

⁴⁰ LOPEZ MENUDO “Concepto de Medio Ambiente y reparto competencial” en el libro colectivo dirigido por VERA JURADO *Derecho Ambiental de Andalucía*. Madrid. Tecnos. 2005. Pág. 35.

realizar un acto de concreción posterior a la hora de determinar los elementos precisos de los que se compone el medio ambiente a efectos de su delimitación como bien jurídico protegible.

Por ello no nos aventuramos en este trabajo a dar un concepto de medio ambiente. Pero es que además no era nuestra intención acotar el concepto escurridizo en que se ha convertido el medio ambiente, sino delimitar características más significativas del concepto, que hacen del medio ambiente un bien susceptible de protección jurídica. Así, entendemos que estas características esenciales son las siguientes:

- Es un concepto jurídico indeterminado que está en permanente elaboración y abierto continuamente a nuevos aspectos. La misma diversidad de causas que afectan al medio ambiente nos indican la posible diversidad del contenido de las normas que van regulando los procesos y las actividades humanas con el objeto de su protección.

- Se trata de un concepto elástico, camaleónico, lleno de innumerables aristas y ángulos lo que ha destacado su carácter pluridimensional, que, como reconocen algunos autores, hace referencia a una amplia gama de factores naturales y artificiales.

- También nos encontramos con un concepto que tiene un elevado grado de historicidad y transversalidad. Ya que, de una parte, el medio ambiente tiene un componente temporal ligado al cambio de las circunstancias que afectan al ciclo de la vida; y de otro, el medio ambiente puede manifestarse como un valor que se ha de proteger en cualquier actividad que desarrolla el ser humano.

- Otra de sus señas de identidad es la naturaleza heterogénea o global, desde un punto de vista objetivo, y su conceptualización sistémica o estructural. Este sentido se utiliza en algún momento el término de “supra-concepto”, para

dar a entender una noción que englobaría todo un inventario de “recursos naturales”, así como toda una serie de fines que de acuerdo con el propio desarrollo cultural, económico y científico vendrían a engrosar el ámbito objetivo de una noción jurídica ciertamente indeterminada a priori.

- Es un concepto ligado al ser humano pues la verdadera justificación o razón de ser de la tutela del medio ambiente es la protección de hombre. Así, cuando se detecta un verdadero avance en la concreción jurídica de la definición del medio ambiente es cuando la suma de elementos que configuran su contenido se ponen en relación con la comunidad y con el sistema humano con el que estos elementos interactúan, de forma que por el medio ambiente se suele entender el conjunto de las condiciones naturales y humanas que permiten la existencia y la reproducción de la vida en el planeta de forma idónea.

- Es un concepto que tiene una clara dimensión colectiva, tiene un marcado fin social o de bienestar común. El derecho a disfrutar y a vivir en un ambiente sano es considerado como un derecho humano básico, pre-requisito y fundamento para el ejercicio de los restantes derechos humanos, económicos y políticos. En efecto la esencia del interés por la protección del medio ambiente radica en todos nosotros, como “consumidores” directos de todos estos bienes que lo componen, sin los cuales nuestras condiciones de vida se verían seriamente afectadas

- La tutela de ese medio ambiente se reconoce en lo que venimos denominando “Derecho Ambiental”, que asume dentro de sus postulados la protección del hombre frente de sí mismo para poder seguir habitando este mundo en un entorno más o menos saludable. Asimismo, las políticas ambientales se dirigen a que el actual modelo de vida no provoque una

situación de desastre ecológico irreversible, siendo su paradigma el desarrollo sostenible⁴¹.

1.4. El Derecho Ambiental: Características y principios.

Llegados a este punto, y tratando de ir más allá de esta visión antropocéntrica que merma todas las posibilidades de defensa reales hacia un medio ambiente sostenible, podemos comenzar a aportar una visión más o menos acabada de lo que comprende el Derecho ambiental. Pero antes hay que advertir que, al igual que sucedía con el concepto mismo de medio ambiente, no es fácil dar una definición acabada de lo que constituye el Derecho del medio ambiente, ya que la propia vaguedad y amplitud, del concepto de medio ambiente -bien jurídico en torno al cual guara el concepto de Derecho Ambiental-, permite delimitar el concepto de Derecho del medio ambiente abarcando una gran variedad de contenidos, lo que ha determinado que dentro de la doctrina podamos observar posiciones muy distintas en torno a la conceptualización del Derecho Ambiental.

Estas pueden clasificarse en posturas que abarcan esencialmente tres escalones, el del medio ambiente en su acepción estrictamente natural, que comprendería la protección de recursos naturales y la fauna y la flora; una segunda acepción que además incluiría el medio ambiente en su dimensión social, añadiendo a los anteriores valores jurídicos como el bienestar, calidad de vida y desarrollo de la personalidad; y una tercera en la que entrarían elementos de la ordenación del territorio y las infraestructuras, como el hábitat urbano, los transportes, los monumentos, etc. Así, aunque se advierte fácilmente al acercarnos al concepto de Derecho ambiental que cada autor da su propia definición del ámbito material del medio ambiente, si que podemos extraer una

⁴¹ Vid. ORTEGA ALVAREZ (Dir.) Lecciones ...Op. Cit. Págs 47 y ss

definición de todas ellas, que a las últimas, constituye la síntesis de la postura más aceptada y difundida entre los autores estudiados⁴².

Para la mayoría de los autores, el Derecho Ambiental está formado por todas aquellas instituciones e instrumentos jurídicos que inciden sobre los elementos medioambientales,⁴³ con la finalidad última de defender, restaurar y velar el medio ambiente. Por tanto también entra dentro del contenido del Derecho medioambiental la intervención jurídica y administrativa sobre los agentes, que afectan o que perturban estos elementos, como la industria, el turismo, los transportes, el urbanismo, la agricultura, la caza, la pesca, el ruido, los residuos o cualquier otra actividad que pueda alterar el medio ambiente. De acuerdo con el carácter finalista de esta rama del Derecho, no es Derecho medioambiental toda regulación que afecta a los elementos que forman parte del concepto jurídico de medio ambiente, sino que, será Derecho medioambiental solo aquella ordenación que persiga su protección, defensa y

⁴² Algunos de estos autores consultados, y sin ánimo de agotar la extensa bibliografía existente sobre este tema, son.: ESCOBAR ROCA, *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1995; RUIZ-RICO RUIZ, G *El Derecho constitucional al medio ambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000. GARCIA MARTOS, I “El concepto de medio ambiente en el ordenamiento jurídico español”, *Revista Jurídica la Ley* Núm. 4. 1993. Págs. 1108-1118; JORDANO FRAGA. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Editorial Bosch, Barcelona, 1995. LOPERENA ROTA. D “La perplejidad iusambientalista” en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D Ramón Martín Mateo*, Obra colectiva coordinada por SOSA WAGNER. F. tomo III. Valencia. Tirant lo Blanch, 2000. Págs. 3568-3577. LÓPEZ GARCÍA. J.A. “El concepto de medio ambiente. Su incorporación a las ciencias sociales y su repercusión política”, *RFDUG*, Núm 16, 1998, págs. 109-120. LÓPEZ MENUDO. F “Planteamiento constitucional de medio ambiente. Distribución de competencias Estado. Comunidades Autónomas en Protección administrativa del medio ambiente” CGPJ, *Col. Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, 1994, Págs. 14-19. Y también de este autor “Concepto de medio ambiente y reparto competencial” en *Derecho Ambiental de Andalucía*, obra colectiva dirigida por VERA JURADO, D. Madrid, Tecnos, 2005. Págs 31-35. LOZANO CUTANDA *Derecho ambiental administrativo*, Madrid, Dykinson, 2001. Págs 48-59. MARTIN MATEO *Manual de Derecho Ambiental*, Navarra, Aranzadi, 2003, ORTEGA ALVAREZ, L “El concepto de medio ambiente” en *Lecciones del Medio Ambiente*, obra colectiva dirigida por este autor, Valladolid, Lex Nova, 1998, págs. 41-44. PEREZ MARTOS, J. “Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente” *REAL*. Núms. 286-287, 2001. Págs 391-396. VERA JURADO, D *El medio ambiente urbano*, Granada, Cemci. 2003.

⁴³ No sólo los recursos naturales sino también los artificiales que el legislador haya decidido proteger por su contacto con los primeros. Para nuestro Tribunal Constitucional, estos elementos ambientales abarcan “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida” STC 102/1995. FJº 4.

restauración de los recursos naturales susceptibles de ser menoscabados por la acción humana⁴⁴.

De lo anterior se extrae una primera e importante conclusión, y es que el Derecho ambiental se caracteriza por la finalidad de sus normas. En efecto, este nuevo enfoque finalista ha propiciado la aparición de principios jurídicos propios que se imponen precisamente para hacer posible el cumplimiento de estos fines. Así, se elabora Derecho ambiental cuando se regula una materia desde una finalidad última, garantizar la supervivencia del planeta a través de la preservación, conservación y mejora de los elementos físicos, culturales, económicos y sociales que la hacen posible. Esta finalidad última se descompone en otras finalidades mediatas, entre las que se encontraría, de un lado, la garantía de los recursos y de los elementos esenciales en los que se basa la transición de la vida; el aire, el agua, el suelo, y las especies vivas y, de otro, la regulación preventiva de los procesos humanos y naturales que pueden poner en peligro la cadena de elementos que aseguran la vida en el planeta. Por último, podríamos encontrar unas finalidades remotas, en todas aquellas medidas que favorecen un entorno vital más favorable para los seres vivos.

En suma, se trata de identificar el Derecho Ambiental como el que regula las actividades humanas con impacto en el “medio” significativo o importante para proteger la naturaleza⁴⁵.

El talón de Aquiles de esta rama jurídica es su marcado incumplimiento motivado, entre otras razones, porque las cuestiones medioambientales, pese a los tímidos avances en este aspecto, aun no suponen una prioridad ni al nivel de

⁴⁴ Vid. ORTEGA ÁLVAREZ (Dir) *Lecciones...* Op. Cit. págs.. 43 y ss

⁴⁵ Y ello en el sentido sentado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995. Véase la nota a pie 44.

la ciudadanía⁴⁶ ni en el ámbito de los poderes públicos⁴⁷. De manera que se da el primer paso y se dota formalmente al ordenamiento de un corpus protector del medioambiente pero aun no existe suficiente voluntad política para hacerlo cumplir en todo caso⁴⁸. A los diferentes gobiernos en general les preocupan principalmente otras cuestiones que dan actualmente una mayor rentabilidad política como son el pleno empleo, la marcha de la economía, el desarrollo de grandes infraestructuras y, por otro lado, se encuentran fuertemente condicionados en sus políticas por los *lobbys* energéticos, por desarrolladores inmobiliarios y por los diferentes sectores económicos, lo que sesga su labor como responsables, ahora también, de un desarrollo sostenido⁴⁹.

⁴⁶ Si bien, es por todos conocido que la protección del medio ambiente empieza por las actitudes, el comportamiento individual y cotidiano de todos los seres humanos, y en este sentido la ciudadanía cada vez está más concienciada y aporta su granito de arena a paliar los efectos de la degradación ambiental; acciones que, aunque a escala doméstica, no por ello dejan de tener una importantísima repercusión. Lo cierto es que las pautas de comportamiento y consumo de la sociedad no son en general sostenibles, a esto se suma que no existe una opinión pública general movilizadora en defensa del medio ambiente que tenga peso suficiente como para hacer reaccionar a los poderes públicos en aras a su protección.

⁴⁷ Como muy bien afirma FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R. “la relación Medio Ambiente-Desarrollo es, ante todo y sobre todo, una relación esencialmente política y que el Derecho juega respecto a ella el papel de simple instrumento para encauzar, dirigir y hacer efectiva la decisión de base que cada colectividad adopte en orden al problema o problemas que dicha relación plantea”. De manera que hace falta en primer lugar que la comunidad decida sobre el modelo de desarrollo a adoptar para con posterioridad poder entrar a realizar el tratamiento jurídico del tema. *Vid.* “Derecho, Medio Ambiente y desarrollo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980, pp. 5 y 6.

⁴⁸ De acuerdo con el informe realizado por la Comisión Europea para evaluar el cumplimiento de la legislación ecológica, España a pesar de no quedar en mal lugar en relación a la transposición de las Directivas en plazo y forma es el país con más procedimientos de infracción abiertos en la Comisión Europea por no cumplir las Directivas ambientales. España, con 54 casos abiertos, supera a Italia (44) e Irlanda (36) en incumplimientos. España acumula el 18% de las infracciones a la legislación comunitaria cometidas por los 25 países de la Unión Europea. El informe de la Comisión destaca que no basta con legislar a favor del medio ambiente: “La efectividad de las directivas ambientales comunitarias depende en gran medida de su aplicación prudente para conservar el medio ambiente”. La Comisión concluye señalando que España legisla bien pero es la primera en incumplimiento de la norma. Entre los procedimientos abiertos contra España en 2004 hay casos por regenerar playas sin declaración ambiental, permitir vertederos incontrolados o no depurar todas las aguas residuales. *Vid.* Comisión de la Comunidad. Europea. Bruselas, 17/08/2005, SEC(2005)1055. COMMISSION STAFF WORKING PAPER. Sixth Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law. 2004, pp. 53-59.

⁴⁹ *Vid.* MORENO MOLINA. *Urbanismo y Medio Ambiente...* Op. Cit págs. 23 y ss

Dejando a un lado este inciso sobre el marcado incumplimiento de las normas ambientales, y sobre el que volveremos más adelante en otras partes del trabajo, es de destacar que junto con este sentido teleológico de la materia ambiental, existe un conjunto de características y principios esenciales que ordenan esta materia y que le dan su propia peculiaridad frente a otros sectores del ordenamiento.

En cuanto a las características que presenta el Derecho ambiental que son las que hacen que sea considerado como un sector del ordenamiento con sustantividad propia. Siguiendo a uno de los máximos representantes en la materia MARTÍN MATEO podemos destacar las siguientes⁵⁰:

Sustratum ecológico. El ordenamiento ambiental se caracteriza por su carácter sistemático ya que la regulación de conductas se realiza de acuerdo con la dinámica del funcionamiento de los elementos naturales que se pretenden proteger.

Espacialidad singular. El ámbito espacial de la actuación administrativa, para que esta sea eficaz, viene condicionado por el ámbito en que se dan los mecanismos de emisión-transporte-inmisión. El problema con que se encuentra el Derecho medioambiental es que no siempre coinciden estos ámbitos espaciales con las divisiones territoriales existentes, que dan lugar a organizaciones dotadas de *imperium*, que responden a razones político-administrativas.

Énfasis preventivo. El objetivo del Derecho medioambiental es evitar la generación de daños al medio, de manera que se utilizarán sobre todo instrumentos jurídicos preventivos. No obstante, los instrumentos represivos tienen también un componente preventivo porque lo que pretenden es, vía

⁵⁰ MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991. pp. 92-95.

amenaza, evitar determinadas prácticas y comportamientos gravosos para el ambiente. Es evidente que una vez se ha dañado al medio es muy difícil repararlo, de manera que aquí la sanción también tendrá un sentido de reprobación moral.

El componente técnico-reglado. La normativa medioambiental está plagada de prescripciones técnicas que establecen los niveles de emisión y de inmisión, la altura de las chimeneas, las características de los motores, etc.

La vocación redistributiva. Las economías deben establecer los mecanismos necesarios para la interiorización de los costes ambientales de manera que sea el contaminador quien sufrague estos costes con el objetivo de que finalmente o bien el contaminador desaparezca del mercado porque haya dejado de ser competitivo o bien se opte por invertir en tecnología limpia, de manera que se contamine menos y desaparezcan o se reduzcan los costes ambientales.

Primacía de los intereses colectivos. El Derecho medioambiental es un Derecho fundamentalmente público que necesita de la intervención de las Administraciones Públicas para cumplir con la finalidad de proteger el medio ambiente. Aunque también es verdad que se trata de un Derecho en que tiene cabida el ordenamiento privado, tanto en relación con las situaciones de vecindad como con relación a las cuestiones de responsabilidad extracontractual por daños ambientales.

Pero junto a ese carácter finalista y a estas características esenciales que hemos esbozado en páginas anteriores, es necesario destacar que esta rama del Derecho no se puede entender, conocer e interpretar correctamente sin tener presente una serie de principios en los que se basa su ordenación.

En relación a este tema de los principios propios del Derecho del medioambiente, los autores establecen diferentes enumeraciones que muchas veces sólo se diferencian en la manera de nombrar y referirse a un principio determinado o en el contenido y significado que se da a un determinado principio, de ahí que, por establecer una enumeración más o menos acabada, hagamos referencia nuevamente a los señalados por MARTÍN MATEO⁵¹, quien selecciona cuatro principios estructurales -por diferenciación de otros que clasifica como funcionales- y los califica de “megaprincipios”⁵², aunque no es, a mi juicio, su amplitud lo único que los ha de calificar, sino que precisamente se han de identificar como megaprincipios por enmarcar las características estructurales del fin ambiental. Éstos principios estructurales, que son los que amparan, cualificándolo, el fin perseguido son la globalidad, la horizontalidad, la solidaridad y la sostenibilidad. Refirámonos brevemente a cada uno de ellos.

⁵¹ Al respecto es de interés la consulta de la obra de MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental*, Navarra, Aranzadi, 2003. pp. 35 y ss; que distingue entre principios estructurales y principios funcionales. Los primeros son los que cualifican el fin y son el de globalidad, horizontalidad, solidaridad y sostenibilidad. Los principios funcionales nos señalan cuales son los mejores instrumentos para conseguir la protección ambiental. Estos principios coincidirían con los principios que aparecen en el art. 174.2 del Tratado de la Comunidad Europea donde se 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 situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio quien contamina paga”. A estos principios hay que añadir el de horizontalidad y el de subsidiariedad que se recoge en el art. 5 del Tratado de la Comunidad Europea y que se aplica a todas las políticas comunitarias. Aunque a los efectos que interesan en esta tesis seleccionamos solo cuatro de los 10 citados en dicha obra, y que son precisamente los llamados principios estructurales. Por su parte, y como ejemplo de la diversidad de clasificaciones en esta materia, se puede citar a LOPERENA ROTA, - *Los principios del derecho ambiental*, Madrid, IVAP-Civitas, 1998 pp. 59 y ss; señala como principios generales del Derecho ambiental los siguientes: igualdad, sostenibilidad, el que contamina paga, publicidad, accionabilidad y legitimación procesal, restaurabilidad y extraterritorialidad. Por otro lado cita como principios generales de la actividad administrativa de protección ambiental los que siguen: pensar globalmente/actuar localmente, solidaridad interterritorial y intergeneracional, integración de las políticas sectoriales, protección elevada, precaución, prevención, conservación, corrección en las fuentes, restauración efectiva, corresponsabilidad, subsidiariedad, optimización de la protección ambiental, diversidad estratégica, exigencia de la mejor tecnología disponible, participación pública, principio de común pero diferenciada responsabilidad, primacía de la persuasión sobre la coacción, principio de control integrado de la polución, principio de coordinación interadministrativa.

⁵² A estos mismos principios MARTÍN MATEO los cualifica de megaprincipios por su amplitud.

La globalidad nos indica que el fin ambiental de protección, conservación y mejora de los elementos que hacen posible la vida en el planeta tiene una dimensión mundial, que los daños al medio ambiente afectan al conjunto de los seres humanos, esto es el llamado efecto mariposa que ha sido explicado en innumerables ocasiones con ideas como que: “el batir de alas de una mariposa en el Japón puede desencadenar un huracán en la humanidad”.

Precisamente, este desconocimiento que tiene el medio ambiente de las fronteras políticas reclama nuevas formas de organización a escala mundial, lo que pone en cuestión el dogma de la soberanía. Pero al mismo tiempo la globalidad indica la existencia de cadenas conexas de problemas ambientales, cuya solución sólo puede ser abordada desde acciones concretas, tal y como reza el eslogan “pensar globalmente, actuar localmente”, pero acciones concretas que están en definitiva conexas, como por ejemplo, sucede con los esfuerzos que se hagan en cada localidad respecto de la eliminación de los CFC (clorofluorocarburos) con relación a la protección de la capa de ozono. En definitiva, el concepto de globalidad tiene un interesante punto de conexión con el de subsidiariedad, en el sentido de que se debe actuar en la escala político-administrativa más adecuada, aunque el problema sea general⁵³.

Por su parte, la horizontalidad hace referencia a un elemento del que ya se ha hecho mención al hablar de la transversalidad de la materia ambiental. De ahí que esta horizontalidad se manifieste en un doble sentido; de una parte, el medio ambiente puede afectar a una gran diversidad de políticas, pero, de otra, es necesario que estas mismas políticas se formulen teniendo en cuenta el

⁵³ El Tratado de la Comunidad Europea en su artículo 174 (antiguo 140 R) ya tiene en cuenta que uno de los objetivos de la Comunidad sea el del “fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”. En el mismo sentido se contempla en el artículo III-233 del Texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Igualmente, la Declaración de Río parte de un único reconocimiento en su Preámbulo referido a la “naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar”.

marco ambiental. Este principio ha cobrado cada vez mayor importancia en el terreno comunitario, pues como veremos, se incorporó en primer término al tercer y al cuarto Programa de Acción de la Comunidad Europea, luego fue incorporado en el Tratado de la Comunidad mediante el Acta Única, y en su última versión introducida por el Tratado de Niza (En vigor desde el 1 de febrero de 2003 y hasta tanto no se ratifiquen el número mínimo necesario para la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa), ha pasado a constituir un principio de la Comunidad que expresa en su artículo 6 (antiguo 130 R) 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 Comunidad”*⁵⁴. Estos elementos hacen de la horizontalidad un principio muy relacionado con el de la sostenibilidad ya que este último sólo es posible mediante una visión integrada de las políticas ambientales.

La sostenibilidad está obviamente conectada al concepto de desarrollo sostenible sobre el que profundizaremos a continuación. La importancia de este principio es que pretende modular en integrar dos valores necesarios para la humanidad; el crecimiento económico del que se derive una mejor calidad de vida y la protección del medio ambiente. Ello tiene como consecuencia una tendencia de las normas medioambientales a regular los procesos económicos para eliminar sus efectos nocivos sobre el ambiente y, por el contrario, una depuración de las tendencias proteccionistas innecesarias que limitasen desproporcionadamente el crecimiento. La sostenibilidad, en suma, introduce en el concepto de medio ambiente el carácter de derecho limitado por las necesidades básicas de la economía y al mismo tiempo limitador de

⁵⁴ En el mismo sentido se contempla en los artículos II-97 (Parte II: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión) y artículo III-119 (Parte III: De las políticas y el Funcionamiento de la Unión) del Texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Del mismo modo, el Principio 4 de la Declaración de Río postula que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo y que no puede considerarse de forma aislada.

determinadas formas de crecimiento económico⁵⁵. En definitiva, equilibrio y ponderación entre protección ambiental y desarrollo económico.

El principio de solidaridad es la llave de cierre de la coherencia de los anteriores principios, ya que determinadas exigencias de la globalidad y de la sostenibilidad no es posible alcanzarlas sin la puesta en práctica de la solidaridad. Un primer elemento de la sostenibilidad, expresado en la necesidad de asegurar a las generaciones futuras la resolución de sus problemas ambientales y de desarrollo, sólo es posible desde el prisma de la solidaridad intergeneracional que tiene una manifestación inmediata en el deber de no aniquilar ni poner en peligro de extinción especies vivas y recursos no sustituibles.

Además, la solidaridad debe expresarse en términos de compensación de los sacrificios de desarrollo económico que realicen determinados grupos humanos en beneficio de la protección ambiental y de ayuda en aquellos otros casos en que les sea imposible el sostén ambiental. De no hacerse así, el principio de globalidad, amenazado por el de soberanía política, dejaría de tener aplicación⁵⁶.

⁵⁵ Así se pone de manifiesto en la Declaración de Río, que define en su Principio 3 el desarrollo sostenible como aquel que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras; en su Principio 5 considera como requisito indispensable del tal desarrollo la erradicación de la pobreza y en su Principio 7 el deber de reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas adecuadas. Igualmente el Principio 11 dispensa a los países en desarrollo de la aplicación de medidas ambientales que representasen un coste social y económico injustificado, mientras que el Principio 12 aboga por que las medidas de política comercial para fines ambientales no constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable, ni una restricción velada del comercio internacional.

⁵⁶ En esta línea, el Tratado de la Comunidad Europea en su artículo 174.4 (antiguo 130 R) establece la regla de la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales. Asimismo, aparece en el artículo III-234.4 del Texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y en el artículo I-3.4 del mismo, donde se establece como objetivo de la Unión que “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto entre los pueblos (...)”

Ha sido la Declaración de Río la que erigió por primera vez este principio como su elemento rector. En efecto, el Principio 7 proclama el principio de cooperación entre los países desarrollados y el resto, especialmente, tal como se señala en el Principio 6, los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental⁵⁷. Aunque también, en un plano nacional como el español, nuestra Constitución en su artículo 45 declara indispensable la solidaridad colectiva para poder llevar a término nuestra tutela ambiental.

Esbozadas las características esenciales de estos principios, como adelantábamos, a los efectos que aquí nos interesan nos centraremos en el contenido y significado sólo de uno de los principios más recurrentes de los últimos tiempos que decididamente entra dentro de la conceptualización del Derecho del medioambiente, en cuanto parámetro regulador de todas las acciones desarrolladas en el marco de este derecho, nos referimos al Principio de Desarrollo Sostenible.

2. El principio de desarrollo sostenible: Más allá del Derecho Ambiental.

2.1. Cristalización del principio de desarrollo sostenible en el ámbito internacional

Como acabamos de ver Derecho del medio ambiente nace para que la explotación de los recursos naturales, y el desarrollo de la vida del hombre en la tierra, no comporte la degradación medioambiental, y por ende, se asegure la calidad de vida de las generaciones futuras. Pero también hemos señalado como el marcado incumplimiento de las normas ambientales articuladas para este fin

⁵⁷ Los elementos esenciales de esta cooperación aparecen señalados en el Principio 9 y abarcan la creación de capacidades endógenas para lograr el desarrollo sostenible, la cooperación científica y la transferencia de tecnologías nuevas e innovadoras. Finalmente el Principio 18 se reclama la ayuda frente a desastres naturales y situaciones de emergencia que provoquen consecuencias nocivas en el medio ambiente.

se ha convertido en una de sus principales características. Es un axioma indiscutible que hemos llegado a una contradictoria evolución entre el desarrollo económico y la protección medioambiental. Y de este problema, que ya es una amenaza mundial se ha hecho eco la población en general, y los responsables políticos en particular, quienes han tomado conciencia de la gravedad del problema, iniciando la importante labor de información y reclamación de la necesaria protección del medio ambiente frente a la malversación y desafortunada explotación de los recursos naturales del planeta en pro del desarrollo imperante en las últimas décadas⁵⁸. Por ello se hace necesario trabajar de nuevo en pro de un desarrollo económico, sí, pero que sea respetuoso y tenga en cuenta que el uso racional de los recursos naturales es la única vía del desarrollo.

Actualmente a este objetivo se le denomina desarrollo sostenible, término acuñado en el conocido informe Brundtland⁵⁹, que lo define como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus

⁵⁸ Los verdaderos orígenes del Derecho del medio ambiente en el mundo occidental se sitúan, como regla general, al final de los años 60, después del periodo de reconstrucción de la segunda guerra mundial, cuando confluyen una serie de factores que multiplican los niveles de degradación ambiental producidos por el hombre en la historia de la humanidad, por un lado, el crecimiento demográfico y el aumento de la concentración de la población en los núcleos urbanos registrado a mediados de los años 50, y por otro, el desarrollo económico mundial que alcanza dimensiones desconocidas hasta entonces poniendo en peligro el equilibrio que caracteriza a la biosfera.

⁵⁹ En 1983 la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presidida por la primera ministra noruega de aquel entonces, Gro Harlem Brundtland, con el objetivo de estudiar los problemas más importantes del medio ambiente y del desarrollo y proponer soluciones realistas para afrontarlos. El informe de la Comisión se publicó en 1987, primero sólo en inglés, en la Oxford University Press con el título “Our Common Future”, al año siguiente en francés, denominado “Notre avenir à tous”, Quebec 1988, y en español bajo el título *Nuestro futuro común* Edit. Alianza Editorial. 1988, también conocido como el “Informe Brundtland”. El citado informe estudia los problemas ambientales más importantes y plantea propuestas de futuro. Desde nuestro punto de vista la más importante es la que resalta la necesidad de que los gobiernos y las instituciones regionales e internacionales apuesten y defiendan un modelo de desarrollo sostenible y duradero.

propias necesidades”⁶⁰. Aunque este documento es considerado la piedra angular del edificio conceptual del principio de desarrollo sostenible, aparte de ser el primer documento de repercusión mundial en el que se llevó a cabo una teorización y exposición sistemática del mismo, lo que le ha convertido en una de las fuentes más citadas de toda la literatura ambiental, dicha idea ya aparecía en el principio 13 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 celebrada en Estocolmo⁶¹, así como en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, también auspiciada por la Asamblea General de la ONU⁶². Pero su consagración definitiva vino de la mano de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 16 de junio de 1992, un documento político-diplomático, de carácter no vinculante, aprobada bajo el paraguas de la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro durante el mes de junio de 1992⁶³, esta Declaración que se centró de

⁶⁰ MORENO MOLINA A.M critica esta traducción de la versión española del informe, al presentar, en su opinión, una traducción insatisfactoria de la frase original redactada en lengua inglesa, pues añade algo que no se encuentra en la redacción original. Una traducción literal de aquella frase sería la que sigue: “Desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades *del presente* (o “de hoy” pero no “de las generaciones presentes”) sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” Cursiva del autor. Vid. *Medio Ambiente y Urbanismo* Valencia. Tirant Monografías 584. 2009.

⁶¹ Esta Conferencia Internacional finalizó con un influyente documento, típico texto de *soft law*, que enumera a lo largo de una serie de párrafos, denominados principios, una serie de directrices político-programáticas cuyo contenido es similar a los postulados del principio de desarrollo sostenible, aunque no utiliza explícitamente la expresión. A modo de ejemplo se puede citar el Principio 13. “A fin de lograr una ordenación más racional de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían acordar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, *de manera que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población*”. (la cursiva es nuestra). *Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, de 16 de junio de 1972 (11 (1972) ILM 1416).

⁶² La Resolución 7 (XXXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas: *World Charter for Nature*. 48 Sesión Plenaria de 28 de octubre de 1982, introduce en su párrafo número 10 una serie de directrices, atendidas a la gestión y al empleo de los recursos naturales, aunque no llega todavía a emplear explícitamente el concepto de desarrollo sostenible, sí que realiza una clasificación de los tipos de recursos renovables y no renovables, y como línea directriz, se recomienda elegir, entre las dos clases, los recursos renovables en perjuicio de los no renovables, advirtiendo que los no renovables deben ser consumidos por debajo de su tasa de reposición, renovación, o reproducción.

⁶³ En 1983 la ONU constituyó una Comisión de expertos en materia de desarrollo y medio ambiente mediante la Resolución 38/161, de la AGNU, con el nombre de *World Commission on Environment and Development*. Su finalidad era la de examinar los conflictos potenciales entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico a escala mundial, los resultados se

modo monográfico en el desarrollo sostenible, siguió las directrices de la Comisión Brundtland, apostando firmemente por conciliar medio ambiente y economía en la toma de decisiones, lo que constituye uno de los ingredientes principales del desarrollo sostenible⁶⁴.

Esta Declaración, en mi opinión, es sin lugar a dudas el documento oficial más emblemático de cuantos hasta ahora se han aprobado sobre el desarrollo sostenible, pues en sus 27 principios se sientan las bases de las políticas actuales de erradicación de la pobreza, responsabilidad medioambiental, evaluación de impacto ambiental, aplicación del principio de precaución con el fin de proteger el medio ambiente, participación de los asuntos medioambientales de los ciudadanos interesados, promoción de los modelos económicos respetuosos con el medioambiente, derecho a la información sobre las actividades que puedan tener efectos ambientales. En suma, es la primera Declaración donde se adopta una visión transversal de la política medioambiental, que ya no es una cuestión para ecologistas recalcitrantes sino un verdadero problema y objetivo global que requerirá esfuerzos de los Estados (principio 8) que deberán reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenible y fomentar políticas demográficas apropiadas y, en definitiva, aprobar leyes eficaces sobre el medio

plasmaron en el conocido *Informe Brundtland* en 1987(vid nota al pie 51). La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo sigue las directrices de la Comisión Brundtland y proclama en el Principio 1. “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen Derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. En el 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”. Y en el Principio 4. “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”. Para no transcribirlos todos destacar que también los principios 5, 7, 8, 9, 12, 20, 21, 22, 24 y 27 citan la expresión “desarrollo sostenible”.

⁶⁴ El resultado más tangible de la Conferencia de Río fue la aprobación de la “Agenda 21”, un documento de 800 páginas, estructurado internamente en cuarenta capítulos que tratan diferentes elementos y perspectivas del desarrollo sostenible y sobre el que profundizaremos en el Capítulo IV . La Agenda 21 también estableció la Comisión de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, con capacidad para formular recomendaciones al comité Económico y Social de la ONU y el Fondo Mundial para la Naturaleza (*global environmet fund, GEF*)

ambiente que establezcan prioridades en materia de ordenación ambiental (principio 11) entre otros.

Si bien en el articulado de los Principios de la Declaración de Río no existe una referencia expresa, como si lo hace la de Estocolmo en su principio 15, a los asentamientos humanos y su repercusión en el medio ambiente, esta preocupación se desplaza, en cambio, de modo monográfico al llamado Programa 21, aprobado también en Río que es un extenso y detallado documento que recoge un amplio conjunto de acciones y medidas concretas para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible y que, entre otras manifestaciones, se ha plasmado en la denominada Agenda 21 Local, que implica, esta vez sí, el compromiso de las ciudades con el desarrollo sostenible, y que ha dado lugar, como veremos también a continuación, a la Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles celebrada en 1994 en la ciudad danesa de Aalborg, de la que surge la carta que lleva su nombre, y en la que se definirá por primera vez el desarrollo urbano sostenible, o al menos el desarrollo sostenible aplicado a los asentamientos humanos.

Tras la conferencia de Río el principio de desarrollo sostenible se ha convertido en una fuerza catalizadora de la normogénesis de multitud de instrumentos convencionales internacionales sobre protección del ambiente, que abiertamente se declaran inspirados en él en su exposición de motivos, o lo recogen explícitamente en su capítulo de “fines” u “objetivos”⁶⁵. Se pasa así del terreno de las meras declaraciones programáticas típicas del *soft law* a los auténticos tratados internacionales, que, al ser ratificados por los diferentes

⁶⁵ En relación con el proceso de aceptación del principio de desarrollo sostenible en el Derecho internacional del medio ambiente y en sus tratados más importantes, Vid. En general: CORDONIER-SEGGER, M.C.: “Principles, practices and prospects; sustainable development through International Treaty Law” y GEHRING, M “Sustainable development in World Trade Law: perspectives, process and prospects”. Ambas contribuciones en la obra colectiva: VVAA (BUGGE, H.C & VOIGT, C editors) *Sustainable Development in National and International Law*. Europa Law Publishing, 2008, págs 87 a 201 y 273 a 301 respectivamente.

estados, pasan a convertirse en parte de sus ordenamientos internos, en función del carácter constitucionalmente reconocido a estos instrumentos en el Derecho nacional. Lo cual constituye sin duda un mecanismo de entrada del principio de desarrollo sostenible en esos países. A modo de ejemplo pueden citarse cinco convenios internacionales importantes como son el Convenio Marco de Cambio Climático de 1992⁶⁶ (art. 4.3), el Protocolo de Kioto de 1997⁶⁷, adoptado en la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención marco sobre el Cambio Climático, el Convenio Marco de Diversidad Biológica, que además recoge su propia y particular definición del principio de desarrollo sostenible, en el marco de la biodiversidad⁶⁸, la Declaración de Estambul sobre Asentamientos humanos de 1996⁶⁹, y sobre todo la de Nueva York sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio firmada en 2001⁷⁰.

Finalmente, en septiembre del 2002 se celebró en Johannesburgo una nueva conferencia mundial sobre medio ambiente, que concluyó con una

⁶⁶ Para un análisis del papel del principio de desarrollo sostenible en el marco del Convenio Marco sobre Cambio Climático y del Protocolo de Kioto, Vid, En general: MONTINNI, M “Sustainable development criterion within the climate change regime” en la obra colectiva VVAA (BUGGE, H.C & VOIGT, C editors) *Sustainable Development in National and International Law*. Europa Law Publishing, 2008, págs 523 a 545.

⁶⁷ Dice su artículo 2.1 que “con el fin de promover el desarrollo sostenible, cada una de las partes...aplicará políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales...”

⁶⁸ Por utilización sostenible entiende dicho Convenio lo siguiente: “La utilización de los componentes de la diversidad biológica de una manera y a un ritmo tal que no conduzca el declive a largo plazo de los recursos biológicos, manteniendo con ello su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones actuales y futuras” (artículo 2, “términos utilizados”)

⁶⁹ Esta Declaración hace suyos los principios de Río, aplicados a los asentamientos humanos reconociendo que las autoridades locales son los colaboradores esenciales para poner en práctica programas locales basados en el Programa 21, el Programa de Hábitat u otros programas equivalentes, teniendo presente la experiencia de cooperación mundial que empezó en Estambul con la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, sin perjuicio de las políticas, objetivos, prioridades y programas nacionales.

⁷⁰ Esta Declaración es producto del examen de la ejecución del Programa Hábitat. En esta cumbre se llevó a cabo un reconocimiento de los progresos realizados así como un intento de individualización de los obstáculos y las cuestiones emergentes, reafirmando la voluntad y compromiso de aplicar plenamente la Declaración de Estambul y ejecutar el Programa Hábitat II, que seguirá constituyendo el marco básico para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en los años venideros.

declaración más: la Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible (de 4 de septiembre de 2002). A pesar de centrarse en nuevamente en el asunto del desarrollo sostenible, tal y como se desprende de su título, de su declaración no se desprenden nuevos objetivos, más concretos o más prácticos, sino una reiteración, a nuestro juicio mas vaga de los expuesto en anteriores declaraciones⁷¹.

En síntesis, estos son los principales hitos que supusieron la génesis y cristalización del principio que nos ocupa en el ámbito internacional, y aunque el germen de su nacimiento se produjera en el marco de la protección ambiental, también hemos destacado otros instrumentos internacionales que apuntaron a objetivos más amplios del desarrollo sostenible, como son, a los efectos que interesan en este trabajo, la protección del adecuado desarrollo de los hábitats urbanos.

De esta forma conseguimos dar un paso adelante en esta investigación cuyo objetivo último es destacar el papel fundamental que el principio de desarrollo sostenible está teniendo, no ya sólo en la protección del medio ambiente, sino en la articulación de nuevas políticas y normativas cuyos fundamentos van más allá de la protección del entorno natural. Unas normativas y políticas que, fundamentadas en el principio de desarrollo sostenible, están enfocadas, por ejemplo, a fomentar un desarrollo económico sostenido y respetuoso con los recursos y las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras, o a fomentar la cohesión social y la integración de las sociedades que conviven, cada vez más, en ambientes urbanos donde el pluralismo y el respeto a la multiculturalidad han de ser las premisas de la convivencia pacífica; objetivos que, en definitiva, apuntan más, a la protección de la calidad de vida de los ciudadanos, que estrictamente al medio ambiente,

⁷¹ Sobre el contenido de estas declaraciones internacionales se puede consultar la obra de MORENO MOLINA. A.M *Medio Ambiente y Urbanismo* Valencia. Tirant Monografías 584. 2009. Págs. 45-60.

entendido en su sentido más restrictivo, como la simple, pero no por ello menos importante, protección de los recursos naturales.

No obstante, desborda el objeto de nuestro trabajo una aproximación, aunque sea muy sucinta, al contenido y significado que las distintas instancias internacionales han entrado a debatir y formular acerca de las implicaciones de este principio en el desarrollo, en el sentido más amplio del término⁷², y buena prueba de ello es la extensa bibliografía que podemos encontrar en la materia⁷³. Por ello solo hemos destacado aquellos instrumentos internacionales que sí suponen el inicio de su trayectoria aplicada a los asentamientos humanos, verdadero objeto de esta investigación. Sin embargo, sí que nos vamos a detener en su recepción en el ámbito de la Comunidad Europea, donde su desarrollo y formulación sí que tiene una especial importancia para España. Y

⁷² Incluso se ha llegado a calificar por algún sector de la doctrina abusivo el uso de este concepto señalándose el peligro de su trivialización y de su degradación semántica a través de su empleo en el “marketing” de productos y servicios diversos. En este sentido Vid. LOPERENA ROTA *El desarrollo sostenible...* Op. Cit. Pág 70. En la misma línea MORENO MOLINA “Medio ambiente ...Op cit. Pág 38 y ss. Afirma que “No cabe duda de que se trata de unos de los conceptos más controvertidos de los últimos treinta años, y que ha generado debates, contiendas cuasi teológicas y contribuciones doctrinales, científicas y politológicas sin número y en prácticamente todos los idiomas. Tiene un contenido muy denso y ramificaciones conceptuales que lo conectan con aspectos diferentes, como su relación con los procesos de globalización económica y política o su impacto en el Derecho internacional del medio ambiente. Se utiliza hasta la saciedad en multitud de contextos y de políticas sectoriales.

⁷³ Por citar sólo algunos ejemplos de esta extensa bibliografía, sin ánimo de ser exhaustivos Vid MORENO MOLINA. A.M *Medio Ambiente y Urbanismo* Valencia. Tirant Monografías 584. 2009. *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente* Obra colectiva dirigida por PIÑAR MAÑAS, J.L, Civitas. Madrid 2002. GIRARDET, H. *Creando ciudades sostenibles*. Tilde. Valencia 2001. MONTORO CHINER “El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales” en *Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo* Obra colectiva coordinada por SOSA WAGNER Tomo III. Valencia. Tirant lo Blanch. 2000. LOPERENA ROTA *Desarrollo sostenible y globalización*. Navarra. Aranzadi. 2003. AGUILERA VASQUES *Desarrollo sostenible y la constitución española* Barcelona. Atelier. 2000. MANTEIGA. L Y SUNYER. C “La evaluación ambiental estratégica. Una herramienta para el desarrollo sostenible” (www.quercus.es/Red_Quercus/Articulos/evalua.htm 9 junio 1.999). MARESCA CABOT, J.C. “Los principios del Derecho Urbanístico. En especial el Desarrollo Urbanístico Sostenible” en obra colectiva *El Ordenamiento Urbanístico de Cataluña*. Coord. J.M. TRAYTER. Aranzadi. Barcelona 2.005 - MARESCA CABOT. PEPE. V. *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*. La Tribuna.Piacenza 2.002. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 193. Abril-Mayo 2002.

donde realmente se produce la ansiada concreción jurídica más o menos vinculante de lo que es, o suponga el desarrollo urbano sostenible, es decir, la imbricación del derecho urbanístico con el desarrollo sostenible, que es el objeto de nuestro estudio.

2.2. La recepción del principio de desarrollo sostenible en la Unión Europea

Como quiera que en este trabajo tratamos de desvincular el Derecho ambiental de la configuración del principio de desarrollo sostenible, por las razones antes expuestas, sin embargo, no es posible hablar de él sin que aparezcan, sobre todo en los inicios de su formulación formal, las referencias al medio ambiente, pues, aunque a día de hoy, el principio de desarrollo sostenible sea mucho más que un instrumento de protección de los recursos naturales, no podemos obviar el hecho de que su verdadero germen lo constituye precisamente este Derecho Ambiental del que lo tratamos de desgajar en este trabajo.

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, es preciso destacar que en el ámbito comunitario, se puede decir que, la entrada solemne del medio ambiente como materia regulada en el Tratado de la Comunidad Europea mediante título específico, se produjo con la aprobación del Acta Única Europea, 1 de julio de 1987⁷⁴, siendo objeto de modificaciones posteriores por las reformas introducidas, principalmente en esta materia, en el Tratado de Maastricht de 1992 y de Ámsterdam de 1999.

Entre las principales novedades de entre los objetivos de la Unión introducidas por el Acta Única Europea se pueden destacar tres objetivos en materia de medio ambiente: 1. La protección, conservación y mejora del medio

⁷⁴ El AUE fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, y supone la primera modificación de gran alcance del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE).

ambiente. 2. La protección de la salud de las personas. 3. La garantía del uso racional de los recursos⁷⁵.

Por otra parte, se incorporan tres principios funcionales básicos en materia de medio ambiente: el principio de acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente y el de *quien contamina paga*⁷⁶.

Posteriormente, la reforma operada en Maastricht, incorporó cuatro mandatos nuevos sobre los que la Comunidad Europea debe trabajar:

- En el artículo 2, se añade la expresión *crecimiento sostenible y no inflacionista* concebida como una misión de la Comunidad Europea⁷⁷.

- Asimismo, se incorporó como objetivo en materia de medio ambiente *el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente*, lo cual supuso la introducción de una dimensión de globalidad en materia medioambiental⁷⁸.

⁷⁵ Objetivos plasmados en hoy artículo 174. 1 TUE de la versión consolidada de Lisboa.

⁷⁶ Artículo 174. 1 TUE de la versión consolidada de Lisboa: “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 situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga”.

⁷⁷ Este primer toque de atención a la integración de políticas ambientales dentro de los tradicionales objetivos de la Unión se vieron ampliados posteriormente mediante las reformas operadas en Ámsterdam y Niza, cuyo tenor literal, en la versión consolidada de Lisboa queda como sigue: Artículo 2 La Comunidad 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 artículos 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. (en cursiva la modificaciones introducidas).

⁷⁸ Se incluye este objetivo adicional a los ya especificados mediante al AUE que quedaron plasmados en la primera parte del Artículo 174 apartado. 1 del Tratado. “La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: - La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente. - La protección de la salud de las personas. - La utilización prudente y racional de los recursos naturales. - El

- Otro objetivo incorporado en esta ocasión fue el del *logro de un nivel de protección elevado* teniendo en cuenta la diversidad de situaciones existentes en las diversas regiones de la Comunidad⁷⁹.

- Finalmente, se introduce con el artículo 3, entre las acciones comunitarias para alcanzar los objetivos comunitarios, la realización de una política en el ámbito del medio ambiente.

En cuanto a los principios que ya se recogían en el Tratado, introducidos por el Acta Única Europea, se añadieron el de cautela, complementario del principio de acción preventiva. Al de de corrección de los atentados al medio ambiente se le incluyó el inciso “preferentemente en la fuente misma”⁸⁰, y el de calidad de protección, al señalarse como objetivo comunitario el de alcanzar un nivel de protección elevado.

En esta primera parte del Tratado, referida a los principios, se introdujo, además, un artículo específico, el número 6, que recoge el principio de horizontalidad y de integralidad del medio ambiente al decir que “las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3 con objeto de fomentar el desarrollo sostenible”.

Por último, es de destacar dos importantes reformas de Maastricht que, fuera de los objetivos y principios de la Unión, eran necesarias para la operatividad de los mismos, así como para la propia puesta en marcha de una

fomento de medidas a escala internacional destinada a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.” (En cursiva la novedad introducida en Maastricht.)

⁷⁹ Artículo 174 apartado. 1 del Tratado. “La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: - La conservación, la protección y la mejora de la calidad

del medio ambiente. - La protección de la salud de las personas. - La utilización prudente y racional de los recursos naturales. - El fomento de medidas a escala internacional destinada a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

⁸⁰ Principios ya recogidos en el Acta Única Europea. Véase la nota al pie Numero 66.

política medioambiental en el ámbito comunitario, ya que anteriormente a esta reforma, la intervención comunitaria en la materia se había llevado a cabo mediante una interpretación amplia del objeto claramente sectorial de los tratados, lo que imposibilitaba fundamentar en ellos las actuaciones comunitarias de carácter general en materia medioambiental⁸¹.

Por un lado se trata del principio de subsidiariedad, contemplado en la parte primera del Tratado dedicada a los principios comunitarios, que resulta ahora también de aplicación a todas las políticas, incluida la medioambiental, recogiendo en el artículo 5⁸². Y por otro, de la modificación el procedimiento de armonización normativa incluyendo un nuevo artículo 100 A, que contempló expresamente la materia medioambiental⁸³.

⁸¹ Ciertamente, para la intervención de las instituciones comunitarias en materia medioambiental existía un problema de carácter jurídico referido al principio dispositivo de atribución de competencias contenido en el artículo 4 del Tratado con arreglo al cual las instituciones comunitarias no pueden ejercer más que aquellas competencias contenidas en el propio Tratado. La interpretación conjunta de los artículos 2 y 225 dio una primera salida, pues, por una parte, los objetivos comunitarios se enumeraban en el artículo 2 el cual se refería a la promoción de un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, expansión continua y equilibrada, elevación del nivel y calidad de vida. El artículo 225 contenía una cláusula de atribución de poderes implícitos, al disponer que cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, uno de los objetivos comunitarios sin que el Tratado hubiera

previsto los instrumentos de acciones necesarios al respecto, el Consejo por unanimidad, a propuesta de

la Comisión y previa consulta de la Asamblea, adoptaría las medidas pertinentes. De esta forma, el fundamento de la política medioambiental se había basado en una interpretación amplia que entendía que el desarrollo económico no se puede obtener de manera armoniosa ni equilibrada, ni puede asegurarse una elevación del nivel de vida sin tener en cuenta las implicaciones que las actividades de la Comunidad pudieran tener en el medio ambiente.

⁸² Artículo 5 “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo 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. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

⁸³ Para el desarrollo de las políticas comunitarias se utiliza, normalmente, como instrumento la armonización entre legislaciones de los Estados miembros (Artículos 100 a 102.). Esta técnica tiene la finalidad de evitar que las normas nacionales obstaculicen el funcionamiento del mercado común, de manera especial en lo que se refiere a los desórdenes provocados por el incumplimiento fraudulento de la libre competencia. Este procedimiento presentaba dos inconvenientes en materia medioambiental: El primero, que para llevar a efecto este tipo de

Por su parte, el Tratado de Ámsterdam, que mantuvo todas estas reformas, en el mismo sentido, cristalizó el principio de desarrollo sostenible en el Derecho comunitario llevando a cabo una nueva redacción del Preámbulo⁸⁴ y del artículo 2 del TUE⁸⁵, al tiempo que introduciría una nueva redacción del artículo 6 de dicho tratado.

Con estas modificaciones en el Derecho originario, el principio de desarrollo sostenible pasó a situarse entre los objetivos básicos perseguidos por la Unión, lo que se ha venido a llamar la “constitucionalización” del principio en el edificio del Derecho comunitario⁸⁶. De hecho, esta recepción del principio de desarrollo sostenible y de los objetivos medioambientales sobre los que ahora, también la Unión tiene competencias, ha permitido que se desarrollen una multitud de normas jurídicas obligatorias de derecho derivado, en campos tan diversos como la política de pesca, la de cohesión, la de transportes, o la energía, asimismo ha llevado a cabo numerosas iniciativas y declaraciones políticas. Por citar algunas de las más recientes, cabe destacar acciones como la

medidas era preciso un acuerdo del Consejo, por lo cual la necesidad de acuerdo conducía *per se* a que el nivel de protección fuese en definitiva el que aceptase el país menos proteccionista. El segundo consistía en que, en ambos casos, el objetivo de las medidas se circunscribía, dentro del mercado común, esencialmente referido a las cuatro libertades de tránsito, instalación de personas, mercancías, capitales y servicios y a la defensa de la libre competencia. Por ello, las Directivas fundamentadas en el artículo 100, como las relativas a la conservación de las aves salvajes o a la calidad de las aguas de baño, pese a que no fueran impugnadas por ningún Estado, planteaban un riesgo, ya que de por sí, la materia medioambiental no conectada al mercado, no podía ser objeto de armonización, ni de ampliación competencial. El Tribunal de Justicia ratificó este procedimiento como medida para actuar en materia medioambiental en la Sentencia de 18 de marzo de 1980 (As. 62/79 Rec. 1980 p. 881).

⁸⁴ Tras el Tratado de Ámsterdam, el octavo inciso del TUE dice: Decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos, *teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible...*” (en cursiva la modificación).

⁸⁵ “La Unión tendrá los siguientes objetivos: promover el progreso económico y social y *un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible..*” (en cursiva la nueva redacción) Véase la nota al pie número 67.

⁸⁶ *Vid.* MORENO MOLINA. A.M *Medio Ambiente ...Op. Cit.* 2009. Pág 50 y ss

“Estrategia de Lisboa”⁸⁷ o la Declaración del Consejo Europeo de 15-16 de junio de 2006⁸⁸.

2.2.a) Los Programas de Acción de la Unión Europea

No obstante, se puede constatar cómo gran parte de estas incorporaciones formales a los Tratados venían constituyendo, parte de las políticas medioambientales promovidas por la Comunidad anteriores a los años 90, a través de los Programas de Acción en materia de medio ambiente de los que se hablará a continuación.

En efecto, el marco general de la política comunitaria de medio ambiente, aparte de la aprobación de la abundante normativa a que hemos hecho referencia, se ha desarrollado a través de la aprobación de Programas de Acción para periodos determinados. Estos Programas tienen su origen en la Declaración de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1972, donde se instaba a las instituciones comunitarias a proponer un programa en el que se especificasen actuaciones positivas a favor del medio ambiente. Pocos días después, el 31 de octubre, se celebra en Bonn una Conferencia de Ministros responsables de las cuestiones del medio ambiente. En esta conferencia se elabora el marco general de la política comunitaria que luego se desarrollará por una doble vía: a) la aprobación de Programas de Acción en los que se concretan para periodos determinados los pasos que se han de dar, mediante acciones concretas, en aplicación del marco de política

⁸⁷ Marzo del 2000. Lisboa.....

⁸⁸ De esta Declaración es de desatacar el punto 17, que recoge textualmente la definición del Informe Brundtland. Para su consecución la Unión ha adoptado una estrategia sobre la que puede profundizarse en la Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea a favor del desarrollo sostenible (documento COM (2002) 264), y Comunicación de la Comisión de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible-Plataforma de acción (documento COM (2005) 658).

medioambiental⁸⁹; b) la adopción de una abundante normativa que vincule a actuación de los Estados miembros a los principios de dicha política comunitaria⁹⁰.

Hasta la actualidad ya han visto la luz 6 Programas de acción, que tienen en común una estructura dividida en dos partes, en la primera, se plasman los objetivos políticos del Programa y los principios de actuación que deben regir en la consecución de dichos objetivos, en la segunda, se especifican las acciones que deben ser adoptadas por las instituciones comunitarias durante su periodo de vigencia.

Los objetivos del Primer Programa de Acción (1973-1977) se centraron en la lucha contra la contaminación y contra la explotación irracional de los recursos naturales, el mantenimiento de los equilibrios ecológicos y concienciación de la necesidad de defender el medio ambiente. Tres ideas fuerza se plasmaron para la defensa de los valores medioambientales: la racionalidad, la responsabilidad y la eficacia. Las acciones de este Primer Programa tuvieron tres prioridades: la reducción de la contaminación, mejora del medio ambiente y la colaboración internacional. En cuanto al Segundo Programa de Acción (1977-1981), establecidos ya los objetivos y principios generales, estuvo marcado por la continuidad en las previsiones del Primer Programa. El Tercer Programa (1982-1986) introdujo dos nuevos principios de actuación, el de horizontalidad y el de globalidad⁹¹. Por su parte, el Cuarto

⁸⁹ Sobre estos Programas de acción se puede consultar ORTEGA ALVAREZ, L “El concepto de medio ambiente” en *Lecciones del Medio Ambiente*, obra colectiva dirigida por este autor, Valladolid, Lex Nova, 1998, págs. 64-69 y MORENO MOLINA, A.M *Derecho Comunitario del medio ambiente*. Madrid, Marcial Pons. 2006 Págs. 89 y ss.

⁹⁰ No se realiza un repaso exhaustivo de la normativa vinculante que la Comunidad ha desarrollado en materia medioambiental, a excepción de aquellas que tengan una incidencia directa con el objeto de nuestra investigación cual es la planificación urbana y territorial sostenible, y sobre la que profundizamos en el epígrafe siguiente.

⁹¹ Principios recepcionados en el TUE mediante la reforma de Maastricht, y sobre los cuales ya hemos hablado en páginas anteriores (Véase epígrafe 1.4) al desarrollar el contenido y los principios que informan el Derecho Ambiental.

Programa de Acción (1987-1992) se centró en la prevención de la contaminación, la mejora en la gestión de los recursos naturales, el fomento de las actividades internacionales, y creación de instrumentos para la eficacia de las políticas emprendidas.

El Quinto Programa de Acción Medioambiental (1993-2000) es uno de los más interesantes en este punto pues se titulaba precisamente “Hacia un desarrollo sostenible”⁹². Pero sin duda, en la materia que nos ocupa, fue la aprobación del Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (2002-2010) el que constituyó un poderoso hito en el progresivo acercamiento de la instancia europea en los temas de sostenibilidad en el ámbito urbano, como veremos en el epígrafe siguiente.

Lo interesante de este Programa es que establece la necesidad que la Comisión elaborase siete documentos denominados “estrategias temáticas” (*thematic strategies*) que se centren en problemas concretos del medio ambiente europeo, y en los que se diagnostiquen sus problemas actuales y se propongan medidas concretas⁹³.

⁹² El Quinto Programa establecía que para poner en práctica esta estrategia era necesario: Integrar plenamente las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y desarrollo de las otras políticas de la Comunidad Europea. Fomentar el reciclaje y la reutilización de los productos para evitar la disminución de los recursos naturales. También racionalizar la producción y el consumo de energía y Modificar las pautas de comportamiento y consumo de la sociedad. Para conseguirlo se señala que hace falta una participación activa de todos los sectores de la sociedad basada en una responsabilidad compartida entre las administraciones públicas, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos y los consumidores en general.

⁹³ Otras cuestiones interesantísimas para el desarrollo sostenible, ahora centrado en el ámbito urbano se explicitaron en este Programa entre las que rescatamos, las indicaciones de que “Se han de tener en cuenta los objetivos medioambientales desde las primeras fases de los procesos de elaboración de cada política”; también incide sobre los siguientes aspectos: la necesidad de que los Estados miembros apliquen mejor la legislación medioambiental existente, colaboración con las empresas y los consumidores para lograr formas de producción y consumo más respetuosas con el entorno, la importancia de la planificación territorial y la gestión de los usos del suelo ya que tiene importantes repercusiones sobre el medio. Decisión 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 22 de julio de 2002, por el que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente, “*Nuestro futuro, nuestra elección*” (DOCE L 242, de 10.09.02)

Entre estas siete estrategias previstas por el Sexto Programa interesa detenernos en la ateniense al medio ambiente urbano, que se tradujo, primero en la conocida Estrategia Territorial Europea, cima de la evolución que se ha experimentado en la Unión sobre el acercamiento a las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad en el ámbito urbano, y punto de partida de otras estrategias más específicas sobre “el uso sostenible de los recursos naturales” de 2005, o sobre “el medio ambiente urbano” de 2006, y sobre las que volveremos en el siguiente epígrafe.

El Sexto Programa predeterminó el contenido de esta estrategia estableciendo que debía orientarse, en todo caso, a favor de los siguientes objetivos: a) el fomento del enfoque integrado horizontal de la políticas comunitarias. b) la mejora de la calidad del medio ambiente urbano; c) el fomento del Programa 21 Local; d) la disminución de los vínculos entre el crecimiento económico y la demanda de transporte de pasajeros; e) la potenciación del transporte público y f) la toma en consideración de indicadores medioambientales urbanos.

También estableció que el objetivo general de la estrategia temática sobre el medio ambiente urbano habría de consistir en mejorar los resultados medioambientales y la calidad del entorno en las zonas urbanas, y garantizar un medio de vida sano para los ciudadanos urbanos europeos, reforzando así la contribución del medio ambiente al desarrollo urbano sostenible.

Y es que ciertamente, pese a estas primeras normas comunitarias que se preocuparon por la implantación de prácticas de desarrollo sostenible en el ámbito de la Unión, la explotación de los recursos naturales y la generación de residuos, que conlleva la actividad humana, están degradando la naturaleza a ritmos superiores a su capacidad de regeneración. Esta sustentación del

desarrollo económico es insostenible y puede ser, a medio plazo, autodestructiva y empobrecedora.

A lo largo de todos los textos citados, se entiende que la premisa de partida para actuar a 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 se compensarán a posteriori con inversiones reparadoras. Sino que tenemos de pensar en gestionarnos a nosotros mismos (nuestros consumos y nuestras relaciones) en vez de pensar sólo en cómo gestionar la explotación de los recursos. Y en este sentido, se ha ido revelando que las ciudades, es un importante campo de trabajo en pro de la sostenibilidad.

En efecto, podemos encontrar multitud de estudios sobre el control del crecimiento de las ciudades y su sostenibilidad que revelan que la ciudad es *prima facie* insostenible⁹⁴. Se habla del efecto sellado como uno de los

⁹⁴ Sobre las ciudades en general y sus problemas, vid. CALLE CEBRECOS, M., y GARCÍA NART, M., “Urbanismo y calidad de vida en las ciudades”, en GARDE, J. A. (ed.) y otros, *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España, Informe 1999*, Ed. Fundación Hogar del Empleado y Ed. Trotta, Madrid, 1999; JOUVE, B., *Cuestiones de Gobernanza Urbana*, trad. y ed. de J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Fundación Carlos Pi y Suñer, Barcelona, 2005; ORTEGA DELGADO, M., “La ciudad y los sistemas urbanos desde una visión territorial”, *Urban*, núm. 8/ 2003; PLAZA CERESO, S., “Las Ciudades, nuevos actores mundiales”, *documentación preparada para el XXVIII Curso Superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos, del INAP-MAP*, Madrid, 2003-2004; AAVV, “Ciudades socialmente sostenibles”, *Documento Final del Grupo de Trabajo núm. 19*, VII Congreso Nacional del Medio Ambiente, noviembre de 2005, y AAVV, “El retorno de la Ciudad: elogio del Urbanismo”, *Revista de Occidente*, núm. 275/2004.2

El régimen jurídico municipal puede verse en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, 2D., y PÉREZ ALENCART, A., *Manual del Alcalde* (1ª ed., 1998), 2ª ed. ampliada, Ed. Diputación de Valladolid y Universidad de Salamanca, Valladolid, 2004. http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual_alcalde_completo_2004.pdf

Sobre algunos problemas concretos del modo de vida urbano, vid. BLANQUER, D., *Contaminación acústica y calidad de vida*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE), *Eficiencia energética y Urbanismo. Guía del planeamiento urbanístico energéticamente eficiente*, Ed. IDAE, Madrid, 2000; ORTIZ GARCÍA, M., “La ciudad solar: soporte jurídico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8/2005, que, con el mismo título, se publica también en VARIOS AUTORES, *Derecho de la Energía*, Ed. ENDESA-La Ley (Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2006; SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, J. I., “La planificación integrada de la movilidad y los usos urbanos en los planteamientos comunitarios para las ciudades europeas”,

principales problemas ambientales que la urbanización genera, esto es, la sustitución de recursos no renovables, como la tierra fértil o el suelo, por asfalto y hormigón, pero pensemos también en el desbordamiento de la capacidad de carga del territorio, lo que se ha venido en llamar la huella ecológica, o en la utilización de recursos por las urbes que se encuentran en territorios distantes; 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.

Los recientes fenómenos de periurbanización imparable e invasora, las áreas metropolitanas polinucleares cada vez más sin solución de continuidad, la alta densidad del uso del suelo, los largos desplazamientos entre el hogar y el trabajo, o el consumo altamente intensivo de energía, son sólo algunas de las razones que han venido a corroborar que el proceso de urbanización es insostenible, y no sólo desde una perspectiva ambiental, sino también desde el punto de vista económico y social.

Ciertamente 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 lugares alejados. Realmente no se vive como necesaria la sostenibilidad local, porque los efectos no deseados se pueden “trasladar” a otros lugares distantes. Los efectos más cercanos sentidos directamente por la población se han quedado en la contaminación del aire y el agua de la ciudad, y aun así no suelen afectar a los barrios de calidad que tienen más capacidad para elegir el mejor emplazamiento.

Noticias de la Unión Europea, núm. 249/2005. MORENO MOLINA “El urbanismo como problema ambiental” *Urbanismo y ...* Op. Cit. 2008. Págs 17 a 28. ALCANTARA ESCOLANO V “Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España: Situación actual y factores explicativos” *Papeles de Economía Española* 121. 2009.

En definitiva, la habitabilidad local, en muchas ocasiones, se logra con insostenibilidad global en otros lugares o en los sistemas naturales planetarios (atmósfera, mares, desertización, biodiversidad, etc.). de ahí que los nuevos conceptos de planificación integral traten, cada vez más, de articular armónicamente los objetivos con los procesos y los recursos, manteniendo el equilibrio a largo plazo con sentido de globalidad e interdependencia estructural.

En este contexto, es preciso el reconocimiento de que la concepción del medio ambiente como sistema global tiene una lectura trascendental en la escala local-regional donde la complejidad de las interrelaciones sociales, económicas y naturales, provocan la obsolescencia de los enfoques tradicionales de la planificación urbana, excesivamente analíticos, funcionales y sectoriales⁹⁵.

Y de esta lectura se han ido haciendo eco las instituciones de la Unión Europea preocupadas por los problemas medioambientales que cada vez aparecen más complejos de resolver sólo desde las instancias supranacionales, y que requieren, cada vez más, de la necesaria cooperación de las entidades locales, verdaderos titulares de los instrumentos de planeamiento y de las políticas urbanísticas utilizadas para el control del crecimiento urbano y, sobre todo, auténticos promotores del desarrollo urbanístico depredador de las últimas décadas.

De hecho, la falta de competencias expresas en el campo del urbanismo, no ha impedido que el Derecho Comunitario conquistara poco a poco partes del

⁹⁵ Sobre estos problemas ambientales y la necesidad de incorporar la escala local al proceso de control del crecimiento urbano es interesante la consulta del trabajo de ALLENDE LANDA, J “El desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio” *Ponencias Presentadas En El I Seminario Interdisciplinar Sobre Desarrollo Sostenible Y Educación Ambiental: Celebrado El 13 De Diciembre De 2004, Campus De Leioa (bizkaia)*. Edita Euskal Herriko Unibertsitatea. Argitarapen Zerbitzua).

espacio normativo en ese campo, mediante el empleo de títulos colaterales como el medio ambiente, la energía, o la política de cohesión regional. Uno de los resultados de ese proceso ha sido que la Comunidad ha dado carta de naturaleza a un término que tiene notables consecuencias dogmáticas como es el del “medio ambiente urbano”⁹⁶.

Se presenta pues un nuevo campo, aún por definir, estructurar y delimitar, en el que la valoración estratégica local ambiental, como instrumento-proceso ideal para la implementación del desarrollo sostenible desvela un campo desconocido y enormemente sugerente para la renovada planificación territorial de fin de siglo. Y esta nueva ética con respecto al tratamiento del medio ambiente en la Planificación Territorial no es en absoluto ajena al concepto del “desarrollo sostenible” que irrumpe con fuerza, también, en las nuevas políticas de planificación urbana y territorial.

2.2.b) Iniciativas comunitarias a favor del desarrollo urbano sostenible.

La preocupación por la sostenibilidad en el medio urbano ha sido objeto de varios acercamientos comunitarios, abanderados por la Comisión desde sus inicios, y que se han vehiculizado preferentemente a través de comunicaciones, los que la doctrina denomina “actos típicos”⁹⁷. En este ámbito, la publicación del Libro Verde del Medio Ambiente Urbano⁹⁸, en 1990, supuso un hito referencial y determinó el momento inicial de una preocupación incipiente

⁹⁶ Desde esta perspectiva conceptual, la “ciudad” no interesa a la UE tanto en su faceta de resultado concreto de una planificación urbana determinada –que la instancia europea quiera o pueda gobernar– como en su dimensión de espacio vital por excelencia del hombre contemporáneo y de marco preferencial del problema del deterioro ambiental, en el que tienen cabida preocupaciones como la de las emisiones contaminantes que produce la ciudad (entre ellas, especialmente, las de efecto invernadero).

⁹⁷ Sobre este tipo de acto de las instituciones comunitarias, véase: ISAAC, Guy. *Manual de Derecho Comunitario General*. Madrid, Ariel, 2000, págs. 203 y ss.

⁹⁸ COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, *Libro Verde sobre el medio ambiente urbano*. Documento COM (90) 218 de 27 de junio de 1990. Sobre este importantísimo documento véase LOPEZ RAMON, F. “Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo” *Urbanismo y edificación*, 2004-1, núm. 9 Págs. 72 a 74.

sobre los temas urbanos a escala europea. En él se introdujo como principal novedad la necesidad de integración de la dimensión urbana en la política ambiental europea⁹⁹. Los problemas ambientales de las ciudades, según advertía el libro Verde, deben contemplarse como una señal de alarma de los problemas generales de producción, consumo y organización de la vida, que se manifiestan de forma especial en las ciudades al ser éstas los lugares que concentran más actividades.

Este primer documento cristalizó¹⁰⁰ en una serie de programas e iniciativas europeas que han ido favoreciendo, en esta última década, la aparición de una nueva cultura del desarrollo urbano, más sostenible, más coherente, más humanas quizás, pues pretende integrar todos los aspectos del desarrollo urbano (edilicios, medioambientales, sociológicos, económicos, funcionales y jurídicos), tanto en ámbitos de reforma interior como de nueva creación.

De esta forma, la idea del desarrollo urbano sostenible a nivel europeo surge como un elemento crucial en los intentos por conciliar la sostenibilidad local con los retos que se plantean a nivel global, tal y como se señala en el Informe Ciudades sostenibles (1996)¹⁰¹ “la búsqueda de la sostenibilidad exige

⁹⁹ Según este Libro Verde, “el artículo 130R del TCEE –mención que hoy habría que entender hecha al artículo 174 del TCE- prevé una actuación de la Comunidad para la protección del medio ambiente dirigida a las zonas urbanas”. De forma que la Comisión sostiene que desde la base competencial “medio ambiente” puede configurar los aspectos ambientales que se materializan en la ciudad. En este mismo sentido, el Capítulo I parte de la base de que existen numerosos campos de la protección del medio ambiente (regulados con diferente intensidad por el Derecho Comunitario) que de una y otra forma confluyen en la ciudad o, mejor dicho, en el espacio urbano (contaminación atmosférica, contaminación del agua, ruido, producción de residuos, etc)

¹⁰⁰ En su Capítulo II el Libro Verde diseña una “estrategia comunitaria del medio ambiente urbano” compuesta por varias directrices, entre las que destaca la sostenibilidad, y a las que hacemos referencia a lo largo del presente epígrafe.

¹⁰¹ En el año 1991 la Comunidad Europea dio un nuevo paso en este terreno, en este caso de carácter institucional, al decidir el establecimiento de un Grupo de expertos sobre Medio Ambiente Urbano, compuesto por especialistas en cuestiones urbanísticas de todos los estados miembros -en el caso de España, la representación la llevó a cabo un alto funcionario del Ministerio de Vivienda-. Este Grupo de Expertos, que hasta el momento ha llevado a cabo

una revisión de las políticas y mecanismos actuales así como principios sólidos en los que basar actuaciones respetuosas con el medio ambiente”, es por ello que en este estudio nos hemos planteado analizar los diferentes elementos que configuran la sostenibilidad desde la óptica municipal. En concreto, en el ámbito que aquí nos interesa es de destacar su insistencia en que los sistemas de planificación espacial sean considerados como instrumentos esenciales para la aplicación de políticas urbanas de desarrollo sostenible. Asimismo, advertía dicho manual que deben mejorarse los sistemas de planificación espacial existentes potenciando los enfoques ecológicos y el abandono de una concepción estricta de los usos del suelo¹⁰².

En esta línea conceptual, y tras una década de los noventa caracterizada por la experimentación, y quizá, por una cierta dispersión, podemos considerar que en la actualidad contamos con un marco de referencia a nivel europeo

diferentes estudios y propuestas sobre esta materia, destinadas a la Comisión, elaboró en 1996 uno de los que más repercusión han tenido en la materia cual es el denominado Informe “Ciudades Europeas Sostenibles”. COMISION EUROPEA, Grupo de expertos sobre Medio Ambiente Urbano, Dirección General de Medio Ambiente: Informe “Ciudades Europeas Sostenibles”, Bruselas, marzo de 1996

¹⁰² Op. Cit. en la nota anterior, especialmente la página 10 y ss. Uno de los elementos cruciales que han llevado a las políticas comunitarias a preocuparse por el desarrollo urbano sostenible es la controvertida situación que el suelo originaba en cuanto a su consideración como recurso ambiental o como elemento urbanístico, en esto siempre hubo una gran división científica. Una concepción estricta del mismo, basada en una tendencia a compartimentarlo, colocándolo en segundo nivel (el suelo en cuanto soporte de actividades, el suelo en cuanto herramienta para la regulación urbanística), impedía su tratamiento unitario y su concepción globalizante en cuanto recurso ambiental. Esta concepción conlleva su exclusión como elemento a regular por parte de la Comunidad puesto que carece formalmente de competencias urbanísticas que le permitan regular uno de los principales elementos de ordenación de esta disciplina jurídica. Pero el principio de integración del Derecho ambiental, unido a la búsqueda de la sostenibilidad, han colaborado decisivamente a crear las condiciones necesarias para superar la división funcional que dificultaba la visión multifuncional y completa del suelo como recurso natural omnicompreensivo de todas sus variantes y funciones, permitiendo definitivamente una regulación comunitaria sobre cuestiones ambientales, que ahora también, llegan a incidir en el urbanismo que desarrollan los estados miembros. Sobre estas cuestiones de la consideración del suelo como recurso ambiental nos detendremos en el capítulo siguiente. Baste por el momento citar algunos de los autores más significativos en esta materia como son AVILA ORIVE, J.L y su trabajo *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Universidad Deusto, Bilbao, 1998. O CUYAS PALAZON M.M y su trabajo *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica. Adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas de medio ambiente*. Atelier. 2007. Págs. 231 y ss.

bastante favorable para poder llevar a cabo un verdadero cambio de enfoque en las políticas urbanas en los que prime la sostenibilidad.

A la creación de este marco de referencia más estable han contribuido, de una parte la precisión científico conceptual de aquello que ha de entenderse por desarrollo urbano sostenible, y de otra parte, la implementación de una serie de medidas y la aprobación de una serie de programas que en el ámbito local promuevan y financien actuaciones y proyectos urbanísticos presididos por la idea de la sostenibilidad¹⁰³.

En efecto, hasta ahora, el concepto de desarrollo sostenible se había encontrado largamente mediatizado de forma que la dificultad de precisión del mismo había supuesto un impedimento a la hora de legislar, en positivo, medidas a favor del desarrollo sostenible. A paliar estas deficiencias conceptuales en el ámbito que nos afecta, que es el desarrollo urbano, ha servido principalmente la Carta de Aalborg, aprobada en la primera Conferencia de Ciudades Sostenibles de 1994¹⁰⁴, en la que se parte de la responsabilidad de las ciudades en la alteración de los procesos naturales a escala local y global. Para impedir en la mayor medida posible este detrimento se establece que las estrategias a tomar en el ámbito urbano deberán ser holísticas, integradas y sostenibles, y en ellas se deben incluir e integrar aspectos que abarquen desde la justicia social, las economías sostenibles y un

¹⁰³ En las páginas siguientes esbozaremos el concepto de desarrollo urbano sostenible desarrollado en el marco de la Unión y haremos un repaso por los principales programas que en el ámbito local se están llevando a cabo desde la Unión con la idea de fomentar la sostenibilidad de los proyectos urbanísticos. Para ellos seguimos lo planteado en el trabajo de LORA-TAMALLO VALLVÉ, M *Derecho Urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*. Madrid Dykinson, 2006, especialmente las páginas 40 y ss.

¹⁰⁴ En la década de los noventa se puso en marcha en Europa un movimiento municipalista internacional dedicado a trabajar en pos del respeto al medio ambiente desde la base de operaciones de la Administración local. La ciudad danesa de Aalborg acogió en mayo de 1994 una reunión internacional de estos representantes locales, procedentes de varios países europeos, en la que se debatió la forma y los protocolos a través de los que la Administración local puede contribuir al desarrollo sostenible del planeta desde su respectivo ámbito de responsabilidades. Esta reunión recibió el nombre de “Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles”.

medio ambiente duradero, todo ello llevado a cabo mediante negociaciones abiertas con base al principio de subsidiariedad.

Aquel encuentro municipalista tuvo dos frutos importantes. Por un lado, la aprobación de la denominada “Carta de Aalborg”¹⁰⁵, que en muy pocos años se ha convertido en la referencia más importante en el campo del municipalismo sostenible a nivel europeo.

De ella, nos interesa resaltar aquí la propuesta por la que se orienta a los países a que trabajen por la implementación de la Agenda 21 local¹⁰⁶ como protocolo articulado para la protección del medio ambiente por parte de los municipios, y donde se regulan los mecanismos necesarios para integrar los principios de sostenibilidad en todas las políticas locales. Asimismo, es de destacar que uno de los puntos centrales de la Carta de Aalborg es la atención a la ocupación sostenible del suelo, señalando que “nosotras ciudades reconocemos la importancia de que nuestras autoridades locales apliquen unas políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evaluación ambiental estratégica de todos los planes”¹⁰⁷.

Por otro, se aprueba un programa de actuación denominado *Campaña de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Europa*, que financiado por la Comunidad Europea, se encarga de difundir y fomentar la adopción de compromisos a favor de la sostenibilidad entre las ciudades europeas, precisamente sobre la base de la Carta de Aalborg.

¹⁰⁵ Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles: *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*. Aalborg (Dinamarca), 27 de mayo de 1994. Esta Carta no es un tratado internacional, sino un típico texto de “soft law” municipalista internacional, una suerte de documento programático al que pueden adherirse libremente entidades locales de toda Europa.

¹⁰⁶ Aprobada en la Declaración de Río en 1992 (Véase la nota al pie número 59)

¹⁰⁷ Punto I.8 de la Carta dedicado monográficamente a “una ocupación del suelo sostenible”.

Como continuación a la Carta de Aalborg, se han producido nuevas reuniones¹⁰⁸ de esta Conferencia sobre Ciudades y Municipios Sostenibles con el común denominador de abrazar a un número cada vez más alto de entidades locales interesadas. Una iniciativa municipalista de innegable éxito que a principios de 2008 cuenta con más de 2.500 adhesiones de entidades locales participantes en esta campaña¹⁰⁹.

Posteriormente a esta iniciativa municipalista que sienta las bases conceptuales del desarrollo urbano sostenible, la Comisión aprueba el documento marco “Hacia una política urbana de la Unión Europea”¹¹⁰, en él se establecen una serie de objetivos encaminados a coordinar y orientar las políticas comunitarias a los problemas urbanos, permitiendo de esta forma la intervención puntual y la financiación de programas, campañas y proyectos de enfoque más claro. Así, se establece como objetivos del desarrollo urbano sostenible:

¹⁰⁸ Hasta el momento son 4 las reuniones de alto nivel producidas en el marco de la Conferencia europea sobre Ciudades Sostenibles. Lisboa (1996) donde se aprueba la *Plan de acción de Lisboa: de la Carta a la Acción*, texto en el que se profundiza en el compromiso de las ciudades con las generaciones futuras y actuales, y se destaca la necesidad de implicación de las autoridades a distintos niveles a través de la creación de redes y alianzas. Hannover (2000) donde se aprueba la *Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del Siglo XXI*, Hannover, Alemania, 24 de septiembre de 2000, en ella se insiste en la idea de que para conseguir un desarrollo sostenible es necesario poner en marcha una planificación urbanística integrada, el desarrollo de la ciudad compacta, así como la rehabilitación de las áreas urbanas e industriales deprimidas. Aalborg (2004) diez años después de la primera Conferencia celebrada en esta ciudad danesa. Y Sevilla (2007), Conferencia en la que no se aprobó ninguna carta o declaración.

¹⁰⁹ Un lista actualizada de entidades firmantes se puede obtener en el sitio de internet de la Campaña de ciudades sostenibles: <http://www.aalborgplus10.dk>

¹¹⁰ Esta Comunicación es el resultado de las discusiones y debates suscitados en el marco de los trabajos llevados a cabo por el Grupo de Expertos sobre el medio ambiente urbano -creado en 1991 por la Comisión (Véase la nota al pie número 94)- acerca de los contenidos del Libro Verde sobre el medio ambiente urbano y de la Carta de Aalborg; así como, por qué no reconocerlo, por el incremento del interés institucional de la Unión por estos temas. Vid COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación *Hacia una política urbana para la Unión Europea*. “Towards an urban agenda in the Europea Union”, Documento COM (97)1997, de 6 de mayo de 1997. No hay versión oficial en español.

- La mejora de la vitalidad económica de las ciudades con la finalidad de intentar que estas se conviertan en focos de innovación y de desarrollo económico.

- La adquisición de un compromiso explícito de adopción de pautas de sostenibilidad ambiental a nivel urbano basadas en el uso sostenible de los recursos y la reducción de emisiones y residuos.

- El fomento de la igualdad, la integración social y la regeneración de zonas urbanas especialmente en aquellas áreas y colectivos que sufren problemas de discriminación, exclusión social, marginación y de convivencia.

- El establecimiento de procesos de decisión innovadores basados en la integración de políticas existentes a diferentes niveles, así como la participación y la asunción de responsabilidades por parte de los ciudadanos.

De esta forma se inicia un debate interinstitucional al que se da redoblado impulso al año siguiente con una nueva Comunicación, denominada esta vez “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea”¹¹¹. Este documento ha permitido la formalización de estrategias de desarrollo urbano desde la sostenibilidad en los estados miembros, y a partir del cual se han aprobado otras medidas importantes entre las que se puede destacar la Campaña de premios europeos a la ciudad sostenible (European Sustainable Cities Awards)¹¹², el proyecto “Auditoria Urbana” (Urban Audit)¹¹³; o la

¹¹¹ COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Union Europea. Documento COM (1998) 605, de 28 de octubre de 1998.

¹¹² Premios otorgados por citar algunos, a las ciudades de Ferrara, Heidelberg y Oslo en 2003. Para más información sobre esta campaña se puede consultar el web site en internet <http://sustainable-cities.eu>.

¹¹³ Proyecto que intenta obtener y comparar datos estadísticos sobre la calidad de vida en 258 ciudades de los 27 estados miembro de la Unión y que consiste en un análisis de 250 indicadores repartidos en 9 campos Para una mayor información técnica sobre este proyecto se puede consultar su sitio web oficial en internet <http://www.urbanaudit.org/>

Decisión relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano¹¹⁴, que tiene como objetivo establecer un marco de cooperación destinado a fomentar y financiar proyectos de concepción, intercambio y aplicación de buenas prácticas en el sector del desarrollo urbano sostenible y de la Agenda 21.

Los principales socios en este nuevo marco de cooperación serán la Comisión y las redes de ciudades organizadas a escala europea que es una alianza de 1.540 autoridades locales comprometidas en el desarrollo de políticas y actuaciones locales para la sostenibilidad.

En cuanto a la concreción de políticas y medidas de fomento y protección de la ciudad desde la perspectiva de la sostenibilidad -entre las que destaca la Estrategia Territorial Europea-, ha sido posible en el ámbito de la Unión desde el momento y hora en que se ha llevado a cabo la precisión conceptual y la delimitación de lo que ha de ser el desarrollo urbano sostenible mediante los textos anteriormente analizados.

Entre estas actuaciones y programas cabe destacar por un lado, la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles¹¹⁵ cuyo principal objetivo ha sido el fomento del desarrollo sostenible de las ciudades y el asesoramiento en el diseño de estrategias que conduzcan a este fin mediante la asistencia técnica y la formulación de planes para la Comisión Europea, teniendo una especial conexión con redes internacionales que ya venían trabajando en esta línea como Intercities¹¹⁶.

¹¹⁴ Decisión nº 1401/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (DOCE L191/1, de 13 de julio de 2001)

¹¹⁵ Impulsada por la Carta de Aalborg del 1994 de la I Conferencia de Ciudades europeas sostenibles (Véase la nota al pie número 91)

¹¹⁶ Movimiento por la facilitación del transporte en ferrocarril entre los países de la Unión Europea que promueve el uso preferente de este medio de transporte frente al automóvil.

La iniciativa comunitaria URBAN, que ha supuesto un gran éxito en el marco de la política comunitaria de cohesión social y económica aplicada al ámbito urbano, pues ha supuesto la implicación sobre el terreno de las distintas colectividades territoriales implicadas en cada uno de los proyectos, y ha contribuido en cierto sentido a generar nuevas formas de participación y cooperación institucional¹¹⁷.

Pero sin duda, la *Estrategia Territorial Europea* (Postdam 1999¹¹⁸) supone la primera formulación conjunta de unos objetivos de carácter territorial para la Unión Europea. Esta estrategia, que recordémoslo vino predeterminada en su contenido por el Sexto Programa de Acción sobre el que hablamos en el apartado anterior, tiene como principal finalidad la promoción de un desarrollo económico más sostenible y territorialmente más equilibrado mediante el logro de un sistema de ciudades equilibrado y policéntrico, la igualdad de acceso a las infraestructuras -como continuación de la política de redes transeuropeas- y la protección y gestión creativa del patrimonio natural y cultural como símbolo de la identidad y diversidad de Europa.

Los objetivos de la Estrategia Territorial y de las actuaciones conducentes a lograr estos fines son; el control de la expansión urbana, el fomento de la integración y recuperación de la ciudad existente, la gestión sostenible de los

¹¹⁷ Los principales objetivos de URBAN, como iniciativa comunitaria destinada monográficamente a financiar actuaciones de regeneración y rehabilitación urbanística en las ciudades, son :

- El enfoque integrado de los proyectos que impliquen de forma paralela el fortalecimiento de la competitividad, la lucha contra la exclusión social y la regeneración ambiental.

- Atención especial a las prioridades comunitarias y de interés general.

- Gestión de los programas a escala local. Estrecha participación de las colectividades locales que participan en la elaboración de más de un tercio de los programas como condición indispensable para garantizar su eficacia sobre todo en el ámbito de la exclusión social o el medio ambiente local.

- Es una modalidad de gestión que implica la innovación e intercambio de experiencias.

¹¹⁸ Sobre esta iniciativa, que no es formalmente una Comunicación de la Comisión, sino un documento aprobado por el Consejo Informal del Postdam de 10 y 11 de mayo de 1999, es de sumo interés la lectura del trabajo de PAREJO NAVAS, T: *La estrategia territorial europea, la percepción comunitaria del uso del territorio*. Madrid. Marcial Pons, 2004, pp. 311 y ss.

recursos y los residuos, la mejora de la accesibilidad a través de los medios de transportes eficientes y sostenibles, y la necesidad de frenar la expansión de las ciudades así como la planificación integrada de los transportes, la necesidad de proteger y desarrollar el patrimonio natural y cultural.

Teniendo como punto de partida la anterior iniciativa comunitaria, la conformación definitiva de una auténtica política comunitaria en materia de planificación territorial sostenible vino de la mano del documento denominado *Agenda Territorial Europea*¹¹⁹, este documento que tiene como principal objetivo el reforzamiento de la cohesión territorial, contribuyendo a una Europa que sea cultural, social, ambiental y económicamente sostenible, pretende estimular el desarrollo de un sistema para las ciudades equilibrado y con varios centros, y conseguir un desarrollo sostenible, especialmente mediante la gestión y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

En esta misma reunión interministerial se aprobó la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, otro importante documento que gira en torno al desarrollo urbano desde un punto de vista integrado, en el que la sostenibilidad tiene, nuevamente, un papel preponderante.

En esta carta encontramos una serie de recomendaciones en materia de desarrollo urbano, que se acompañan de una serie de estrategias de acción. En lo que interesa a esta obra, destacan dos de sus recomendaciones relativas a la planificación y ordenación urbanísticas: por un lado, aquella que establece que la interacción entre la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras debe intensificarse para poder así crear espacios públicos

¹¹⁹ Aprobada con ocasión del Consejo Informal de Ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, celebrado en Leipzig durante los días 24 y 25 de mayo de 2007, durante la presidencia semestral alemana de la Unión Europea -aunque los trabajos de elaboración y discusión se comenzaron en mayo de 2005-. *Agenda Territorial Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Se ha previsto su evaluación y revisión durante la presidencia húngara de 2011.

atractivos y humanos. Por otro, aquella que aboga por una estructura urbana compacta de asentamientos, lo que debe lograrse mediante una buena planificación urbana, evitando la expansión incontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro de suelo y del crecimiento de la especulación, integrando, en lugar de especializando, los diferentes tipos de uso de suelo¹²⁰.

Finalmente, otro importante documento programático, nuevamente predeterminado en su contenido por el Sexto Programa de Acción, y considerado continuación de la Estrategia Territorial Europea, es el conocido como *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*¹²¹, en él se analizan factores ya considerados en documentos anteriores, aunque en esta ocasión, interesa destacar la mención a que la “planificación urbana sostenible contribuirá a reducir la expansión incontrolada y pérdida de hábitats naturales y la diversidad biológica”. Pero, nuevamente, no propone medida alguna realmente operativa, más allá de una general admonición a llevar a cabo una mejora en la aplicación de la legislación ambiental europea que permita un enfoque más integrado de la gestión urbana¹²². Como siempre, revestido, como

¹²⁰ Además de estas encontramos otras recomendaciones relativas a la planificación y ordenación urbanísticas en las que no entramos por sobrepasar los objetivos de esta obra, entre las cuales, se puede citar, a modo de ejemplo, aquella que se centra en convertir en objetos de conservación especial los edificios históricos, los espacios públicos y sus valores urbanos y arquitectónicos.

¹²¹ Este documento al que ya se hizo referencia al hablar del Sexto Programa de Acción, tiene la naturaleza jurídica de Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una “Estrategia temática para el medio ambiente urbano” Documento COM (2005) 718, de 11 de Enero de 2006. Junto a ella, y en el mismo marco de acción, se aprobó un mes antes la “Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales” Documento COM (2005) 670, de 21 de diciembre de 2005, sobre la que no profundizamos en este trabajo por dedicar muy poca atención al asunto de la sostenibilidad de los crecimientos urbanos.

¹²² El concepto de gestión o (enfoque) integrada del medio ambiente urbano –en el fondo trasunto del principio de integración- consiste por una parte en evitar conflictos entre las distintas políticas urbanas y, por otro, en esforzarse por conseguir un desarrollo a largo plazo del desarrollo de las ciudades. Debe, pues, –sentencia la estrategia- propiciarse las “políticas de utilización que eviten el crecimiento del urbano desordenado y reduzcan el sellado del suelo”. En este sentido, menciona también una futura estrategia temática para la protección del suelo que aun no se ha producido.

sucede en la mayor parte de estos documentos denominados “estrategias”, de un lenguaje más propio del mundo de la diplomacia que de la ciencia jurídica.

Ahora bien, la pregunta que cabe hacerse tras esta exposición de las medidas e iniciativas comunitarias en materia de ordenación del territorio y planificación urbanística, presididas por la idea de la consecución de ciudades sostenibles en red, es si éstas pueden llegar a afectar de forma directa a la política urbanística de las grandes ciudades españolas, y por qué no, también de las pequeñas.

La respuesta, en este caso, ha de ser negativa, en tanto que por un lado, estas “estrategias”, así como las “cartas” y otros nombres similares, no son propiamente ningún acto típico de las instituciones europeas, y mucho menos actos vinculantes u obligatorios como pueden ser los reglamentos, las Directivas, o las decisiones. Y en cuanto a su contenido, en su mayoría se limitan a recomendar actuaciones o a animar a que los estados o las instituciones competentes tomen medidas precisas, por lo que son documento programáticos de carácter no vinculante, en la más pura línea del “soft law”¹²³. Por otra parte, por el momento las distintas decisiones comunitarias sobre las que hemos hablado están presididas por el principio de subsidiariedad y bajo un esquema de complementariedad y cooperación entre ciudades mediante la formalización de redes de distinta índole.

¹²³ Otras de las incertidumbres en cuanto a la naturaleza jurídica de estos documentos se patentiza en relación con el foro del que proceden, pues en muchos casos, se hace complejo identificarlos. Dependiendo de las fuentes, algunas versiones se refieren en unos documentos al “consejo informal” de Ministros del ramo, y otras a la “reunión informal”, refiriéndose a la misma iniciativa comunitaria. Lo que además hace especialmente compleja su sistematización en un trabajo de investigación. En este sentido, es de destacar que, sea como fuere el nombre de la reunión a la que “presuntamente” acuden los Ministros del ramo, lo cierto es que la mayoría de las ocasiones hay que cuidarse de equiparar estas reuniones a instituciones similares como el Consejo Europeo, ya que, a modo de ejemplo, se puede indicar que a la Reunión Ministerial informal de Leipzig citada, acudió en representación de España, la Ministra de Vivienda, que en principio no tiene competencias en ninguno de los aspectos debatidos en la misma, el desarrollo urbano y la cohesión territorial. De hecho, el presidente de la reunión fue el Ministro alemán de Obras Públicas, sin apenas competencias en este campo. Vid. MORENO MOLINA *Urbanismo...* Op. Cito. Págs 79 y ss.

Nada hay pues de imperativo en todo lo analizado hasta ahora. De momento, estas medidas no afectan al planeamiento urbanístico ni a la legislación urbanística de forma directa. Los ayuntamientos no están, por ahora, condicionados por este tipo de medidas, que tienen, más bien, carácter voluntario, y dependen en gran medida de una actitud institucional y de la voluntad política de los responsables urbanísticos.

Llegados a este punto, cabe preguntarnos, ¿Y si estas iniciativas tuvieran este carácter obligatorio del que carecen? ¿De qué manera podrían los ayuntamientos españoles cumplir con estas directrices comunitarias en pro del desarrollo sostenible?. Realmente sería problemático si alguna de estas decisiones hubiese sido imperativa para España. En efecto, si recordamos que la Estrategia Territorial Europea, trata de recuperar el modelo tradicional de ciudad continental, densa, que permita el acceso más económico y con menores distancias entre los servicios, entre la vivienda y el lugar de trabajo o de ocio. ¿Cuál sería la factura de la vuelta a un modelo denso de los municipios españoles?.

Sin ánimo de ser pesimistas, en mi opinión, esta lucha tiene un difícil final feliz. ¿De qué manera se puede frenar, y volver atrás, este hecho imparable de la extensión de las grandes urbes y de la propagación del urbanismo de baja densidad como fenómeno aprehendido y asumido en España, de forma extensiva e intensiva en los últimos tiempos?. De momento debemos tener en cuenta dos aspectos importantes que inciden en este hecho y sobre los que se hace urgente intervenir si queremos trabajar, aunque sea a contracorriente, por este desarrollo urbano sostenible del que venimos hablando desde los inicios de este trabajo.

Por una parte, es un hecho constatable que las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas están asumiendo un modelo urbanístico

extensivo mediante la imposición de estándares urbanísticos de baja densidad (alturas máximas de 3 pisos, número de zonas verdes no inferior a un 5% de metros cuadrados), unos mínimos de calidad urbanística, que al mismo tiempo son exigidos por la población, por el mercado inmobiliario, y que hacen muy difícil el control de la expansión urbana.

Por otra parte, la tendencia liberalizadora del suelo que impuso la ley estatal del 98 -y las medidas liberalizadoras que la complementan- que permitió la presentación de proyectos de urbanización casi en cualquier lugar del pretendidamente liberalizado suelo urbanizable.

Estos dos factores, estándares por un lado, y liberalización del suelo urbanizable, por otro, impiden, al menos de momento, la vuelta a un modelo más denso, y en definitiva, más sostenible, ambiental, social y económicamente.

Sin embargo, como certeramente afirma GONZALEZ-VARAS¹²⁴ la ordenación del territorio desde una perspectiva europea es en parte realidad y en parte un tema de actualidad no consagrado en el plano de la eficacia normativa. En efecto, los documentos y programas de la Unión Europea que acabamos mencionar, o las competencias sectoriales de la Unión que repercuten en la planificación urbanística o en la ordenación del territorio constituyen un tema consagrado desde la perspectiva de la cooperación transfronteriza, pero, a día de hoy la europeización del territorio sigue siendo un simple proyecto o una cuestión de *lege ferenda*.

Y es que como sabemos, de momento no se ha conseguido la competencia europea de ordenación del territorio propiamente dicha, y tal vez sea mejor así, pues lo que sí es cierto, es que nos encontramos aquí ante una perspectiva

¹²⁴ Vid. GONZALES-VARAS, S *Urbanismo y Ordenación del territorio*, Navarra, Aranzadi, 4ª edición. 2007. Pág 138 y ss.

político-jurídica de creciente interés, y que tiene como resultado una serie de documentos emitidos desde instancias europeas que están teniendo una incidencia de primer orden en los Estados miembros. En este debate, concluye el autor que, “entre permanecer en el *soft law* o pasar al plano normativo -el que articule una competencia expresa sobre Ordenación del Territorio-, viene evidenciándose curiosamente que, la eficacia puede ser mayor si permanecemos en un ámbito no estrictamente normativo”.

No obstante, sí que encontramos en el ámbito europeo algunas regulaciones, ahora sí, directamente vinculantes, que están teniendo incidencia en la dinámica urbanística y que analizamos en el Capítulo V de este trabajo. De hecho, aunque la Unión Europea carezca de competencias explícitas en materia de ordenación territorial y urbanística, no quiere decir que estos terrenos sean inmunes a sus determinaciones legales. De hecho, como vimos en el apartado anterior, la organización europea dispone de otros títulos competenciales explícitos, como el medio ambiente, la energía, o la política regional, que le permiten adoptar disposiciones que de una forma más o menos tangencial inciden en algún momento del proceso urbanístico, ya sea en su momento de planificación (Evaluación de Impacto Ambiental del planeamiento)¹²⁵, ya en el de cristalización del planeamiento en la edificación (construcción sostenible)¹²⁶, ya en la protección de los espacios naturales

¹²⁵ La Unión Europea tiene dos normas diferentes en materia de Evaluación ambiental. La Directiva 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 (DOCE L 197, de 21 de julio de 2001), que es objeto de análisis pausado en el Capítulo V. Y la Directiva del Consejo 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 (DOCE L 175, de 5 de julio de 1985). Como podemos imaginar, estas Directivas tienen en la práctica una gran incidencia en el campo urbanístico tal y como se analizará en el Capítulo V.

¹²⁶ La legislación comunitaria ha alcanzado a regular determinados aspectos de los edificios y de las construcciones, especialmente mediante la Directiva 2002/91/CE, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DOCE L1, de 4 de enero de 2003). Esta Directiva, de contenido eminentemente técnico, está dirigida a fomentar la mejora de lo que la norma denomina el “rendimiento energético” de los edificios.

(directiva de “aves” y “hábitats”)¹²⁷ o en la prevención frente a riesgos ambientales (directiva Seveso)¹²⁸, por citar algunas de las disposiciones comunitarias que pueden tener incidencia en el ámbito urbanístico.

2.3. Principios para la gestión de la sostenibilidad urbana.

Como hemos visto a lo largo de los anteriores epígrafes, precisar el contenido del concepto de desarrollo sostenible no es una tarea fácil. En efecto, aunque en apariencia, el Informe de la Comisión Brundtland señalara, definiendo definitivamente un concepto sobre el que ya se venía hablando en multitud de foros internacionales, que *“el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*. Sin embargo no es ésta la única definición existente del concepto.

Qué duda cabe, después de todo lo expuesto hasta ahora, de que nos encontramos ante uno de los conceptos más dinámicos, poliédricos y, en

¹²⁷ De entre las disposiciones en materia de protección de la naturaleza que la Unión tiene aprobadas, la Directiva 79/409 de aves y la Directiva 92/43 de hábitats, que inciden explícitamente en los planes o actuaciones urbanísticas desde el momento y hora en que estas disposiciones europeas prohíben el deterioro de ciertas áreas o hábitat protegidos (Zonas de Especial Protección para las Aves, o ZEPAS, y Zonas de Especial Conservación, o ZEC) especialmente de aquellos que provengan de la realización de proyectos urbanísticos que incidan negativamente sobre tales espacios. Sobre la regulación comunitaria en materia de protección de la naturaleza Vid. MORENO MOLINA, A.M *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*. Madrid. Marcial Pons, 2006. Págs. 403 a 428.

¹²⁸ A partir de los años 80 la Comunidad Europea ha promulgado un conjunto de normas dirigidas a la prevención de accidentes graves, principalmente de carácter industrial, inspiradas en el principio de acción preventiva (Art. 174.1 TUE). La norma comunitaria de referencia en este campo es la Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que se intervengan sustancias peligrosas (DOCE L 10, de 14 de enero de 1997), conocida usualmente como Seveso II, por reemplazar a otra Directiva sobre la materia aprobada en 1982. Contrariamente a lo que pudiera parecer su título esta Directiva tiene una incidencia directa en materia del planeamiento urbanístico ya que obliga a tener en cuenta la existencia (presente o futura) de industrias peligrosas en una localidad, e impone a que se mantengan unas distancias de seguridad entre los establecimientos industriales potencialmente peligrosos y las viviendas de su entorno (art. 12). Esta norma fue modificada por la Directiva 2003/150/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, publicada en el DO L 345, de 31 de diciembre de 2003.

definitiva, controvertidos de los últimos treinta años, y que ha generado innumerables debates, contiendas cuasi teológicas y contribuciones doctrinales, científicas y politológicas de muy variado signo y en prácticamente todos los idiomas¹²⁹.

En las páginas anteriores hemos podido constatar que nos encontramos ante un concepto cuyo contenido es muy denso, y con ramificaciones conceptuales que lo conectan con aspectos diferentes, como su relación con los procesos de globalización económica y política, o su impacto en el Derecho internacional del medio ambiente¹³⁰.

De hecho, precisamente ha sido esta dificultad de su definición y concreción conceptual el germen del escepticismo que sobre su utilidad han manifestado algunos autores de la doctrina especializada¹³¹.

Por ello no queremos llevar a cabo un análisis profundo ni una exposición exhaustiva del contenido del principio de desarrollo sostenible, puesto que es otro el objeto de nuestro estudio, que se centra en la perspectiva jurídica del problema, y concretado, en el caso preciso del urbanismo, en la averiguación de ¿qué es el urbanismo sostenible?.

A despejar esta pregunta nos centramos en el análisis y reflexión que desarrollaremos en las siguientes páginas, pero no ya desde un marco teórico

¹²⁹ Sobre la banalización del concepto nota a pie 67

¹³⁰ En este sentido, como bien apuntaba JUSTE RUIZ, J en su obra *Derecho internacional del medio ambiente*. Mc GrawHill, 1999 págs 32 y ss. No debe sorprendernos el interés del Banco Mundial por definir el concepto ya que el desarrollo sostenible no es un concepto estrictamente ecológico o de pensamiento ambientalista. El desarrollo sostenible tiene un claro soporte económico, es más, su noción va ligada a la economía y en la práctica se creó como límite a la soberanía económica de los Estados respecto de sus propios recursos naturales y riquezas con el fin de matizar su libertad de disposición. Es lo que, en palabras nuestras, calificaríamos de integración del medio ambiente en la economía o lo que el actual pensamiento económico identifica como economía ambiental.

¹³¹ La complejidad del mismo ha conducido a algunos autores a calificarlo, incluso, de principio ético por encima de un principio jurídico, que nos impone un límite en la utilización de los recursos naturales. P. Dell'ANNO *Principi del Diritto Ambientale Europeo e Nazionale*. Giuffré Editore Milano 2.004. pág. 75.

conceptual, que como podemos advertir, sería un empeño que seguramente exigiría varias obras con la extensión de la presente. Sino tratando de identificar sus claves jurídicas y sus principios básicos, con el propósito de desatar los puntos fundamentales del principio de desarrollo sostenible que sean aplicables al ámbito urbanístico.

En este sentido, una de las aportaciones doctrinales más importantes en el ámbito de la concreción jurídica del concepto de desarrollo sostenible, y con él, del de desarrollo urbano sostenible ha sido la de DECLERIS¹³², que en un informe realizado para la Comisión Europea¹³³ expone de forma muy concreta, y por fin, con criterios jurídicos lo que pueda significar la implementación del desarrollo urbano sostenible.

Este autor entiende que los rasgos que caracterizan el desarrollo de los asentamientos humanos en la era post industrial son dos:

a) La multiplicación y el crecimiento de las ciudades.

b) La dispersión incontrolada de los asentamientos y la actividad edificatoria con el coste de los ecosistemas sensibles como son los bosques, costas, pequeñas islas y montañas.

Es interesante apreciar como estos dos rasgos aparecen íntimamente relacionados en el sentido de que cuanto peor es el medioambiente urbano de ciudades que crecen constantemente, mayor es el número de personas que escapan temporalmente buscando un ambiente más saludable. Aunque existan otros factores que influyen en la multiplicación de los asentamientos, como el aumento de la oferta de los servicios periféricos o la relativa bajada de los

¹³² MICHAEL DECLERIS es jurista griego, ex vicepresidente del Consejo de Estado helénico y uno de los máximos teorizadores del concepto jurídico de desarrollo sostenible.

¹³³ *The law of sustainable development. General principles*. Informe elaborado para la Comisión Europea por MICHAEL DECLERIS, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, principalmente Pág. 67 y ss.

precios del suelo en áreas más alejadas de la ciudad, poco se ha hecho hasta el momento para intentar controlar estas dos características. Muy pocos han sido los que han abordado el tema fundamental del límite del crecimiento de las ciudades. La mayor parte de los estudios realizan una previsión genérica de que en un futuro no muy lejano el 50 % de la población vivirá en las ciudades, especialmente en los países desarrollados, pero muy pocos son conscientes del peligro del adelgazamiento de los ecosistemas sensibles¹³⁴.

Las ciudades han sobrepasado con creces su propia capacidad, y también la de los ecosistemas que las soportan, de forma que la incursión dispersa en los ecosistemas sensibles y el apoyo tecnológico que se requiere para llevarla a cabo ha comenzado a mostrarse en una inevitable y extensiva destrucción (incendios, inundaciones...)

Los asentamientos humanos son uno de los más complejos sistemas realizados por el hombre. En esta era post industrial están transformando su carácter y están comenzando a ser principalmente enormes mercados de consumo y centros para la provisión de servicios. Esta nueva realidad explica la conspiración de silencio existente sobre los verdaderos problemas, planteados más arriba. Sin embargo hoy en día, las alarmantes condiciones de vida en las grandes ciudades donde grandes masas de gente viven concentradas no puede ser ignorada. Inevitablemente esta situación nos conduce al problema de sus sostenibilidad que no es otra cosa que la sucesora de la previamente demandada calidad de vida.

La dimensión ambiental es un rasgo reciente de las ciudades, si bien la preocupación por la calidad de vida es anterior. Hoy en día estas dos dimensiones han sido subsumidas por el más amplio principio del medioambiente urbano sostenible (*sustainable urban Environment*) también

¹³⁴ Vid. último informe publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas “Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano”.

denominado vida urbana sostenible (*sustainable urban living*) mediante la cual, el derecho ambiental está tratando, de alguna forma, de controlar los problemas contemporáneos del planeamiento urbanístico.

El principio, pues, del ambiente urbano sostenible, del urbanismo sostenible en suma, significa que en los asentamientos, también, las formas de vida deben ser sostenibles. Formas de vida, ciudades y ecosistemas sostenibles, estos tres elementos, se muestran, como no podría ser de otra forma, interrelacionados e interdependientes, pero, ¿de qué forma se puede lograr este triple principio de sostenibilidad?

DECLERIS lleva a cabo una enumeración de algunas reglas prácticas para la consecución del medio ambiente urbano sostenible (entendido en las tres dimensiones anteriormente explicitadas)¹³⁵, que rompen completamente, como veremos, con la filosofía y el planteamiento de nuestra legislación urbanística estatal (basada en la liberalización del suelo), aunque no de las legislaciones autonómicas.

En efecto, se establecen doce reglas prácticas extraídas de la aplicación del derecho ambiental internacional a los asentamientos humanos y a las ciudades en Grecia, para la consecución del ambiente urbano sostenible, pero que de alguna manera podrían ser extrapolables a otros estados de la Union Europea:

a) La fundación/creación de nuevas ciudades por la iniciativa privada deberá estar prohibida a no ser que los asentamientos existentes hayan comenzado a estar saturados y su extensión legal sea imposible.

b) No estará permitida, en ningún caso la creación de asentamientos en el entorno de ecosistemas frágiles como bosques o áreas boscosas, tampoco

¹³⁵ *The law of sustainable development. General principles*. Informe elaborado para la Comisión Europea por MICHAEL DECLERIS, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, Págs. 67 y ss

podrán incorporarse parte de los bosques en un asentamiento como parte de su biosfera¹³⁶.

c) La fundación y la extensión de los asentamientos humanos, núcleos de población o urbanizaciones no puede permitirse o autorizarse al azar, ni tampoco puede ser dejado a la iniciativa de las empresas urbanizadoras (*land development enterprises*), al contrario deberá incluirse en el planeamiento del correspondiente subsistema o plan regional al que pertenezca la nueva localización. Debe suprimirse la destrucción de suelos que sean de provecho así como la edificación anárquica.

d) El planeamiento urbanístico debe ser racional de forma que combine la funcionalidad del asentamiento con las mejores posibilidades de calidad de vida para la población¹³⁷.

e) No pueden empeorarse las condiciones de edificación. El ambiente urbano ya está severamente dañado por lo que cualquier nueva medida debe estar encaminada a su mejor y no a su empeoramiento, por ejemplo deberá prohibirse la sustitución de antiguos edificios con nuevos que no respeten las alturas y/o edificabilidades.

f) Debe replantearse el aumento del desarrollo de las ciudades existentes¹³⁸.

¹³⁶ La razón de esta prohibición es que si se incluyen en la biosfera, en el ámbito de un determinado asentamiento se expone al incremento de la presión de su utilización por los residentes del núcleo de población resultando al fin y a la postre una inevitable disfunción en su operatividad y en sus efectos como ecosistema.

¹³⁷ El principio de racionalidad debe traducirse también en la prohibición de la arbitrariedad en la aprobación del planeamiento urbanístico.

¹³⁸ En este sentido DECLERIS pone el ejemplo de la ciudad de Atenas en la que, a pesar de que la ley griega recogía este principio, la elaboración del plan regulador de Atenas no tuvo en cuenta en ningún momento este aspecto de control del crecimiento. El Tribunal invocó este primer principio de necesidad de control del crecimiento y lo relacionó con el principio de protección del desarrollo del medio ambiente urbano sostenible que se puede inferir directamente del artículo 24 de la Constitución griega de forma que, y esto es lo más interesante,

g) Debe darse prioridad a la mejora de las áreas degradadas en las ciudades existentes.

h) La protección de la prohibición de crecimiento de la ciudad se acuerda en primer lugar con base a los propios límites que la naturaleza impone (cadenas montañosas, parques naturales...)

i) Se debe dar protección intensa al patrimonio artístico y cultural como lugares arqueológicos¹³⁹.

j) Es de vital importancia para la calidad de vida en los núcleos de población asegurar que haya suficientes dotaciones locales, ya que estas zonas están constantemente amenazadas por las constantes violaciones que se hacen de la normativa¹⁴⁰.

k) Del mismo modo se entiende como de vital importancia para la calidad del ambiente urbano la conservación de zonas verdes urbanas concebidas como la mínima biosfera que es esencial para mantener la salud de sus habitantes.

l) Por último, el tráfico sostenible en las ciudades significa la preferencia por el transporte público frente al privado.

Como podemos observar, estos principios se basan en la aplicación práctica y concreta de unas bases legales que ya se ofrecen a todos los miembros de la Union Europea como son, por citar algunos ejemplos, el

prohibió expresamente la extensión de la periferia de Atenas, lo mismo hizo, invocando idénticos principios en el caso de la extensión de la ciudad de Tesalónica.

¹³⁹ Para estos fines, DECLERIS arguye que se pueden invocar, a título de ejemplo, la propia Constitución griega y sus principios de protección ambiental, el Tratado de Maastricht (arts. 2 y 130P) interpretados a la luz de la Agenda 21 que exige la consecución de un desarrollo urbano sostenible en el sentido de que no se deba dañar el entorno natural, pero también, el cultural, de esta forma la creación o fundación de nuevos núcleos de población deberá producirse en el marco de la legislación urbanística del país siempre que se sean aptas para un desarrollo urbano sostenible.

¹⁴⁰ En efecto se refiere este autor al incumplimiento de las densidades máximas de las ciudades debido a la construcción de edificios públicos o privados o debido al enorme coste de apropiación de los mismos, y en los nuevos asentamientos por la insaciable ansia inmobiliaria.

capítulo 7 de la Agenda 21¹⁴¹, el Principio 15 de la Declaración de Estocolmo¹⁴², y la asunción e implementación que de la protección ambiental, de una forma más o menos extensa, lleven a cabo las constituciones europeas.

Por su parte, todas estas ideas forman ya parte de manera general de los principios inspiradores de la Unión Europea mencionados. En efecto, recordémoslo, uno de sus objetivos ambientales es conseguir “un desarrollo equilibrado y sostenible” art. 2 del TUE en la versión introducida por la reforma de Maastricht. Asimismo, de entre las misiones de la Comunidad destacábamos la de promover “un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad” (art. 2), disponiéndose que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible (artículo 6 del Tratado).

En suma, parece claro que la mejor forma de conciliar el urbanismo con el respeto al medio ambiente consiste en su sometimiento a una actividad de planificación coherente por parte de los poderes públicos, que eviten la configuración de un urbanismo salvaje o libre de todo control.

¹⁴¹ Este capítulo, que lleva por título el fomento del desarrollo sostenible en los asentamientos humanos, establece los objetivos a alcanzar para tales fines, describiendo las actividades que hay que llevar a cabo para su consecución y los medios de ejecución susceptibles de ser utilizados por las entidades que se dispongan a llevar a cabo acciones en pro de la sostenibilidad de sus asentamientos humanos.

¹⁴² Como vimos en el apartado 2.1, la Declaración de Estocolmo, en sus 26 principios lleva a cabo una primera aproximación, aunque sin definirlo como tal, de lo que debiera entenderse por desarrollo urbano sostenible, y en el ámbito urbano el Principio 15 establece que deberá “aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos”. Este párrafo de la declaración de Estocolmo es relevante para nuestros intereses expositivos porque por un lado, subraya la importancia de la planificación aplicada a los asentamientos humanos, esto es, que el urbanismo debe ser planificado para respetar el medio ambiente, lo que parte de la premisa de que el urbanismo desregulado o dejado a las contingencias de sus fuerzas primarias (competitividad, acumulación de técnica y capital, no contabilidad de las externalidades) no puede garantizar la sostenibilidad.

En este sentido, y volviendo al ámbito de la Unión Europea del que partíamos al inicio de nuestra exposición, con el fin de poder plantear objetivos y actuaciones más concretas en favor del desarrollo sostenible, se pueden establecer algunos principios basados en el entendimiento del concepto de sostenibilidad que establece el citado *Libro verde del medio ambiente urbano* elaborado por la Comisión de la Comunidad Europea¹⁴³:

1. Límites ambientales: Si se sobrepasan unos límites en la realización de determinadas actividades humanas los ecosistemas se deterioran, y el daño puede ser irreversible. La sociedad humana necesita servicios ambientales como el abastecimiento de recursos, la eliminación de residuos y otros servicios para la vida (mantenimiento de una determinada temperatura, protección contra las radiaciones, etc.). Dado que no es siempre fácil determinar los límites ambientales (la "capacidad de carga" de la Tierra y de los ecosistemas locales que abastecen a la población)¹⁴⁴.

2. Gestión de la demanda: Los gobiernos han de regular los mercados y las actividades públicas, incluida la configuración y funcionamiento de las ciudades, conciliando las aspiraciones de mejora de la calidad de vida con la gestión (reducción o reconducción) de determinadas demandas sociales, en lugar de satisfacerlas con riesgo para el medio ambiente, como tradicionalmente han tratado de hacer los servicios públicos.

En este marco, la planificación espacial local puede contribuir a encontrar un compromiso óptimo entre demandas contradictorias, promoviendo la conciliación de la búsqueda de la sostenibilidad, con los objetivos y demandas de servicios y las expectativas de la población local. Para alcanzar este objetivo

¹⁴³ Vid. Libro verde del medio ambiente urbano Op. Cit.

¹⁴⁴ En este sentido, el Tratado de Maastricht estableció en la Unión Europea, el Principio de Cautela que, en los casos de duda, recomienda evitar riesgos potencialmente graves para los ecosistemas.

hay que servirse de otros dos principios: la eficacia ambiental y la eficacia social.

3. *Eficacia ambiental*: Consiste en lograr el máximo beneficio económico por unidad de recursos utilizada y de residuos producida. La Campaña de Ciudades Sostenibles, planteó en 1994 en la Carta de Aalborg algunas formas para impulsar la eficacia ambiental: la durabilidad de los productos¹⁴⁵, de forma que los costes ambientales inevitables se repartan en un período más largo de vida útil; la eficiencia técnica en los procesos de transformación de los recursos, por ejemplo, con una mayor eficacia energética; el consumo de recursos naturales renovables, sin superar la capacidad de regeneración natural de los mismos; completar el ciclo de los recursos, por ejemplo, evitando la contaminación o aumentando la reutilización, el reciclado y la recuperación; la menor utilización de recursos, especialmente los no renovables, simplificando los procedimientos productivos y evitar la utilización innecesaria o despilfarradora de recursos¹⁴⁶.

4. *Eficacia social*: Consiste en obtener el mayor beneficio social por cada unidad de actividad económica, lo que puede conseguirse con medidas como: la utilización de los bienes y servicios con objetivos múltiples e integrados, para mejorar al mismo tiempo el mayor número posible de necesidades sociales; el aumento de la diversidad social y económica, para facilitar que los bienes y servicios se aprovechen a lo largo de sus ciclos de vida por una gama lo más amplia posible de actividades sociales.

5. *Equidad*: La distribución equitativa de bienes y servicios, y de las capacidades y oportunidades para el acceso a los mismos, está estrechamente

¹⁴⁵ Campaña de Ciudades Sostenibles, (1994), Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad. Aalborg.

¹⁴⁶ Sobre este principio es de interés la consulta del trabajo de BETANCUR, L., ALVARADO G. *A la búsqueda de Ciudades Sostenibles*. Fundación Hábitat Colombia, Bogotá, Colombia. 1994.

relacionada con la sostenibilidad. Los ciudadanos más desfavorecidos sufren más los problemas ambientales y tienen menos posibilidades de resolverlos. La solidaridad, como principio del desarrollo sostenible, implica el trato justo a las personas desfavorecidas, así como el trato justo a las futuras generaciones. La riqueza, por otra parte, permite a la gente consumir más bienes, viajar más, vivir en casas más grandes, etc., aumentando el consumo de recursos naturales y energía y la producción de residuos, sin tener que hacerse cargo de las consecuencias ambientales de estos actos, bien por falta de regulación controlada, bien porque los precios no responden a los costes ambientales y sociales, que en algunos casos no tienen reparación económica. Así pues, una distribución muy desigual de la riqueza causa comportamientos insostenibles, con las consiguientes dificultades para modificarlos. El Informe Brundtland, ya enunciaba que la solidaridad es un importante principio de sostenibilidad.

En suma, de los anteriores principios para la sostenibilidad urbana se destaca, además de la constatación de los tres pilares sobre los que se asienta el desarrollo sostenible, cuales son, además de la sostenibilidad ambiental, la sostenibilidad económica y social¹⁴⁷, que nos encontramos ante un principio complejo, que para su plena eficacia, debe apoyarse en la formulación de otros principios, que en el ámbito que nos interesa, permitirán que una adecuada conexión entre el urbanismo y medio ambiente. Estos son los principios de integración, de cautela y acción preventiva, y, concretamente en materia urbanística, el prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial¹⁴⁸.

¹⁴⁷ En referencia al concepto de desarrollo sostenible LOPERENA ROTA lleva a cabo, sobre todo, una aproximación útil del concepto desde los tres pilares sobre los que se asienta: el desarrollo económico sostenible (que según el autor tiene que conseguirse mediante el gobierno de la economía y cambiando los modelos de consumo y producción), el desarrollo social y la protección ambiental. Vid. *Desarrollo Sostenible y Globalización*, Navarra, Aranzadi, 2003, pp. 45-72.

¹⁴⁸ Nótese que en el Derecho Ambiental han aparecido multitud de principios informadores como pueden ser, por citar algunos, los de participación, el de responsabilidad respecto de las

2.4. Otros principios relevantes para el desarrollo urbano sostenible

Como hemos visto hasta ahora, el principio de desarrollo sostenible constituye en el paradigma sobre el que se configura la tendencia que estamos viviendo en los últimos tiempos, de hacer del desarrollo urbano una actividad económica consciente de los problemas ambientales que genera. Pues, sobre la base de esta afirmación, veremos a lo largo de este trabajo que un nuevo principio emerge con fuerza en el ámbito urbanístico, el desarrollo urbano sostenible, y viene a erigirse en la única forma posible de seguir haciendo urbanismo. La conjugación de los requerimientos de desarrollo urbano y desarrollo socioeconómico en convergencia con los de conservación de la biodiversidad y del medio ambiente sólo tiene un camino, su fusión en una única disciplina que permita facilitar a los ciudadanos esa calidad de vida tan reclamada y pretendida. Pero para hacer realidad esta compleja actividad que el nuevo urbanismo sostenible reclama, el principio de desarrollo sostenible requiere el apoyo de otros principios ambientales -como hemos adelantado, nos referimos a los principios de integración, de cautela, de acción preventiva, y de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial-, que también aparecen como indispensables para llevar a cabo esa planificación territorial y urbana que sea sostenible, y que no siga comprometiendo los recursos naturales sobre los que se sustenta.

2.4.a) El principio de integración

Para entender este principio simplemente hay que situarse en el plano de las políticas sectoriales. En efecto, los poderes públicos, en sus diferentes

víctimas de la contaminación y otros daños ambientales, el de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, el de “quien contamina paga”. No obstante nos centramos en este trabajo en desarrollar sólo aquellos principios que pueden tener una incidencia directa en la configuración del planeamiento urbanístico.

escalas y niveles territoriales llevan a cabo una gran variedad de políticas sectoriales (agricultura, energía, transportes, urbanismo, etc) que si se desarrollaran de manera inconexa, cabría la posibilidad de que los resultados de una pudieran neutralizar los resultados de otra.

Generalmente, para evitar esta desconexión entre las políticas sectoriales, se suelen establecer mecanismos de coordinación entre todas las políticas sectoriales, pero en materia de medio ambiente, se ha llegado un poco más lejos. Para alcanzar los objetivos de sostenibilidad en las políticas de desarrollo, no basta con que las diferentes direcciones generales responsables de una u otra política se coordinen entre sí, sino que en este ámbito se ha querido seguir un protocolo distinto mediante el cual, las diferentes políticas públicas han de tener en cuenta las consideraciones de tipo ambiental implicadas en su desarrollo. Así, a esta directriz política, que es mucho más agresiva que la simple coordinación sectorial, se le ha denominado “principio de integración”.

Desde esta óptica, el principio de integración de las exigencias de la protección ambiental en otras políticas sectoriales tiene un fuerza potencial enorme, puesto que ordena que todas ellas (la agrícola, la económica, la de transportes, y por supuesto, la urbanística) deben ser respetuosas con las exigencias de protección del medio ambiente.

La exégesis del principio la podemos encontrar, nuevamente en al plano internacional. Así, tanto la Declaración de Estocolmo¹⁴⁹, como en la Declaración de Río¹⁵⁰, o el Informe de la Comisión Brundtland, por citar algunos textos relevantes en esta materia ya analizados en páginas anteriores,

¹⁴⁹ En su principio 13 dispone que “a fin de lograr un más racional ordenación de los recursos y mejorar las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población”.

¹⁵⁰ La Declaración de Rio de Janeiro de 1992, en su principio numero 4 establece que “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada”

hacen mención a este principio, por paradigmático en esta materia nos centramos en este último, donde se señala explícitamente que “la capacidad de anticipar a, y prevenir, el daño ambiental exige que la dimensión ecológica de la política sea considerada al mismo tiempo que las consideraciones de orden económico, comerciales, energéticas, agrícolas y otras”¹⁵¹.

Pero aparte de su proclamación en el orden internacional, el principio de integración también ha sido abrazado por la Unión Europea desde los orígenes de su actividad en el campo de la protección del medio ambiente. De hecho, su inclusión en el Tratado ha sido paradigmática ya que la Comunidad ha querido elevarlo de rango, desgajándolo de sus homónimos relacionados en el artículo 174 del Tratado -que se limitan a informar la política medioambiental de la Unión-, y trasladándolo al art. 6 del Tratado, con lo que lo convierte en principio informador de toda la política, de toda actuación de la Comunidad. El artículo 6 del Tratado dispone: “*Las exigencias de la protección del medioambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*”¹⁵².

¹⁵¹ El informe dedica todo un capítulo a conciliar medio ambiente y economía en la toma de decisiones *Nuestro futuro común* Op. Cit. Págs. 88 y ss.

¹⁵² Este principio se incluye en su ubicación actual definitivamente en la reforma del Tratado de Ámsterdam, no obstante, ya en el Tratado de Maastricht, el principio de integración se imponía como exigencia en la fase de definición o ejecución de otras políticas comunitarias. Con el Tratado de Ámsterdam se traspasa el principio al artículo 6, con lo que deviene criterio general de la acción comunitaria, extendiendo su aplicación tanto a las políticas como las acciones. Sin embargo, el documento que seguramente ha colaborado de forma más decisiva y significativa a la consagración de este principio como pilar fundamental de la actuación y políticas comunitarias, ha sido el mencionado Quinto Programa de Acción titulado “Hacia un desarrollo sostenible” (1993-2000), publicado como Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en

el seno del Consejo el 1 de febrero de 1.993, sobre un Programa Comunitario de política y actuación en materia de medioambiente y desarrollo sostenible. En mi opinión, la verdadera y fundamental trascendencia de este Quinto Programa se debe a que sentó las bases para provocar un punto de inflexión

en la política medioambiental Europea, concibiéndose a sí mismo no sólo como una unión de mercados y monetaria, sino también como una verdadera “Unión medioambiental”. La causa fundamental de tales atributos se encuentra en la pretensión del V Programa de integrar las

Igualmente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea dedica su artículo 37, conforme al cual, “las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto grado de protección del medio ambiente y a la mejora de su calidad de vida”.

En cuanto a su alcance y contenido, se patentiza una coincidencia clara tanto por parte de todos los autores y de los propios órganos comunitarios, significación que en palabras de JUSTE RUIZ¹⁵³ debe ser interpretada “en el sentido de que los objetivos de la política ambiental han de ser tomados en consideración antes de decidir cualquier acción comunitaria susceptible de incidir sobre el medioambiente en el ámbito de las otras políticas comunitarias (económica, industrial, agrícola, social, etc.), así como en los procesos de ejecución de las acciones de que se trate”.

No obstante, personalmente, a las opiniones de los autores citados, me gustaría añadir unas breves reflexiones que pueden ayudar a ilustrar no tanto el contenido como el alcance del principio. En primer lugar, constatar que el principio de integración ha dado carta de naturaleza a algo que ya sabíamos todos; esto es, que el derecho y la política medioambientales son materias transversales, horizontales, con toda la complejidad que en la práctica ello conlleva, pues exige especiales esfuerzos de coordinación y coherencia.

En segundo lugar, en mi opinión, no puede explicarse aisladamente el principio de integración sin partir de los principios de prevención y desarrollo sostenible. En cuanto al primero, el de prevención, en la medida que la práctica de la integración no persigue otro objetivo que el de prevenir, desde el mismo momento que la adopción de las grandes decisiones y actos normativos exige

cuestiones y aspectos medioambientales en la definición y ejecución del resto de políticas sectoriales de la Comunidad, aspecto que se reitera en la revisión del Programa al sentar cinco campos de actuación prioritaria, siendo uno de ellos la mayor integración de la política medioambiental en otras políticas comunitarias.

¹⁵³ JUSTE RUIZ, J. *Derecho Internacional del Medio ...* opus cit.. pág. 439.

una evaluación del impacto y coste ambiental que éstas pueden conllevar y, en atención al principio de proporcionalidad, coste-beneficio y mejores técnicas disponibles, aprobarlas, atemperarlas o pura y llanamente rechazarlas.

En cuanto al segundo, el desarrollo sostenible, en la medida que el principio de integración se convierte en un instrumento para hacerlo posible y efectivo. Algunos autores identifican esta operación como el intento de conciliar economía y medioambiente o, si se prefiere, el intento por alcanzar la llamada “economía ambiental”.

De esta forma, el principio de integración permitirá a la Comunidad intervenir, desde el punto de vista medioambiental, en aspectos de la política de la propia Unión y de sus Estados miembros, que hasta el momento eran de difícil asunción, tal y como ha ocurrido en materia urbanística, según tendremos ocasión de analizar en posteriores apartados. Sin embargo, no pueden negarse las múltiples complicaciones que acarrea su aplicación, según ha podido comprobar y constatar la Comisión en distintos momentos y documentos¹⁵⁴. Y es que, tal y como ya se ha puesto anteriormente de manifiesto, la aplicación del principio de integración exige grandes dosis de voluntad política y coordinación. En esta línea se enmarcan las propuestas que han sido formuladas esencialmente por la Comisión a instancias del Consejo Europeo¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Entre otras, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1.998, COM (98) 333 final; Comunicación de la Comisión de 24 de noviembre de 1.999, COM (99) 543 final.

¹⁵⁵ sin ánimo de agotarlas sino simplemente de citar algunas de ellas a mero título de ejemplo, pues no puede olvidarse que es ésta una materia sobre la cual la Comunidad no ha hecho más que empezar, se pueden relacionar las siguientes recomendaciones presentadas en distintos momentos por la Comisión:- Integración de la dimensión medioambiental en todas las iniciativas de las instituciones comunitarias.- Examen de las políticas vigentes. - Establecimiento de estrategias de actuación en sectores clave.- Análisis de las prácticas de los Estados Miembros en sus políticas y prácticas de integración. - Integración del medio ambiente como objetivo de intervención de los Fondos Estructurales.- Colaboración entre las Administraciones de medio ambiente y las Organizaciones No Gubernamentales.

Vista y demostrada la plena consolidación del principio tanto en el ámbito internacional como en el Comunitario, sin embargo, hay que poner de relieve que en nuestro ordenamiento jurídico este principio presenta un grado de definición normativa menos avanzado, que en cualquier caso, se ha producido desde el momento en que se han incorporado a nuestro ordenamiento directivas europeas inspiradas en él.

Así, en primer lugar, hay que referirse a la Ley del Suelo 8/2007, como norma de cabecera de todo el ordenamiento sectorial urbanístico que nos ocupa en este trabajo. En concreto, su artículo 2.2 ha recogido a nuestro juicio el principio de integración, aunque no lo nombre explícitamente. En efecto, dicho precepto ordena que las políticas sobre regulación, ordenación, ocupación y transformación y uso del suelo deben armonizar los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social y la protección del medio ambiente. Si entendemos que armonizar es sinónimo de integrar, podríamos ver reconocido en este precepto el principio de integración en el ámbito sectorial del urbanismo¹⁵⁶.

No obstante, más explícita es la norma de cabecera en materia de protección de la naturaleza en España, la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En concreto, su artículo 2 recoge los principios en los que dicha ley se inspira, entre los que encontramos en de integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales. Políticas sectoriales entre los que se encuentra, nuevamente, la política urbanística.

- Indicadores para seguir los progresos y evaluar la eficacia de las políticas. - La evaluación ambiental estratégica. - Mejorar la cooperación y cambios de información. - Ayudas económicas a las políticas integradoras.

¹⁵⁶ Vid. MORENO MOLINA *Urbanismo...* Op. Cit. pág. 85

Finalmente, dos textos legales, también de gran incidencia en la materia que nos ocupa, recogen expresamente este principio, por un lado, la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente ha recogido también este principio, en este caso, en el campo más estricto de la planificación urbanística. Concretamente, su artículo 1 dispone que su objeto es *“promover un desarrollo sostenible...y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y aprobación de planes y programas entre los que se encuentran los urbanísticos”*¹⁵⁷. Por otro, el nuevo texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, en su artículo 1.2 establece que *“esta ley pretende asegurar la integración de los aspectos ambientales en el proyecto de que se trate...”*, proyecto que puede consistir, desde luego, en una actuación o proyectos urbanísticos.

En suma, las repercusiones del principio de integración en el campo urbanístico son evidentes, al igual que ocurría con la formulación del principio de desarrollo urbano sostenible¹⁵⁸, estas se traducen en la aseveración de que las políticas urbanísticas deben integrar, entre otras cuestiones como la promoción del desarrollo socioeconómico, las exigencias de protección del medio ambiente. Lo que implica, al menos, que, por un lado, la concepción y definición del instrumento de planeamiento urbanístico tiene que tener en cuenta la incidencia que el plan va a tener sobre el medio. Y por otro, que es

¹⁵⁷ Novedad que realmente se explica porque esta norma ha sido promulgada con el fin de incorporar la Directiva 2001/42, de 27 de junio, sobre el mismo asunto, que explícitamente se declara informada por aquel principio en su exposición de motivos. De esta forma, la propia exposición de motivos de la Ley 9/2006 señala que *“introduce en la legislación española la evaluación de planes y programas...como un instrumento de prevención que permite integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas...”*.

¹⁵⁸ Nótese que gran parte de la doctrina conviene en entender que realmente ambos principios, sostenibilidad e integración son realmente dos caras de una misma moneda, puesto que ahora, igual que acontece con el principio de desarrollo sostenible, nos encontramos con un principio que no se puede considerar stricto sensu como un principio de política medioambiental, sino que éste termina impregnándose del resto de políticas sectoriales con incidencia en el ambiente, subordinándolas a la conservación de los valores ambientales. Vid. por todos. MORENO MOLINA *Urbanismo...* Op. Cit. Pág 83 y ss.

preciso identificar qué objetivos de calidad ambiental se pueden y deben incorporar en el planeamiento, lo que quiere decir, utilizar el planeamiento urbanístico como una herramienta o instrumento de consecución de objetivos de calidad de vida y mejora del medio ambiente.

2.4.b) Los principios de cautela y de acción preventiva

Cualquier aplicación de la legislación ambiental, nos lleva irremediablemente a comprobar cómo el principio de acción preventiva y de cautela constituyen parte de sus principios inspiradores, y al igual que acontece con la mayor parte de ellos, han sido objeto de reconocimiento primero en el ámbito internacional y, después en el comunitario para así ser incorporados a las legislaciones de los estados miembros. En este sentido, el artículo 174.2, primer párrafo, segundo inciso, del TCE establece que la política ambiental de la Comunidad Europea se basará, entre otros, “*en los principios de cautela y acción preventiva*”. El hecho de que estos dos principios se positivicen en los textos legales conjuntamente ha suscitado un fuerte debate dogmático sobre si estos dos principios son, en realidad uno sólo, o si aparecen como complemento el uno del otro.

Acerca de este debate no podemos apuntar más que, en nuestra opinión, ambos principios tienen objetivos y finalidades distintas lo que lo hacen erigirse como principio totalmente autónomos como a continuación veremos.

Para defender el medio ambiente resulta lógico pensar que han de tomarse medidas que eviten que se produzcan daños al mismo. Pues bien, el desarrollo científico y tecnológico de las últimas décadas, ha permitido predecir ciertos daños con bastante exactitud, por lo que gracias a la ciencia puede afirmarse con seguridad que ciertas amenazas derivadas de actuaciones humanas se convierten en daños a la naturaleza. En la medida en que tales predicciones eran fiables, el legislador pudo entonces dictar normas tendentes a la prevención de

tales daños. Es decir, no se trata pues de remediar un daño ya causado, sino de quedarse en el paso anterior, es decir prevenirlo. De esta manera surge el principio de prevención.

Este principio de prevención se basa en la certeza de la predicción del daño, en definitiva en la seguridad de que, dada cierta actividad humana, se producirán determinados daños a la naturaleza. La protección del derecho ambiental debe estar guiada por el cumplimiento de prioridades, y ciertamente el desarrollo económico provoca que la sociedad deba asumir un riesgo que sea tolerable, pero al fin y al cabo es riesgo. Frente a la alternativa de reprimir, mediante la imposición de grandes multas y sanciones, no se garantiza la protección del medio, sino en todo caso, la restauración del daño causado. Por ello, el mayor nivel de protección es no permitir causar el daño, sino prevenirlo. Esa es la filosofía del derecho ambiental. Por eso es necesario priorizar la aplicación del principio de prevención, y así se constata en la legislación vigente.

El principio de acción preventiva puede estudiarse desde dos perspectivas: las fuentes de contaminación y el entorno contaminado. En cuanto a las fuentes de contaminación, el principio de prevención puede materializarse en la regulación legal de los procesos de producción o en las evaluaciones de impacto ambiental de algunos proyectos antes de obtener autorización administrativa, lo que permite conocer *ex ante* las repercusiones negativas de determinada obra o proyecto sobre el medio ambiente, con el fin de reducirlas o evitarlas de plano. Asimismo, pueden dictarse normas sobre ciertos productos. Por lo que se refiere al entorno contaminado, el principio de prevención se hará valer limitando las cantidades máximas de sustancias contaminantes en el medio ambiente, o bien declarando áreas de especial protección.

En suma, el principio de acción preventiva es aquel que trata de tomar todas las medidas preventivas necesarias para evitar el daño. Podemos ver por tanto tres aplicaciones claras del principio de prevención: el establecimiento de umbrales de prevención, el de la utilización de la mejor tecnología disponible y el uso de la evaluación del impacto ambiental.

Como complemento al principio la acción preventiva, surge el principio de cautela. La diferencia entre el principio de prevención y el principio de cautela radica en el grado de conocimiento del riesgo. La prevención se basa en certezas que descansan en la experiencia acumulada sobre qué grado de riesgo conlleva una acción. La relación causa-efecto es una realidad en el ámbito del principio de prevención y las medidas preventivas se encaminan a evitar el riesgo de que sobrevengan tales efectos nocivos. Por el contrario, el principio de cautela entra en juego cuando el riesgo de que sobrevenga un efecto perjudicial no puede demostrarse irrefutablemente por la ciencia; existe cierto grado de incertidumbre sobre las consecuencias de una acción.

No obstante, pese a que parezca clara la distinción entre uno y otro, lo cierto es que ambos juegan un papel primordial en la protección al medio ambiente, y así lo demuestra el hecho de que en la legislación vigente podemos encontrar claros ejemplos de medidas de ambientales basadas en estos principios inspiradores indistintamente. A modo de ejemplo, se pueden citar las disposiciones legales que establecen la exigencia de la evaluación de impacto ambiental de un plan urbanístico previa al inicio de las actividades de urbanización, a nuestro juicio, estas regulaciones pueden estar informadas tanto por el principio de prevención como por el de cautela. Ello es así porque esa intervención administrativa previa, sea basada en una certeza empírica de los posibles daños a causar por la actividad o en un contexto de incertidumbre científica, es el instrumento idóneo para que la Administración compruebe el grado de agresión ambiental de la actividad, y le obligue a poner en práctica

medidas correctoras o preventivas, lo que incluso le habilita a prohibir tal actividad, en el caso de que pudiera comportar graves riesgos, aun cuando éstos nos sean plenamente identificados en el plano científico, para la salud o el medio ambiente.

Esta tesis resulta avalada por la propia redacción de las normas en que se apoyan tales actuaciones administrativas, en efecto, la Directiva 85/337, sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos, que tiene una gran repercusión en el urbanismo, se refiere implícitamente al principio de acción preventiva, sin nombrarlo expresamente. Por su parte, la Directiva 2001/42, sobre evaluación estratégica de planes y programas, cita en su exposición de motivos al principio de cautela, algo que no ha hecho más que añadir confusión y permitir esta invocabilidad indiferenciada de uno y otro principio. Esto se demuestra posteriormente en los dos cuerpos legales que se han promulgado en España para incorporar las dos directivas antes mencionadas¹⁵⁹.

En cuanto a su recepción en nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo desde la óptica urbanística que es la que nos ocupa, es preciso hacer referencia nuevamente a la Ley del Suelo 8/2007 que también recoge el principio de prevención. Esta norma establece en su artículo 10 una serie de postulados o

¹⁵⁹ La Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas, que transpone la Directiva 2001/42, cita en su exposición de motivos tanto el principio de prevención como el de cautela, por un lado establece que introduce en la legislación española la evaluación de planes y programas como instrumentos de prevención, y por otro, se refiere al hecho de que la directiva que transpone se base en el principio de cautela. Ahora bien, en el texto articulado no se refiere explícitamente a ninguno de ellos, algo que sí que hace en relación con el principio de integración. Por su parte, el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, en su exposición de motivos, dice que la Directiva que traspone incorporó uno de los principios básicos que deben informar toda política ambiental, como es el de prevención. Sin embargo, en su texto articulado tampoco hace referencia alguna a dicho principio. Esto pone de manifiesto la oscuridad y la dificultad de distinguir entre los principios de acción preventiva y de cautela, puesto que resulta impensable que la normativa reguladora de la evaluación ambiental de planes urbanísticos esté inspirada en el principio de cautela y la que regula la evaluación ambiental de proyectos lo esté sobre el de prevención, pues si algo resulta meridianamente claro en todo eso es que se trata de la misma técnica tuitiva del entorno. Vid. MORENO MOLINA *Urbanismo...* Op. Cit. Pág. 86

directrices que han de ser tenidas en cuenta obligatoriamente por las Administraciones públicas a la hora de decidir sobre la utilización del suelo -a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico-. Entre ese listado se encuentran los principios de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud y el medio ambiente¹⁶⁰.

2.4.c) El principio de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial

Poca documentación podemos encontrar sobre las implicaciones reales en el nuevo urbanismo de este principio, quizás sea por su temprana aparición en los textos legales y por la desconfianza que en el plano de su aplicación práctica genera este pretendido sometimiento de uno de los motores de la economía española, el urbanismo, a los postulados de protección del medio ambiente.

Sin embargo, se trata de un principio proclamado recientemente en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que incluye en su artículo 3, junto a los principios ya citados, el principio de “prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística”. Una novedad legislativa que no es más que crónica de un hecho anunciado. Y es que cada vez más encontrábamos normas ambientales que proclaman que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deben respetar sus planes y programas ambientales, y adaptarse a ellos en caso de contradicción.

¹⁶⁰ Por supuesto otras normas ambientales, como la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, o la Ley estatal de Montes (43/2003 modificada por la Ley 10/2006) por citar algunas de las más destacadas, recogen entre sus principios informadores el principio o enfoque de precaución. Y sobre las que no profundizamos más en este trabajo por escaparse del objeto de nuestro estudio y por no tener apenas implicaciones o repercusiones muy limitadas en ámbito urbanístico.

Así esta tendencia común la podemos encontrar en numerosas normas ambientales, en especial, en aquellas que establecen como instrumento o herramienta para la consecución de los objetivos ambientales perseguidos la aprobación de diferentes tipos de planes o programas, como pueden ser los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, o los mapas de ruido.

De esta forma, con su incorporación definitiva como principio ambiental en un texto legal orientado a la protección del ambiente y de la biodiversidad, se cristaliza este principio de subordinación del planeamiento urbanístico-territorial a la planificación ambiental, y sobre el que profundizaremos en el Capítulo V con ocasión del examen que haremos de las limitaciones que la legislación ambiental impone al planificador, completando el elenco de principios ambientales examinados, que eso sí, habremos de esperar a evaluar sus efectos reales en el desarrollo urbanístico, para decir de él, que constituye un principio ambiental más, plenamente aquilatado en la normativa ambiental y pacíficamente considerado en sede doctrinal como auténtico principio inspirador del Derecho Ambiental.

3. El principio de desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico español.

3.1. La plasmación del principio en la Constitución española.

Hablar del principio de desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico español nos obliga a citar, como ya lo hemos hecho a lo largo del presente Capítulo, en primer lugar a las declaraciones y documentos de *soft law* a las que nos hemos referido en las páginas anteriores. Documentos que, aunque no son obligatorios desde el punto de vista jurídico, sí que han tenido una palpable fuerza persuasiva que con el tiempo, se ha traducido en la cristalización de auténticas normas jurídicas. Aunque la verdadera recepción del principio de desarrollo sostenible en España se ha producido a través de los tratados y

convenios internacionales en materia de medio ambiente a los que nos hemos referido también en este Capítulo, que han sido ratificados por España.

Como hemos podido comprobar, han sido numerosos los textos internacionales con fuerza jurídica obligatoria para los estados signatarios que han recogido este principio de manera más o menos explícita en su articulado. Y, como es sabido, al ser ratificados y publicados en el Boletín Oficial del Estado, se convierten en norma jurídica del Ordenamiento español¹⁶¹.

En el ámbito del Derecho Comunitario, como ordenamiento supranacional que vincula especialmente a España también hemos encontrado importantes referencias que pasan automáticamente al derecho interno por la simple condición de estado miembro de la Comunidad Europea. Así recordemos brevemente que a partir de la aprobación del Acta Única Europea de 1987, se consagra la política ambiental europea, la cual se fortaleció considerablemente con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, al establecer formalmente el concepto de desarrollo sostenible en la legislación de la UE como uno de sus objetivos principales (art. 2).

Pues bien, pasando ya al ámbito interno, no cabe duda que el principio de desarrollo sostenible también ha sido recogido en nuestra Constitución, aunque no con este nombre. Ciertamente de una interpretación sistemática de su articulado se desprende el mandato a los poderes públicos de velar por el desarrollo sostenible.

En efecto, en primer lugar hemos de referirnos al artículo 45 de la Constitución española que establece que:

¹⁶¹ Los convenios internacionales que han introducido el principio de desarrollo sostenible en el Derecho español más relevantes han sido el Convenio de Biodiversidad (instrumento de ratificación de 16 de noviembre de 1993) y el Protocolo de Kioto (instrumento de ratificación y texto completo del Protocolo en Anexo, publicados en el BOE núm. 33, de 8 de febrero de 2005)

“1) Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2) Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3) Para los que violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales¹⁶² o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

Este artículo se incluye entre los “principios rectores de la política social y económica (capítulo tercero del título primero relativo a “derechos y deberes fundamentales”), cuyo reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos” (artículo 53.3 de la Constitución).

Este precepto, en palabras del Tribunal Constitucional¹⁶³, recoge “*la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud, 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 la vida.*”

Otra sentencia paradigmática en la materia, citada en los epígrafes inaugurales de este Capítulo, y de la cual extraemos el significado constitucional de medio ambiente, también tiene su incidencia en la explicación

¹⁶² Vid. el título XVI, “De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente, del Código penal, aprobado por la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.”

¹⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre de 1984 (F. J 2º).

del principio de desarrollo sostenible como componente de de toda otra política que se emprenda, nos referimos a la STC 102/1995, que establece que el contenido de la Constitución en esta materia, ha de interpretarse de la siguiente forma:

“(…) Su invocación (el medio ambiente) exige que nos encaremos sin más con el concepto en su dimensión sustantiva (...) para ello hemos de remontarnos a la calidad de vida como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución, que en principio parece sustentarse sobre la cultura y la economía, aun cuando en el texto articulado se ligue por delante a la utilización racional de los recursos naturales y por detrás al medio ambiente, con el trasfondo de la solidaridad colectiva. En suma, se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección (art. 45 CE). En seguida, la conexión indicada se hace explícita cuando se encomienda a los Poderes públicos la función de impulsar y desarrollar se dice, la actividad económica y mejorar así el nivel de vida, ingrediente de la calidad si no sinónimo, con una referencia directa a ciertos recursos (la agricultura, la ganadería, la pesca) y a algunos espacios naturales (zonas de montaña) (artículo 130 CE), lo que nos ha llevado a resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar ambos, el desarrollo con el medio ambiente (STC 64/1982). Se trata en definitiva del “desarrollo sostenible”, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título “Nuestro futuro común” encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.”

Pero como decíamos, y tal y como se desprende de las palabras del Alto Tribunal, es una interpretación sistemática del artículo 45 con el resto del articulado de la Constitución la que nos permite explicitar la recepción del principio por nuestra Carta Magna¹⁶⁴.

¹⁶⁴ En relación con la interpretación sistemática del artículo 45.2 de la Constitución el profesor PAREJO ALFONSO ha escrito en su trabajo “Ordenación del territorio y medio ambiente” *Revista de Derecho Urbanístico*, año XXX, Núm. 146, enero-febrero 1996, pág. 40 que “se trata de una racionalidad que tiene en cuenta la propia lógica y economía del mundo natural al que pertenecen dichos recursos, y que se expresa en la noción del carácter sostenible”, existiendo por lo demás una “expresa vinculación constitucional de la utilización racional con

En este sentido, hemos de referirnos en primer lugar a su preámbulo, donde se proclama la voluntad de la Nación española de “*promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida*”. Siendo la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad fundamento del orden político (art. 10 CE), y considerando que para ello corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE). Tal y como anuncia el máximo intérprete de la Constitución, hay que conectar esta aspiración máxima de nuestro ordenamiento jurídico, la calidad de vida, con ese otro orden de valores sobre el que se construye la dimensión social de la persona y el desarrollo de su personalidad, y que se concreta en este otro valor plasmado en el preámbulo de la Constitución, el progreso social.

Tal orden, aparece vertebrado en lo que aquí importa, en la consecución del progreso, es decir, el desarrollo económico y social (art. 40 CE)¹⁶⁵ y el equilibrio regional y sectorial (art. 131.1 CE)¹⁶⁶ para así lograr un mayor nivel de vida (130.1)¹⁶⁷. En la conservación y mejora del medio ambiente (art. 45

el valor de la solidaridad colectiva”. En el mismo sentido el Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ORO-PULIDO entiende que “la locución <utilización racional de los recursos naturales> a que se refiere el art. 45.2 conecta sin resistencia alguna con el concepto de <desarrollo sostenible> acuñado en el informe denominado “nuestro futuro común”. Vid. ORO-PULIDO LOPEZ, M “La Jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre medio ambiente y urbanismo” en la obra colectiva VVAA *La protección jurisdiccional del medio ambiente*. CGPJ, 2001. Págs 149 y ss.

¹⁶⁵ Concretamente establece este precepto que “Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial, realizarán una política orientada al pleno empleo.” Aunque a los efectos expositivos de este trabajo sólo nos interese subrayar el inciso primero citado.

¹⁶⁶ El artículo 131.1 de la Constitución, donde se regula la potestad de planificación de la actividad económica del Estado, dispone que “El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.”

¹⁶⁷ Este precepto al que alude la STC 102/1995 comentada dice expresamente que “Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y,

CE). Y más concretamente, en lo que aquí nos interesa, en la utilización del suelo de acuerdo con el interés general (art. 47 CE), como método específico de lograr la sostenibilidad ambiental especialmente desde su perspectiva antropocéntrica que es la que siempre se ha querido subrayar en la normativa ambiental española.

Detengámonos brevemente en éste último por la incidencia que para la materia objeto de nuestro estudio pueda tener una clarificación de la significación constitucional de este precepto. La conexión de este derecho de la persona con el artículo 47 de la Constitución viene de la mano de esa encomienda a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Y añade este precepto, *“Los poderes públicos promoverán este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*

En este sentido, cabe afirmar que el fin mediano y último que la Constitución atribuye a la regulación de la utilización del suelo es hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Evidentemente, los usos que pueden atribuirse al suelo son muchos: usos forestales, agrícolas, ganaderos, industriales, etc. Y sin embargo, la Constitución vincula de forma expresa la regulación de su utilización sólo con uno de ellos: la vivienda, porque ésta es un bien que conecta íntimamente con el valor de la dignidad de la persona y, en consecuencia, es objeto de uno de los derechos que le son inherentes (art. 10.1).

Adicionalmente se puede afirmar que, por esa misma razón, como ya pusiera de manifiesto VAQUER CABALLERÍA la vivienda a que se refiere el

en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”

artículo 47 de la Constitución no es la vivienda como cosa sino la vivienda como hábitat¹⁶⁸. Este entronque de la regulación de los usos del suelo con la vivienda como hábitat nos lleva a otra consideración importante sobre el tratamiento constitucional de la materia: la Constitución considera al suelo no sólo como un bien socio-económico sino también, y sobre todo, como un recurso ambiental¹⁶⁹. Un bien que se refiere primaria y directamente al disfrute del hábitat más inmediato y más íntimamente conectado a la dignidad de la persona: la vivienda (artículo 47), pero sin olvidar que las viviendas integran un medio o entorno más amplio, el medio ambiente del que tenemos asimismo derecho a disfrutar (art. 45.1), y del que forman parte tanto el medio natural (del que el suelo es uno de los recursos por excelencia) como también el medio artificial, la ciudad¹⁷⁰, y que en ambos, pero sobre todo en la ciudad, se encuentran los bienes culturales que constituyen un patrimonio colectivo (art. 46).

¹⁶⁸ Esta consideración la ha puesto de manifiesto VAQUER CABALLERÍA. M en su trabajo “Constitución, ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico” publicado en la *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 15. Junio 2007. Quien explicita que “el bien constitucionalmente protegido no es la vivienda como bien de inversión sino como bien de uso, en particular para residencia habitual. No es que una y otra sean incompatibles, pero sí tienen características diferenciales como bienes económicos y jurídicos y es necesario, en consecuencia, diferenciarlos.”

¹⁶⁹ Sin embargo, no creo que haya sido así hasta ahora. Las sucesivas leyes estatales sobre suelo han sido, hasta ahora, leyes animadas por una orientación manifiestamente socio-económica, donde la perspectiva ambiental, más allá de la tutela de los suelos especialmente protegidos, quedaba postergada tras la voluntad ya fuera intervencionista, ya liberalizadora, pero en todo caso económica. Cuestiones que analizaremos con más detalle en el Capítulo siguiente. En este sentido, señala VAQUER CABALLERÍA “Constitución...” Op. Cit. que “Basta repasar, en el debate de constitucionalidad sustanciado en las Sentencias 61/1997 y 164/2001 , cuántos de los preceptos de la Ley hallan cobertura en títulos competenciales de naturaleza patrimonial o económica (el tándem formado por el título del artículo 149.1.1.^a en relación con el derecho de la propiedad y por el título del artículo 149.1.13.^a , bases de la ordenación económica), frente a cuántos lo hacen en títulos de naturaleza ambiental (el 149.1.1.^a en relación con los derechos a disfrutar del medio ambiente y de una vivienda y el 149.1.23.^a , bases de la protección del medio ambiente)”.

¹⁷⁰ A esta conexión entre la vivienda y el medio urbano o rural como bienes constitucionales ya se refirió tempranamente BASSOLS COMA, M “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 85, octubre-diciembre 1983, págs. 20-21.

De ahí que defendamos en este trabajo que, la incardinación de la regulación de los usos del suelo dentro de lo que, conforme a lo expuesto, podemos calificar como la Constitución ambiental¹⁷¹, debería inspirar la legislación positiva, de acuerdo con el mandato del artículo 53.3 de la propia Constitución .

En suma de esta interpretación sistemática del artículo 45 de la Constitución se desprende de manera inequívoca, que el principio de desarrollo sostenible constituye un principio rector de la política económica y social, y por lo tanto despliega la eficacia propia de estos principios que establece el artículo 53.3 de la CE, que no es otra que la derivada de su reconocimiento, respeto y protección, lo que debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. En efecto, ¿en qué otra cosa puede consistir el desarrollo sostenible sino en el uso racional de los recursos naturales con ocasión de la actividad económica y antrópica en general?

No se puede obviar en toda esta dialéctica que la tensión entre este orden valores -la consecución del progreso económico y social, la conservación y mejora del medio ambiente y la utilización del suelo de acuerdo con el interés general- responde a la asunción de dos circunstancias: por un lado, que la naturaleza no es inagotable y que sus equilibrios básicos no son resistentes a las alteraciones provocadas por la mano del hombre, y, por otro, que de la conservación de la naturaleza depende la existencia de la propia especie humana y su progreso.

¹⁷¹ Acerca del bloque ambiental de la Constitución española formado por sus artículos 45 a 47, véase L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho administrativo*, 4.ª ed., Barcelona, Ariel, 1998, vol. 2.

3.2. El principio de desarrollo sostenible en la legislación ordinaria.

Si el cumplimiento del principio de desarrollo sostenible en la Constitución ha llegado por la vía interpretativa, su reconocimiento jurídico dentro del ordenamiento jurídico español ha experimentado un salto de mayor concreción normativa en la legislación ordinaria, donde podemos encontrar numerosas referencias más o menos explícitas en multitud de disposiciones legales de Derecho positivo¹⁷², tanto estatales como autonómicas. En algunas ocasiones incluso, recogiendo la definición del principio que propusiera la Comisión Brundtland.

En el plano estatal, se puede destacar la Ley de Montes (Ley 43/2003, de 21 noviembre) que recoge en su exposición de motivos *“Es el objeto de esta Ley constituirse en un instrumento eficaz para garantizar la conservación de los montes españoles, así como promover su restauración, mejora y racional aprovechamiento apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. La Ley se inspira en unos principios que vienen enmarcados en el concepto primero y fundamental de la gestión forestal sostenible”*¹⁷³.

En efecto, así se recoge en sus artículos 1 (de los objetivos de la Ley) y 3 (principios inspiradores). Para esta norma el principio de desarrollo sostenible, en este caso de gestión sostenible de los montes, es el punto de partida a partir del cual se pueden deducir los demás principios inspiradores: la

¹⁷² Se advierte en este sentido menciones al principio de desarrollo sostenible, o a la sostenibilidad en general, incluso en leyes que regulan aspectos que a simple vista no tienen conexión directa con la sostenibilidad lo que a juicio de MORENO MOLINA “constituye un ejemplo de trivialización del concepto, y consecuentemente una pérdida de su fuste y rigor jurídicos”. Vid. *Medio Ambiente...* Op. Cit. Pág. 55. Por citar algunos ejemplos de estas menciones, comentados en PIÑAR MAÑAS, J.L. “El desarrollo sostenible como principio jurídico”, en la obra colectiva *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Civitas, Madrid, 2002, pág. 42. Se puede citar la Ley andaluza del menor (Ley 1/1998), las leyes sobre fundaciones de las Comunidades Autónomas de Madrid y Valencia, la Ley manchega del estatuto del consumidor (Ley 3/1993) o incluso los estatutos de la Universidad de la Laguna.

¹⁷³ Párrafo 4^a de la Exposición de motivos de la Ley 43/2003, de 21 noviembre, modificada por la Ley 10/2006, de 28 abril. La cursiva es nuestra.

multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, la cohesión territorial y subsidiariedad, el fomento de las producciones forestales y del desarrollo rural, la conservación de la biodiversidad forestal, la integración de la política forestal en los objetivos ambientales internacionales, la cooperación entre las Administraciones y la obligada participación de todos los agentes sociales y económicos interesados en la toma de decisiones sobre el medio forestal.

Para esta norma la gestión sostenible se consigue integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural (art. 32)¹⁷⁴. Precepto en el que se conecta a la perfección los requerimientos de desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente como auténtico concepto de desarrollo sostenible tal y como sosteníamos en el apartado anterior¹⁷⁵.

Por otra parte, nos encontramos con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹⁷⁶, que señala entre sus objetivos, el de establecer “*el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible,*

¹⁷⁴ Este precepto se integra en el Título III de la Ley dedicado expresamente a “la Gestión forestal sostenible”.

¹⁷⁵ Aunque la verdadera definición de la gestión forestal sostenible viene de la mano del artículo 6, donde se establecen una serie de definiciones entre las que se encuentra, en el apartado d) la gestión forestal sostenible, entendida esta como “la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas”.

¹⁷⁶ Esta Ley sustituye y deroga de forma expresa a la histórica Ley 4/1989, de 27 de marzo de Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestres (Disposición derogatoria). Aunque en este sentido hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Disposición Transitoria tercera que establece que En tanto no se aprueben las normas e instrumentos de desarrollo y aplicación previstos en esta Ley seguirán vigentes los existentes en lo que no se opongan a la misma. Hasta el momento, salvo error u omisión, solo ha desarrollado el contenido de esta norma el Real Decreto 1424/2008, de 14 agosto por el que se crea y regula el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. De forma que la gran mayoría de las normas que desarrollaron las disposiciones de la Ley 4/1989 se entiende vigentes en lo que no se opongan a lo dispuesto en esta nueva Ley.

mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución.” (Artículo 1), y adopta explícitamente como principios inspiradores, entre otros, el de “la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora.” (Artículo 2.c).

No obstante, en el resto de su articulado no se establece una descripción conceptual de lo que ha de entenderse por ese aprovechamiento sostenible que declara entre sus principios inspiradores. De hecho parece que esta labor se la relega a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que han de tener, entre su contenido mínimo, la determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales (Artículo 19. C).

Otra norma paradigmática en esta materia es la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, que establece, nuevamente entre sus objetivos, *“Gestionar la oferta del agua y satisfacer las demandas de aguas presentes y futuras a través de un aprovechamiento racional, sostenible, equilibrado y equitativo del agua, que permita al mismo tiempo garantizar la suficiencia y calidad del recurso para cada uso y la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles”.* (Artículo 2.b).

Se puede observar en todas estas normas la mención al aprovechamiento sostenible, la gestión sostenible, pero en ninguna de ellas se ha explicitado el concepto de desarrollo sostenible como tal. Buscando el total acercamiento a una mención legal de este principio que otorgue una mayor virtualidad jurídica a su formulación explícita en la instancia internacional o comunitaria, nos

encontramos, por un lado, con la Ley 5/2007 por la que se establece el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales, que articula entre los objetivos de la Red *“Cooperar, en el área de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, en la implantación de modelos de desarrollo sostenible que sirvan de referencia para el conjunto del territorio.”* (Artículo 4.e).

Por otro, con la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, que *ab initio* es la que más lejos ha llegado en el reconocimiento y otorgamiento de carta de naturaleza del principio de desarrollo sostenible en nuestro ordenamiento, pues incorpora esta expresión, no ya entre sus objetivos y principios, sino en el título mismo de la Ley que se denomina *“Para el desarrollo sostenible en el medio rural”*.

Ahora bien, no se trata de una disposición propiamente ambiental sino fundamentalmente de desarrollo y promoción de las zonas rurales, aunque también atiende a la dimensión ambiental del principio. Pero precisamente esto es la virtualidad que queremos destacar de esta norma, ya que, como lo haremos a lo largo de este trabajo, la norma aborda el concepto de desarrollo sostenible desde un punto de vista integral, que va más allá de la perspectiva simplemente ambiental. En efecto, su objetivo general es promover un Programa de Cooperación Interadministrativa que fomente el desarrollo rural sostenible, lo que entiende, sólo se posibilitará mediante la armonización de medidas que cubren una gran variedad de objetivos, que van desde los orientados a la diversificación de la actividad económica y la mejora de infraestructuras y equipamientos públicos, a los de prestación de servicios sociales básicos y el logro de una calidad ambiental en el medio rural. Lo que denota que más que una Ley ambiental, en consonancia con el verdadero significado del concepto que nos ocupa, es una ley que persigue, simultáneamente, objetivos económicos, sociales y medioambientales, tal y como postula con carácter general el principio de desarrollo sostenible.

3.3. Concreción del principio de desarrollo sostenible en la legislación urbanística

Por último, y entrando ya en la materia que nos ocupa, y sin perjuicio de que de la recepción del principio en el ordenamiento urbanístico nos ocuparemos de forma pormenorizada en el Capítulo IV, cuando analicemos la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanismo, y la nueva ley estatal de suelo, corresponde aquí que señalemos algunas notas generales de la concreción del principio de desarrollo sostenible en la señalada normativa urbanística para cerrar la sistematización que estamos realizando acerca de la plasmación del desarrollo sostenible en nuestro ordenamiento jurídico.

Y estamos de suerte también en esta materia. Ciertamente, tanto la legislación urbanística estatal como la autonómica, ha venido recogiendo desde hace años directrices que se pueden encuadrar en lo que denominamos en este trabajo como “Urbanismo sostenible”¹⁷⁷, aunque no ha sido hasta fechas muy recientes cuando la referencia al principio de desarrollo sostenible no se ha producido de manera directa, explícita y obligatoria en todo el territorio nacional.

¹⁷⁷ Como ejemplo paradigmático de estas “directrices” se puede citar la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de Suelo y Valoraciones, que en su artículo 9, donde se configura legalmente el concepto de suelo no urbanizable, señalaba en su apartado 2ª que tendrían esta condición “los terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar... (entre otras consideraciones) bien por el imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, ...) de esta forma, esta norma permitía la aplicación directa del principio de desarrollo sostenible por parte de las administraciones competentes en materia de formación y aprobación de planes urbanísticos para determinar por su solo imperio (por imperativo de la “utilización racional de los recursos naturales” dice la ley) qué terrenos serían urbanizables o no urbanizables. Aunque como veremos en el siguiente capítulo, esto no es más que una definición que trataba de ajustarse a los mandatos constitucionales pero sin efectividad práctica, por un lado porque ya en el momento de dictarse esta Ley se había dictado la archiconocida STC 61/1997 que declaraba la definición y tipologías de las clases de suelo como competencia autonómica, y por otro, porque en el fondo, el objetivo y la finalidad última de la Ley era flexibilizar e introducir criterios liberalizadores en el régimen jurídico del suelo con la idea de ampliar su oferta y así reducir los precios, una ley que, como hemos comprobado, luego nunca se correspondió con la realidad.

En efecto el marco legal del urbanismo se ha renovado radicalmente con la promulgación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo que lleva a cabo importantes cambios en el marco legal general del urbanismo en nuestro país¹⁷⁸, hoy integrada en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante TRLS08). Y aunque nos centraremos en un análisis pormenorizado de los preceptos que abogan por el desarrollo urbano sostenible mas adelante, a los efectos que interesan ahora, hay que destacar la importancia que asigna a la sostenibilidad en la definición del modelo urbanístico.

En efecto, en su Exposición de motivos¹⁷⁹ nos dice que *“la historia 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”*. Lo que constituye sin duda una proclama hacia una reorientación regulatoria del suelo que sea más acorde con la consideración del suelo como recurso natural, escaso y no renovable.

¹⁷⁸ Para un análisis general y sistemático de esta Ley es de interés la consulta a la obra de PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNANDEZ, G. *Comentarios a la Ley del Suelo*. Iustel, Madrid, 2007. No obstante hay que tener en cuenta que aquí desarrollaremos el análisis correspondiente a los preceptos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. En efecto el texto definitivo de la Ley del suelo fue aprobado el 14 de diciembre de 2006 y publicado en el BOE de 29 de mayo de 2007. Dicha Ley entró en vigor el día 1 de julio de 2007 (Disp. Final 4ª), no obstante, en virtud de su Disposición final segunda se 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. El plazo para la realización de dicho texto era de un año, a contar desde la entrada en vigor de aquélla. Pues bien, dicha tarea refundidora, se afronta por medio del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. (BOE. núm. 154, de 26 de junio de 2008). De forma que aquella apenas permaneció vigente poco más de una año, produciéndose su derogación definitiva el 27 de junio de 2008, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

¹⁷⁹ Recuérdese que el texto que se analiza es el del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo. Véase la nota al pie anterior.

Ciertamente esta Ley defiende una ordenación del urbanismo supeditada a los requerimientos del desarrollo sostenible, lo que se pone de manifiesto a lo largo de su exposición de motivos en pasajes como los que siguen: *“La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”*.

Acorde con esta línea iniciada en el marco de la ordenación comunitaria, continua insistiendo en que *“El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente.”*

Finalmente añade que *“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.”*

De esta forma vemos como la Ley sitúa al principio de desarrollo sostenible como piedra angular de las políticas urbanísticas, y a diferencia de lo que viene sucediendo hasta ahora en otras normas con rango legal que reconocen un papel vertebrador de la política de que se trate al desarrollo sostenible, en ésta se da un paso más en su reconocimiento, otorgando una definición o identificación mínimamente operativa del principio¹⁸⁰.

En este sentido, ya en el artículo 1º, donde se delimita el objeto de la Ley, explicita que en ella se establecen las bases económicas y medioambientales que han de regir el régimen jurídico del suelo. Seguidamente, el artículo 2 señala el sometimiento de todo proceso de desarrollo vinculado al uso del suelo al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, explicitando 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”*¹⁸¹, y a continuación aclara las implicaciones que tiene para el desarrollo urbanístico el reconocimiento de este principio inspirador.

En concreto dice el apartado 2.2 que *“en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas urbanísticas a que se refieren el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social,*

¹⁸⁰ Como hemos visto a lo largo del apartado anterior, la incorporación del principio de desarrollo sostenible a las políticas de conservación de los montes o de gestión de parques naturales se produce de una forma muy tímida y sin llegar a adoptar una definición clara y precisa de lo que implica esta directriz para el sistema de gestión que se articula.

¹⁸¹ Sobre el contenido y significado de la inclusión de este principio entre los objetivos generales de la Ley PAREJO ALFONSO entiende, al igual que comentábamos en epígrafes anteriores sobre el alcance de este principio, que *“en el principio de desarrollo sostenible se expresa la ya establecida conexión constitucional entre los artículos 47 y 45.2 CE y, a través de este último, el valor “medio ambiente adecuado” proclamado en el artículo 45.1 CE. La imbricación de este valor con el desarrollo de la persona, es decir, el valor superior del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (art. 10.1 CE) y, por tanto, el orden constitucional sustantivo, hace su carácter transversal y su pretensión de vigencia general, incluso respecto de la economía. Tales carácter y pretensión lucen, repercutiendo necesariamente en el Derecho interno, en el ya citado artículo 6 TCE.”*

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. Lo que se habrá de lograr, procurando en particular:

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.

En suma, se refleja en los primeros artículos de la Ley este claro carácter inspirador de toda la política urbanística que se atribuye al principio de desarrollo sostenible, al tiempo que realiza una pormenorizada definición de las características que han de tener estas políticas urbanísticas para que sean consideradas acordes con el principio que las inspira.

Sobre el contenido de este precepto comentado, señala PAREJO ALFONSO¹⁸² que en él se determina, por un lado, el fin común de las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo integrándose en el apartado primero el bloque teleológico de las potestades administrativas derivadas de dichas políticas hasta el punto que el apartamiento del mismo constituye técnicamente una verdadera desviación del poder.

¹⁸² PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNANDEZ, G. *Comentarios ...Op. Cit.* págs. 78-87.

Por otro, constituye la desagregación del principio de desarrollo sostenible en un doble conjunto de prescripciones finalistas que, en dos escalones sucesivos de concreción, operan simultáneamente como objetivos del ejercicio de las correspondientes potestades administrativas, directrices y criterios para el orden en la ocupación y utilización del territorio y el suelo, así como, en su caso, límites de dicho ejercicio.

Además implica, y esta es la otra cara de la moneda del principio de desarrollo sostenible aquí positivizado, un mandato-deber de los poderes públicos para garantizar la efectividad del estatuto ciudadano, enunciado en sus condiciones básicas, en esta norma, mediante medidas de ordenación territorial y urbanística que¹⁸³:

a) Aseguren un resultado equilibrado en la ocupación y utilización del suelo derivado la obligación de armonización de los requerimientos de la economía y el medio ambiente.

b) Garanticen la *servicialidad del suelo*¹⁸⁴ y que la ordenación territorial y urbanística se vinculen a la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada,¹⁸⁵ del derecho de accesibilidad universal, a la utilización de

¹⁸³ En concreto dispone el apartado 3º del citado artículo 2º del TRLS 08 que “Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. 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, en los términos que disponga la legislación en la materia.” Unos derechos y deberes que se concretan en los artículos 4 y 5.

¹⁸⁴ Cursivas del autor. Vid. PAREJO ALFONSO. L y ROGER FERNANDEZ. G *Comentarios...* Op. Cit. pág. 87

¹⁸⁵ El artículo 4. a) del TRLS 08 establece en relación a este derecho que se ha de entender por vivienda digna y adecuada aquella que sea “*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*” un precepto que vincula tres derechos constitucionales íntimamente relacionados como son el derecho a disfrutar de una

las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público,¹⁸⁶

Sentada estas bases generales de las exigencias del principio de desarrollo sostenible en el urbanismo, el texto refundido continúa haciendo varias referencias a elementos o técnicas que habitualmente se han incluido como consecuencias propias del principio de desarrollo sostenible y que inciden en los procesos de desarrollo vinculados al uso del suelo. Referencias que desarrollaremos en el Capítulo IV cuando realicemos un análisis pormenorizado del contenido de esta legislación urbanística estatal.

Baste dejar dicho en este apartado que, ciertamente, de todas estas menciones legales contenidas en la nueva Ley del Suelo se deduce este claro y decidido ánimo para hacer del desarrollo sostenible algo más que un principio informador, y al que se le da auténtica carta de naturaleza con exigencias específicas en el ámbito del derecho urbanístico español, lo que hace que este principio pase de ser un elemento esencial e informador de la legislación urbanística, a un auténtico principio director de las políticas públicas de suelo, y por ende, de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

No obstante, como sabemos, la mayoría de las previsiones en este campo de la Ley del Suelo, por mor de la distribución competencial en la materia, han de ser concretadas a través de la normativa urbanística de las Comunidades

vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE) y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE).

¹⁸⁶ Véase el apartado b) del artículo 4 que promueve no sólo el fomento de la configuración y utilización de los espacios públicos como lugares de encuentro, convivencia y disfrute del entorno urbano, sino que además quiere que estos lugares se conviertan en espacios articuladores de la cohesión social y de la integración, atendándose en este punto especialmente a los colectivos con discapacidad, al incluirse el principio de accesibilidad universal cuya formulación general y más acabada se encuentra en la Ley 51/2003 de 2 de diciembre de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Autónomas¹⁸⁷. Lo que se hace patente en las reiteradas remisiones que la Ley analizada realiza “a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

De esta forma, salvo determinadas disposiciones de aplicación directa en el ámbito autonómico, como son precisamente las relativas a la evaluación de impacto que determine la necesidad de ejercer de forma plena la potestad de ordenación de nuevo (art.15.6 en relación con la disposición transitoria 4¹⁸⁸), en el caso de aquellos preceptos que constituyen legislación básica fundamentadas en títulos competenciales que se atribuyen al estado y que se mueven la lógica propia de la dialéctica constitucional “bases-desarrollo”, lo cierto es que la norma estatal constituye la norma general que viene a establecer las condiciones básicas que han de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales, tal y como reza en su disposición final primera¹⁸⁹, y de conformidad con la

¹⁸⁷ En este sentido tiene declarado el Tribunal Constitucional que “Las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo”, de forma que “la competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad” STS 61/1997, de 29 de marzo de 1997. F.J 5º y STC 164/2002, de 11 de julio de 2001. F.J.4º. Aunque esto no excluye el ejercicio de las competencias que pertenecen al Estado, especialmente por virtud del artículo 149.1 CE, y que pueden despegar su eficacia también en el terreno urbanístico. En este sentido, STC 56/1986, de 13 de mayo. F.J.3º, en relación con el urbanismo. Y la STC 149/1991, de 4 de julio. F.J 1º, en materia de ordenación del territorio.

¹⁸⁸ Sobre esta regla de aplicación se recomienda la lectura de MORENO MOLINA. A.M Medio ambiente y urbanismo. Op. Cit. pág. 334 y ss. PAREJO ALFONSO. L y ROGER FERNANDEZ. G *Comentarios...* Op. Cit. pág. 195 y ss. O CUYAS PALAZON *Urbanismo ambiental...* Op. Cit. Págs. 243 y ss.

¹⁸⁹ Por lo ilustrativo que puede tener aquí la transcripción de la citada Disposición Final de la Ley del Suelo, y sin perjuicio que en esta controvertida situación del reparto competencial en esta materia será analizado con más detalle en el Capítulo IV de esta obra, reproducimos aquí el contenido íntegro de dicho precepto que dice así: *1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª, 18.ª y 23.ª de la Constitución, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, apartados 1, 2, 3 y 5, 12, 13, 14, 15, 16, 31, apartado 3, las disposiciones adicionales primera y sexta, apartados 1 y 2, y las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta.*

2. Los artículos 33 y 34, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149. 1. 13.ª de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.

doctrina del Tribunal Constitucional que ha sentado las bases de la distribución competencial en esta materia, y por ende, del carácter jurídico y del alcance que las disposiciones de una Ley estatal que regule aspectos relacionados con el urbanismo ha de tener, y sobre la que trataremos de hacer un acercamiento en el Capítulo III de este trabajo¹⁹⁰.

3. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4.^a, 8.^a y 18.^a sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los artículos 11, apartados 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, apartados 1 y 2, 32, 34, apartados 3 y 4, 35 y 36, las disposiciones adicionales segunda, quinta, sexta, apartado 3, y séptima y la disposición transitoria tercera.

4. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:

a) La potestad que la letra b) del artículo 10 reconoce a la Ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 34, podrán ser ejercidas directamente en el plan general.

b) El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 será el del quince por ciento, que el plan general podrá incrementar motivada y proporcionadamente hasta el veinte por ciento en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.

5. Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen.

¹⁹⁰ Sobre esta jurisprudencia, a pesar que como decimos, en el Capítulo siguiente profundizaremos en su contenido, debemos dejar apuntado aquí que han sido las SSTC 164/2001, de 11 julio, y 61/1997, de 20 de marzo, de las que cabe destacar ahora que, además de sentar las bases del reparto de competencia en materia urbanística y de determinar las competencias estatales que pueden incidir en el urbanismo, establecieron la interpretación definitiva del contenido del controvertido artículo 149.1.1º, que es fundamente de muchas de las leyes estatales que inciden en competencias asumidas en exclusiva por las Comunidades Autónomas. De este precepto quisiera subrayar aquí los siguientes pronunciamientos recogidos en el F.J.8º de la STC 164/2001 y que cita a lo establecido ya en la anterior STS 61/1997. “*Al art. 149.1.1 CE, que atribuye al Estado la competencia para la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Debemos empezar por reiterar, antes que nada, que el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución [STC 61/1997, F. 7.b)]. Dicho esto, y centrándonos en el derecho a la propiedad privada que reconoce el art. 33.1 CE, también debemos reiterar que al Estado le compete regular las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, F. 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, F. 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos –o delimitación negativa– para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas «condiciones básicas» el Estado puede plasmar una determinada*

De forma que será la legislación autonómica la que concrete el verdadero alcance del urbanismo sostenible, si bien, condicionada y orientada fuertemente por los mandatos y contenidos que acabamos de desgranar de la Ley estatal. Pues en efecto, no podemos olvidar que la ordenación territorial y la urbanística como funciones públicas están condicionadas por la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, que tiene una proyección territorial inherente, como ya señaló la STC 149/1991¹⁹¹. Pero, al mismo tiempo, esas funciones de competencia autonómica -y municipal- están vinculadas a la consecución de unos objetivos ambientales, porque la protección del medio ambiente es parte del contenido de la ordenación territorial y urbanística.

Por ello, aun teniendo en cuenta el corto alcance de la competencia estatal para incidir sobre la definición del “modelo territorial”, lo cierto es que la recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la reciente legislación estatal¹⁹², al establecerse ahora vinculado a la competencia estatal en materia de medio ambiente y a la garantía de la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, deja de ser opcional para los legisladores autonómicos y los planificadores territoriales y urbanísticos.

concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales. Cerrando este recordatorio sintético de lo dicho en nuestra STC 61/1997 también debemos reiterar que para articular la confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1 CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales (F. 10). que es objeto de la ley la regulación de las condiciones que aseguren la igualdad esencial en el disfrute del contenido básico del derecho; de esta forma, «contenido básico» sería la materia regulada y «condiciones que aseguren la igualdad esencial» el contenido de la regulación.”

¹⁹¹ Sentencia 149/1991, de 4 de julio, del pleno del Tribunal Constitucional donde se resuelve los recursos de inconstitucionalidad 1689/1988, 1708/1988, 1711/1988, 1715/1988, 1717/1988, 1723/1988, 1728/1988, 1729/1988 y 1740/1988 (acumulados), interpuestos contra la ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

¹⁹² Es preciso desatacar en este punto que ciertamente la aparición de este principio en la Ley estatal no supone novedad sustancial respecto a la normativa autonómica pues, como veremos en el Capítulo IV, el citado principio ya estaba en la mayor parte de las leyes autonómicas, directamente vinculado a los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución.

Unos y otros, al definir el “modelo territorial” respectivo, tendrán que respetar los contenidos básicos del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible establecidos en la Ley estatal¹⁹³. Obviamente, el margen de maniobra es amplio, pues no hay un “modelo” de desarrollo sostenible, sino que las exigencias de ese principio varían en cada territorio. Pero lo que sí resulta plausible de la incorporación de este principio en la Ley estatal es que propugna un cambio de orientación es muy significativo que contrasta fuertemente con el urbanismo desarrollista impulsado principalmente por la LRSV 98.

4. Recapitulación.

En las páginas precedentes hemos realizado un acercamiento general al principio de desarrollo sostenible con la finalidad de esbozar, desde el análisis jurídico, uno de los principios vertebrales que van a incidir en la configuración del urbanismo sostenible y en su expresión más práctica, comprensiva y eficaz, cual ha de ser la planificación urbanística sostenible.

Por ello también hemos centrado gran parte de este capítulo en una explicación del nacimiento, conceptualización y modulación de este principio de desarrollo sostenible que, como una de las más importantes manifestaciones que la evolución del Derecho ambiental ha experimentado en los últimos tiempos, ha pasado de ser un principio que nace en el ámbito del Derecho ambiental, a ser un principio inspirador de cuantas otras políticas de desarrollo se implementen por los gobiernos competentes. Y que yendo más allá del Derecho ambiental, se ha instituido como un auténtico “megaprincipio” en el

¹⁹³ En esa línea se situaba, con una formulación nada ambigua, la última de las recomendaciones del “Informe sobre suelo y urbanismo en España” MOPTMA, Madrid, 1996, elaborado en 1995 por una comisión de expertos: *“El planeamiento urbanístico, especialmente en las áreas metropolitanas, debe plantear un modelo sostenible de utilización del territorio, a través de medidas que vinculen las implantaciones de usos singulares y los nuevos crecimientos a la disponibilidad de transporte colectivo, impidiendo, de tal forma, la formación de un modelo urbano que esté supeditado al vehículo privado y que, por lo tanto, conlleve costes energéticos y ambientales inaceptables, así como a través de medidas que limiten el impacto ambiental de la ocupación excesiva de suelos rústicos [...]”* (p. 221).

que se enmarcan características estructurales no sólo del fin ambiental, sino también del fin general de toda política pública, cual es la protección del interés general y la promoción del desarrollo del que se derive una mejor calidad de vida. De esta forma, en el ámbito que nos ocupa, se está consolidando en un principio básico, ahora también, del Derecho urbanístico.

Como hemos podido apreciar, este principio, fundamentado en sus tres pilares (el ambiental, económico y social) junto con el de integración y de prevención o cautela están llamados a desempeñar un papel esencial en el campo del urbanismo. Dado que la actividad urbanística es el prototipo de actividad humana que consume recursos no renovables provocando unas repercusiones ambientales de grandes proporciones, al tiempo que además, tiene importantes consecuencias económicas y sociales.

Hoy nadie niega que la ordenación del territorio y el urbanismo, en cuanto disciplinas ordenadoras de la ciudad, están llamados a erigirse en instrumentos esenciales para la efectividad del principio de desarrollo sostenible, entendido como principio informador y armonizador de las necesidades humanas vinculadas a la economía, al empleo, la salud, la calidad de vida, etc.

Es más, actualmente ya estamos en condiciones de afirmar que asistimos a una nueva concepción del urbanismo asumida tímidamente, por la legislación del suelo y por algunos ordenamientos autonómicos, que apuestan por la simbiosis urbanística ambiental, y que apuntan que ese debe ser el soporte donde deben hacerse efectivos el resto de derechos sociales como son el derecho a una vivienda digna, a la integración y cohesión social, a la igualdad, a la no discriminación, a la calidad de vida, al uso racional de los recursos, etc. En definitiva las políticas de suelo deben concebirse y articularse desde el desarrollo sostenible de forma que se instituyan en la auténtica garantía efectiva del derecho al desarrollo urbano sostenible.

También hemos visto cómo, además, que este papel fundamental se lo ha garantizado definitivamente en España el TRLS08. Ciertamente, como tendremos ocasión de comprobar en el Capítulo IV nuestra legislación urbanística histórica se ha preocupado de incorporar determinaciones de carácter general que deben contener los planes generales referentes a la protección del medio ambiente y a la conservación de la naturaleza, pero como hemos podido evidenciar en la práctica urbanística de los últimos años, estas determinaciones se han considerado como un elemento más de la legislación urbanística y no como factor prioritario a tener en cuenta por las actuaciones urbanísticas, que de hecho, ha tenido consecuencias nefastas en la práctica por la desobediencia reiterada a estas directrices por parte de numerosos ayuntamientos del país que han determinado la esterilidad de las previsiones establecidas¹⁹⁴.

Ahora, la incorporación del principio de desarrollo sostenible en la nueva normativa, impulsada por las declaraciones y normativas internacionales¹⁹⁵ y comunitarias¹⁹⁶ que se han ido preocupando paulatinamente por incorporar la

¹⁹⁴ Estas circunstancias se demuestran bien en el trabajo de MORENO MOLINA M,A. *Urbanismo y ...Op.cit.* concretamente en su capítulo primero titulado “El urbanismo como “problema” ambiental” Págs. 17-28. Donde se revelan las magnitudes del proceso urbanizador en España de los últimos años y las repercusiones que esta actividad urbanística hecha a espaldas de las consideraciones ambientales ha tenido sobre el entorno, manifestado a través de importantes agresiones ambientales e impactos de difícil reparación, al tiempo que se revelan en políticas totalmente insostenibles también desde el punto de vista económico y social.

¹⁹⁵ Sin duda, en el ámbito Internacional, los hitos ambientales más importantes han sido la Declaración de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 16 de junio de 1.972, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo los días 5 a 16 de junio de 1.972; la Carta Mundial de la Naturaleza de 28 de octubre de 1.982 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 37/7 de 28 de octubre de 1.982; La Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 14 de junio de 1.992, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1.992 y la última Conferencia celebrada en Johannesburgo, conocida como Río + 10.

¹⁹⁶ Otros hitos destacables y mencionados en las paginas precedentes, ya en el ámbito comunitario son a parte de los programas de acción, en especial el V y VI, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano, la Estrategia Territorial Europea, por cuanto inciden directamente en la materia que nos ocupa, son aquellas otras que, aunque no propiamente ambientales, se incide y regulan aspectos medioambientales y urbanísticos territoriales como son la Directiva 85/337/CEE de 5 de julio de 1985, conocida como la Directiva de Evaluación de Impacto

cuestión ambiental, económica y social también a la normativa urbanística -aun cuando no se han poseído competencias propias en esta materia-, dibujan un nuevo escenario, y es que el urbanismo ha dado un salto cualitativo en los últimos años en la configuración de sus presupuestos metodológicos y de las técnicas de actuación hasta ahora empleadas, lo que va a obligar a los planificadores a replantearse las decisiones urbanísticas desde el prisma de la sostenibilidad, y a realizar un análisis holístico del urbanismo, y más en concreto del planeamiento, de forma que se convierta en una herramienta al servicio ya no sólo de la protección del medio ambiente, sino también de los ciudadanos y garantía de la sostenibilidad económica.

En definitiva se atisba un nuevo modelo urbanístico centrado en la perspectiva de la disponibilidad de los recursos escasos no renovables, en la concepción de la ciudad como espacio público de convivencia ciudadana de calidad, y en la configuración de un espacio urbano eficiente, que obliga a evaluar constantemente en cada decisión, su sostenibilidad económica, social, y por supuesto, ambiental, de los procesos de desarrollo urbano.

Y todo ello se lo debemos a los avances vertiginosos que en esta materia se han producido desde las instancias internacionales, y especialmente, desde el ámbito comunitario, tal y como hemos tenido oportunidad de analizar en las páginas precedentes. En efecto, la política de integración, prevención y sostenibilidad impuestas por Europa a los estados miembros de la Comunidad está dando sus frutos. Recuérdese que en las páginas anteriores evidenciábamos cómo, a través de las iniciativas europeas, términos como desarrollo sostenible, integración medioambiental, control ambiental, etc., se han generalizado entre

Ambiental, posteriormente modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997. La 80/68/CEE de 17 de diciembre de 1.979 relativa a la protección de las aguas subterráneas, o la 84/360/CEE de 28 de junio sobre la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales y la D. 86/609/CEE, de 24 de noviembre de 1.986 sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, por mencionar algunas.

la población e introducido en el vocabulario de los políticos europeos. De esta forma la protección del medioambiente, la interiorización de que los recursos naturales son finitos y, en general, la sensibilidad de la necesidad de conservación del medio en el cual nos movemos se ha erigido, al fin, en una preocupación generalizada de los ciudadanos europeos, y la razón de ser de que el medioambiente y las disciplinas encargadas de su investigación, regulación y protección avanzasen vertiginosamente en nuestro país.

En este contexto, el ciudadano y los poderes públicos, y por supuesto también los agentes jurídicos, están en condiciones de asumir la incidencia que esta nueva concepción ambiental, con sus tres pilares básicos, integración, cautela y sostenibilidad puede tener en la ordenación de territorio y en el urbanismo. Y es que, dada la permeabilidad y la capacidad de modulación de dichas materias -independientemente de la opinabilidad de su contenido puesta de manifiesto por la doctrina especializada en la materia-, y dada su extensión horizontal¹⁹⁷, resulta difícil negar una influencia de la primera sobre la segunda, que a mi juicio se revela innegable.

Ciertamente en nuestro derecho interno, y en la mayoría de los derechos nacionales de otros estados miembros, las disciplinas que han monopolizado la ordenación del suelo -recurso ambiental por excelencia- tanto es su visión como soporte de actividades humanas como también, en buena medida, como soportes de vegetación y resto de organismos vivientes a través de figuras tan difundidas en el ámbito comunitario como suelo rústico o de especial protección, han sido el urbanismo y la ordenación del territorio, la primera como disciplina que regula los procesos de ordenación del territorio y su transformación a través de la urbanización y edificación, y la segunda en su

¹⁹⁷ Como vimos al repasar los principios básicos del Derecho ambiental, se entiende que este derecho tiene un claro componente de horizontalidad o transversalidad en el sentido de incidir y entrelazarse con otras disciplinas.

visión superior de grandes parámetros y estrategias que incluye y compatibiliza los aspectos económicos, sociales, industriales, naturales, etc.

El medioambiente, tradicionalmente no contaba con un espacio propio en esta materia, como sí tiene ahora en cuanto disciplina independiente, sino que sencillamente se confundía en cuestiones puntuales tanto en el urbanismo, como muy especialmente en la ordenación del territorio, e incluso entre ambas disciplinas. Pero la evolución del Derecho medioambiental ha comportado la paulatina extensión de su ámbito material, con la consiguiente e irremediable reducción de los ámbitos, históricamente atribuidos a otras disciplinas como han sido el derecho urbanístico. Conclusión de lo anterior es que, el derecho medioambiental, en el concepto unitario, y omnicomprensivo defendido por MARTIN MATEO, y sobre el que hemos tenido oportunidad de reflexionar en las páginas precedentes, busca su espacio y lo encuentra a costa de recortar el tradicionalmente ocupado por otras disciplinas¹⁹⁸.

Todo ello ha evidenciado que la ordenación del territorio, y especialmente el urbanismo, en cuanto disciplinas que ordenan el suelo, están llamados a ser, por imperativo de los principios medioambientales a que hemos hecho referencia, instrumentos básicos, esenciales, para hacer efectiva la protección del ambiente más allá de la tradicional regulación y ordenación de las formas de explotación de los espacios naturales, produciéndose, en definitiva, una suerte de simbiosis de ambas disciplinas que nos puede conducir hacia una nueva disciplina, el urbanismo sostenible, sustentada en un nuevo principio rector, el desarrollo urbano sostenible, tal y como de irá desengranando en los capítulos siguientes.

Ciertamente esta influencia determina que estemos asistiendo a una nueva concepción del urbanismo y del derecho urbanístico con referencias, como

¹⁹⁸ Estas mismas palabras en BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Instituciones de Derecho Ambiental*. La Ley. Madrid 2001. pág. 535.

las analizadas en el apartado anterior en el análisis de la recepción del principio de desarrollo sostenible por la más reciente Ley del suelo española, más o menos vinculantes, o simplemente programáticas de lo que haya de ser el principio de desarrollo urbano sostenible, un principio que incorpora, además de los parámetros ambientales, una nueva concepción de los derechos ciudadanos al espacio urbano y, nuevas metas en cuanto a la consecución de la eficiencia económica de nuestras ciudades.

En el mundo del derecho, como es bien sabido, son notablemente importantes los detalles, las acepciones, las modulaciones y sus consiguientes interpretaciones. Por ello, la inicial timidez de la simbiosis pretendida entre el Derecho ambiental y el urbanismo no debe ser despreciada, ni mucho menos minusvalorada. Posiblemente nos hallemos sólo ante la punta de lo que puede ser in iceberg, un nuevo urbanismo que tal vez traiga consigo una revalorización e impulso de esta función pública.

En suma, se abren pues unas nuevas posibilidades que merecen cuando menos, su planteamiento, exploración y reflexión, ya que como señala PAREJO NAVAJAS¹⁹⁹ *“el deterioro del entorno ha propiciado la conciencia social en torno a la necesidad de alcanzar unos estándares de calidad de vida que pasan, necesariamente, por la interconexión de las políticas socioeconómicas, ambientales y de planificación territorial. Y es que si la protección del medio ambiente, que hoy tan insistentemente perseguimos a nivel local, nacional e internacional, tiene su finalidad en asegurar la supervivencia de la especie en las condiciones de bienestar de las que hoy gozamos, siendo necesarios los recursos de los que nos valemos para ello, es evidente que el urbanismo, y especialmente el suelo y su planificación para*

¹⁹⁹ PAREJO NAVAJAS, T La Estrategia Territorial Europea. La percepción comunitaria del uso del territorio, Marcial Pons, Madrid, 2004. Pág. 171. Posiblemente los autores que con mayor convencimiento han defendido esta tesis hayan sido BASSOLS COMA, PAREJO ALFONSO, ÁVILA ORIVE, y más recientemente ALLENDE LANDA, PAREJO NAVAS y MORENO MOLINA.

concretar, ordenar, regular, y en su caso prohibir o limitar las distintas funcionalidades que le son propias, debe erigirse en el instrumento fundamental de la protección del medio ambiente”.

De ahí que en este trabajo defendamos que el futuro de la intervención administrativa en materia de urbanismo haya de pasar por el uso acompasado de la planificación territorial y urbana, de carácter general o sectorial, y la planificación socioeconómica y medioambiental. Y ello habrá de ser de la mano del principio de desarrollo urbano sostenible, un principio con el que trataremos de concretar las bases jurídicas que aspiran a la reinención de la planificación territorial y urbanística como instrumentos esenciales en la consecución de los objetivos del más amplio principio de desarrollo sostenible, y donde se ha de concretar esa visión holística que está llamada a desempeñar la planificación urbana en pro de la sostenibilidad.

Capítulo II:

El principio de desarrollo urbano sostenible

CAPITULO II: EL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

1. Introducción

Dadas las características y objetivos del presente trabajo, resulta conveniente centrar nuestra atención, en este punto, en la concepción jurídica de lo que se ha de entender por el principio de desarrollo sostenible, y por extensión, de su concreción en el más específico ordenamiento urbanístico. El debate, como hemos podido vislumbrar en el capítulo anterior, gira en torno a su conceptualización como principio general del Derecho, como auténtico derecho subjetivo reconocido a la ciudadanía, o como fines programáticos que han de guiar la actuación de las Administraciones Públicas.

Pero este análisis, recurrente casi en cualquier trabajo jurídico, sin embargo exige un empeño más exclusivo que el que simplemente nos guía en estos momentos²⁰⁰, ceñido a enmarcar el estudio de un concreto principio;

²⁰⁰ Prueba de ello es la extensa doctrina que se ha ocupado de su estudio, y que podemos concretar, sin ánimo de ser exhaustiva, en los siguientes trabajos: ARCE FLOREZ-VALDEZ, J., *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*. Civitas, Madrid, 1990; BALAGUER CALLEJON, F., *Las fuentes del Derecho I. Principios del ordenamiento constitucional*, Edit. Tecnos, Madrid, 1991; BELADIEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Edit. Tecnos, Madrid, 1994; BOBBIO, N., *Teoría General del Derecho*, Edit. Debate, Madrid, 1991; CLAVERO AREVALO, M., “La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento jurídico”, *RAP* nº 4; DELGADO BARRIO, J., “Reflexiones sobre el art. 106.1 CE: el control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. III, Madrid, 1991; DIEZ-PICAZO, L., “La Constitución y las fuentes del Derecho”, *REDA* nº 21, 1979; ESSER, E., *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho privado*, Edit. Bosch, Barcelona, 1961; FREIXES SAN JUAN, T. y REMOTTI CARBONELL, J.C., “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, *REDC*, nº 35, 1992; GARCIA DE ENTERRIA, E., “Principio de legalidad, Estado Material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución”, *REDC*, nº 10, 1984; GARCIA DE ENTERRIA, E., *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, Madrid, 1984; GORDILLO CAÑAS, A., *Ley, principios generales y Constitución: Apuntes para una relectura desde la Constitución de la teoría de las fuentes del Derecho*, Edit. Ceura, Madrid, 1990; LEGUINA VILLA, J.; “Principios generales del Derecho y Constitución”, *RAP*, nº 114, 1987; PAREJO ALFONSO, L., “Constitución y valores del ordenamiento” en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo I, Edit. Civitas, Madrid, 1991; PRIETO SANCHIS, L., “Sobre

objetivo este último que, no obstante, no es baladí, pues depende, según veremos, de la noción que de estos principios generales tengamos²⁰¹, de su extensión y eficacia jurídica, para que, en un lógico *continuum*, las conclusiones de nuestro estudio sobre el concreto principio que nos ocupa hayan de tener un alcance u otro.

Pero además, hemos de advertir que el concepto de desarrollo sostenible que aquí nos ocupa no es el originario, aquel más general que aparece exclusivamente vinculado al medio ambiente, sino el más específico ligado al urbanismo, y a su concepción más amplia que integra la vertiente, no sólo ambiental, sino también económica y social del equilibrio en los procesos de desarrollo urbano. Aquel que fija su atención en la utilización racional de los recursos naturales y en el disfrute del medio ambiente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras, aquel que se preocupa por el crecimiento urbano eficiente y sostenible basado en la utilización racional del

principios y normas. Problemas de razonamiento jurídico”, Cuadernos y Debates nº 49, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; SUAY RINCON, J., “La doctrina de los principios generales del Derecho” en la *Protección Jurídica del ciudadano. Estudios Homenaje al Profesor González Pérez*, Tomo I, Edit. Civitas, Madrid, 1993.

²⁰¹ Hemos de insistir en la finalidad de adentrarnos en este punto a la conceptualización de los principios generales del Derecho, que no es otra que la de tratar de concretar jurídicamente la noción de desarrollo urbano sostenible, ya que de por sí, un intento de acercamiento, en abstracto, al concepto de principio general del Derecho exigiría estudios de la extensión del presente. En este sentido SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Fundamentos de derecho administrativo* Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991, Pág. 367. ha realizado la siguiente reflexión en torno a lo problemático del concepto “Si la costumbre plantea problemas al teórico y al intérprete, estas dificultades se multiplican por cien a la hora de afrontar esa fuente evanescente denominada principios generales del Derecho; uno de los conceptos más importantes y sobre los que más se ha escrito en la ciencia jurídica, pero que más complicado resulta definir. Con ellos ocurre algo semejante a lo que San Agustín decía del tiempo: todo el mundo sabe lo que es, pero nadie parece capaz de explicarlo”. Por su parte, RUBIO LLORENTE, F. *Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales*, Edit. Ariel, Madrid, 1995, pág. 113 indica que, respecto de los principios constitucionalizados en la Constitución española de 1978, no figuraba en las preocupaciones principales de los constituyentes la utilización profesoral de un término que se utiliza despreocupadamente para designar realidades de muy diversa naturaleza.

territorio, dada la conceptualización admitida ya por gran parte de la doctrina del suelo como recurso ambiental²⁰².

En definitiva, nos preocupa ese concepto de desarrollo sostenible aplicable al urbanismo, con el que podamos propugnar un replanteamiento de la ordenación urbanística que tenga en cuenta la consideración de la ciudad como ecosistema urbano, donde la preocupación por hacer crecer a la ciudad se sustituya por hacer la ciudad más sostenible, y donde el planeamiento se entienda como la elección de políticas que equilibren la preservación del medio ambiente con el dinamismo económico y la cohesión social y la calidad de vida, de manera que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas.

Así, hechas estas consideraciones previas, corresponde que nos adentremos, sin más dilación, a su conceptualización jurídica, primero como principio general del Derecho, para luego extraer consecuencias en torno a su configuración como derecho subjetivo -o no-, y como función o potestad administrativa.

2. El principio de desarrollo urbano sostenible como principio general del derecho.

Más allá de la polémica siempre abierta, sobre el origen, naturaleza, ámbito, alcance, clases, funciones, etc, de los principios generales del

²⁰² Entre otros, se puede citar los trabajos de AVILA ORIVE, J.L. *El Suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, pág. 24 y ss PEREZ ANDRES, A.A. *Régimen Jurídico de la Planificación Ambiental*, en obra colectiva *El Derecho Administrativo en el Umbral del S. XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Coordinador SOSA WAGNER, F., Tomo III, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 3945 y ss. BASSOLS COMA, M. Ordenación del territorio y medio ambiente. Aspectos Jurídicos. *Revista de Administración Pública*, núm. 95, mayo-agosto de 1.981, pág. 42. TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella, Madrid, 1980. PAREJO ALFONSO, L. *El Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas*, Editorial Ciudad Argentina, Madrid, 1.986. BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2.001, pág. 532 y ss.

Derecho²⁰³, puede decirse que existe una consideración unánime en la doctrina científica acerca de la calificación de estos principios como un instrumento de conformación jurídica y social que expresa valores intrínsecos en la sociedad y que sirven de articulación y engarce a todo el sistema jurídico.

Desde esta óptica, no podemos más que afirmar que el Derecho no se agota en la ley o en la norma escrita, sino que, además y ante todo, se expresa en unas reglas primeras que, por un lado, ordenan las instituciones que forman el tejido de las relaciones de convivencia social y, por otro, organizan el sistema jurídico general (y los subsistemas sectoriales o territoriales) elevándolo a la categoría de verdadero ordenamiento, en el que, gracias a los mismos, cada pieza normativa cobra sentido y funcionalidad²⁰⁴. Precisamente su positivización -generalmente posterior a su conformación como valor jurídico-, tanto en la normativa legal o reglamentaria como en las leyes constitucionales, no hace sino reconocer el importante papel que los mismos desempeñan.

Por las razones aludidas, el estudio sistemático de un sistema jurídico exige partir de los principios que conforman al mismo y que van a servir precisamente para dar respuesta a las preguntas fundamentales planteadas en la aplicación de éste. Y al mismo tiempo, tales principios se van a constituir en una fuente reveladora de primer orden para determinar la forma, estructura y constitución del sistema en que se desenvuelven²⁰⁵.

²⁰³ En este sentido, LEGUINA VILLA, “Principios Generales...”, Op. cit., pág.8, ha puesto de manifiesto como nadie cuestiona hoy seriamente la idea de que el ordenamiento jurídico está formado tanto por normas específicas como por principios, por más que continúe abierta y viva la polémica científica acerca del origen, el alcance y la función o funciones que estos últimos desempeñan dentro del ordenamiento.

²⁰⁴ Dentro de los principios jurídicos generales hay que entender incluidos, por tanto, *los principios institucionales* o, con palabras de ESSER, “los principios dimanantes de las instituciones positivas” y los *principios ordinamentales* que son los que presiden la construcción, la organización y la estructura de cada ordenamiento jurídico. Vid. LEGUINA VILLA, “Principios Generales...”, Op. cit., pág.8.

²⁰⁵ SANTAMARIA PASTOR, J.A., “Fundamentos...”, Op. cit., pág. 53 ha destacado que: “el estudio coherente y científicamente articulado de un conjunto de normas termina por crear un

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, podemos afirmar que no estamos enfrentándonos, en este punto, a una teorización inútil en la definición del marco jurídico del desarrollo urbano sostenible que tratamos de concretar en este trabajo, sino, como certeramente ha indicado GARCIA DE ENTERRIA, es algo con lo que nos topamos inevitablemente en el trabajo jurídico concreto y, por ello, sigue diciendo el autor citado, la inexcusabilidad de estos principios generales sigue siendo el gran obstáculo para que cualquier concepción positivista del Derecho, que intente reducirlo al contenido estricto de las leyes, pueda prevalecer²⁰⁶.

La Sentencia de 16 de mayo de 1990 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (sección 6ª), pone de relieve la importancia de los mismos en el ordenamiento jurídico en esta misma línea. Diciendo así:

“SEGUNDO.- Los principios generales del Derecho, esencia del ordenamiento jurídico, son la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios «informen» las normas -art. 1º,4 del Título Preliminar del Código Civil- y que la Administración esté sometida no sólo a la Ley sino también al Derecho -art. 103.1 de la Constitución. Y es claro que si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios”²⁰⁷.

sistema: esto es, una totalidad cuyos elementos se hallan interrelacionados y en la que dichas relaciones están precedidas por un elenco de principios ordenadores; principios que actúan como elementos vertebradores del sistema y que, al tiempo, reobran sobre el mismo al operar como fuente de nuevas normas y de criterios interpretativos”

²⁰⁶ GARCIA DE ENTERRIA, E., Prólogo al libro de BELADIEZ ROJO antes citado, pág. 15.

²⁰⁷ En el mismo sentido GARCIA DE ENTERRIA, E., “Principio de Legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10, año 1.984, pág. 14, ha subrayado, en relación a la dicción del artículo 106 de la Constitución española de 1.978 que obliga al sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho, que “Examinado en sí mismo, este precepto es realmente notable, puesto que presupone de manera inequívoca (como resulta gramaticalmente del uso de la conjunción “y” que existe un Derecho simplemente, que la Ley no es el único origen del Derecho para el sistema constitucional, que *ius* y *lex* no se corresponden y se confunden, según el dogma central del positivismo”.

Sentado lo anterior, y centrándonos en la concreción de sus funciones, virtualidad y valor jurídico, es de destacar que la casi generalidad de la doctrina que se ha ocupado del estudio y análisis de los principios generales del Derecho (DE CASTRO, GARCIA DE ENTERRIA, SANTAMARIA PASTOR, GONZALEZ PEREZ, SUAY...) ha destacado, en concordancia con lo ya expuesto, tres funciones básicas de éstos: en primer lugar, como fuente supletoria de la Ley o la costumbre; en segundo término, como elemento de interpretación y/o informador de las normas jurídicas; y, por último, se ha subrayado su papel como prescripción de comportamiento para un determinado valor contenido en el principio²⁰⁸.

Respecto de la primera, es preciso subrayar que, pese a considerarse una de sus funciones básicas, en la actualidad no es la función única, tal vez ni siquiera la más trascendente de los principios generales del Derecho, cubrir las lagunas surgidas en la creación y aplicación de la ley²⁰⁹. En efecto, LEGUINA VILLA ha indicado que *“es claro que los principios generales del Derecho no limitan su campo de acción a un mera función normativa subsidiaria en defecto de otras fuentes del Derecho aplicables al caso concreto: a ello se opone su misma naturaleza de principios, esto es, de reglas primordiales o primeras del ordenamiento, las únicas, por tanto, que pueden ofrecer criterios para resolver las cuestiones primarias del Derecho (DE CASTRO)”*²¹⁰.

Señalada así la importancia de esa segunda función inspiradora e hermenéutica de las normas jurídicas, es claro que también nos encontramos, en

²⁰⁸ BELADIEZ ROJO, M., Op. cit., págs. 94 y ss añade a estas tres funciones (a las que no considera sino como ámbitos de aplicación de una misma función: su función como fuente del Derecho) una cuarta función la de justiciabilidad directa de los principios en virtud de la cual, a juicio de la autora se nos permite recurrir cualquier norma o acto jurídico concreto dictado desconociendo el valor jurídico insertado en el principio.

²⁰⁹ En este sentido es fundamental la consulta del trabajo de CLAVERO AREVALO, M., “La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo”, R.A.P., nº 7, 1.952.

²¹⁰ LEGUINA VILLA, “Principios generales...”, Op. cit., pág. 9

este punto, no sólo ante una virtualidad de los principios generales del Derecho, sino que además, desde la perspectiva del concreto principio que nos ocupa, se trata de una función también superada desde su definitiva juridificación en nuestro derecho interno.

En efecto, como hemos tratado de exponer en el Capítulo anterior (apartado 3, especialmente las páginas 114 y siguientes) de una interpretación sistemática del artículo 45 de la Constitución se desprende de manera inequívoca, que el principio de desarrollo sostenible constituye un principio rector de la política económica y social, y por lo tanto despliega la eficacia propia de estos principios que establece el artículo 53.3 de la CE, que no es otra que la derivada de su reconocimiento, respeto y protección, lo que debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

También hemos comprobado cómo tanto la legislación positiva como la práctica judicial se han ido inspirando claramente en este principio, la primera, incluyéndolo entre los objetivos de la legislación sectorial correspondiente²¹¹, y la segunda, incluyéndose en las decisiones judiciales cada vez con mayor frecuencia consideraciones de sostenibilidad como criterios hermenéuticos²¹².

²¹¹ En efecto, hemos visto a lo largo del primer capítulo la materialización de esta fuerza inspiradora del principio de desarrollo sostenible en multitud de normas jurídicas que en una instancia jurídica supranacional van desde los primeros tratados y declaraciones internacionales comentadas a inicios de este trabajo, al derecho comunitario originario y derivado. Y desde el derecho interno se ha manifestado desde la Constitución de 1978 a las diferentes políticas sectoriales con repercusión o incidencia ambiental, lo que vale decir, a la legislación sectorial (ambiental, agrícola, pesquera, urbanística, energética, etc) y de la Ley sectorial, en el caso que nos ocupa, la urbanística, a los instrumentos de planificación y programación del uso del suelo.

²¹² Vid. MORENO MOLINA. A.M *Urbanismo...* Op. cit. Pág. 79 y ss. Este autor recoge varios ejemplos de sentencias paradigmáticas en la materia como son la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1998 donde se resolvió un recurso contra un acuerdo del Consejo de Ministros relativo a la inclusión de las salinas de Ibiza en la lista de humedales del convenio de Ramsar, y empleo como uno de sus argumentos interpretativos el hecho de que el Acuerdo impugnado había sido dictado en cumplimiento del artículo 45.2 de la CE, “Orientados a garantizar un desarrollo sostenible, equilibrado y racional, que no olvida a las

De ahí que queramos centrar nuestra atención, en este punto, en su papel como prescripción de comportamiento para un determinado valor contenido en el principio, que, en el marco del Estado Social de Derecho, se traduce en la configuración de un conjunto de deberes de la Administración y, correlativamente, en una serie de derechos reconocidos a los ciudadanos por derivación de esos valores que aglutinan los principios.

Así lo ha afirmado también el Tribunal Constitucional quien estableció la validez de norma jurídica de la Constitución -que según se sabe reconoce una serie de principios en su articulado- en la Sentencia nº 16/1.982, de 28 de abril:

“Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos... están sujetos a ella”

Y, afirmado ello, ha utilizado con frecuencia los principios del Estado Social (fundamentalmente los artículos 1 y 9 de la Constitución) y de interpretación conforme a la Constitución para dar solución a determinados conflictos planteados en la sociedad. Resaltando así la efectividad de los principios constitucionales enunciados para la consecución del Estado Social, Democrático y de Derecho que la propia constitución preconiza.

Por lo anterior, interesa subrayar en este punto, en cuanto a su función y virtualidad, que parece necesario un replanteamiento del papel desempeñado

generaciones futuras”. O más recientemente la paralización cautelar de un Plan de Actuación Integrada del Municipio de Parcent (Alicante) en el año 2006 por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana, cuyo fundamento jurídico, en resumidas cuentas fue el siguiente: FJ3º *“a través del programa se intenta ordenar una superficie de 1.019.861 m2, y posibilitar la edificación de 1.496 viviendas, lo que desde luego es excesivo para este tipo de instrumentos, ya que una actuación de tal naturaleza exigiría una instrumentación de carácter más general, donde pudieran ponderarse las necesidades integrales del municipio, y su sostenible desarrollo...”*

por el principio de desarrollo sostenible que ha de evolucionar desde el seco positivismo inspirado desde el más puro Estado de Derecho característico del Siglo XIX preocupado por mantener la concepción de éste desde un plano puramente formal, a la consideración Social del Estado que determina una nueva valoración de lo material en el concepto de Estado de Derecho²¹³.

En efecto, desde la visión que proporciona el denominado “Estado constitucional de Derecho” en la célebre expresión de GARCIA PELAYO²¹⁴ se puede decir que han quedado superadas las restricciones que la metodología positivista en la interpretación y aplicación del Derecho han impuesto durante largo tiempo. Así, si desde el método de la metodología positivista encarnada fundamentalmente por KELSEN²¹⁵, más allá de la subsunción en reglas sólo hay decisionismo y arbitrariedad, desde la óptica actual del paradigma del Estado constitucional de Derecho es exigible un nuevo método que asegure la mejor decisión, en definitiva una derivación de la denominada “buena administración”, y que implica una concepción material, y no meramente formal, del Estado de Derecho²¹⁶.

²¹³ Al respecto, PAREJO ALFONSO, L. JIMENEZ BLANCO, A, y ORTEGA ALVAREZ, L. *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona, 1.992, pág. 51 indican que los excesos a que condujeron el positivismo y el formalismo jurídicos en que terminó desembocando el Estado de Derecho “determinan -de forma paralela a la progresiva penetración y consolidación de la idea del activismo social del Estado- la recuperación del plano sustantivo o material en el concepto de Estado de Derecho. Este no significa ya tan sólo garantía de principios y reglas formales en la producción, vigencia y aplicación del ordenamiento jurídico, sino también y sobre todo salvaguardia y realización de determinados bienes y valores históricos y reales. La Ley deja de ser simplemente la expresión de la `razón colectiva', de la `justicia definida por la voluntad soberana', para pasar a ser sobre todo el producto de la voluntad parlamentaria mayoritaria en el contexto del pluralismo político y, por tanto, manifestación de un compromiso político en el seno de un orden constitucional dado”.

²¹⁴ Vid. GARCÍA PELAYO, M. “Estado legal y Estado constitucional de Derecho”, en *Obras Completas*, Madrid. 1991. Págs. 3027 y ss.

²¹⁵ Vid. KELSEN, H. *Teoría Pura del Derecho*, Buenos Aires, 1985.

²¹⁶ Todo ello remite, como podrá deducirse, al realce de la motivación como instrumento de éste. Puede verse, en este punto, el trabajo de FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1999.

Pues bien, el paradigma del Estado constitucional de Derecho, y con éste la consideración que los principios derivados del mismo imponen añadiendo a las técnicas propias de la metodología positivista, prácticamente constreñidas a las de subsunción, las de ponderación y argumentación y abandonando progresivamente la consideración supletoria de los principios respecto de las reglas, imponen a mi juicio nuevas consideraciones y perspectivas que tiene como una de sus consecuencias hasta cierto punto inevitables la aplicación en la total actuación de la Administración del principio de desarrollo sostenible desde las nuevas dimensiones y perspectivas que son las que pretende abordar con la necesaria prudencia en este trabajo.

Y a esta reinterpretación en el marco del sistema jurídico-constitucional que le sirve de base, debemos añadir el contexto europeo en que estamos insertos y que condiciona la actuación jurídica pública²¹⁷.

En efecto, hoy es reconocido, con casi práctica unanimidad, la importante misión que los principios generales del Derecho desempeñan en dar respuesta a problemas que escapan al ámbito de acción de los Estados. Incluso, su consagración supone un motivo más de acercamiento entre los sistemas de “droit administrative” y “rule of law” en el marco de la Unión Europea; hecho, éste último, cada vez más inevitable en una época histórica donde el tráfico internacional y las integraciones nacionales son la clave del próximo siglo y éstas determinan, a su vez, un acercamiento y ósmosis entre los distintos sistemas jurídicos para hacer posible, tanto el comercio y el intercambio internacional, como para hacer frente a problemas jurídicos comunes que no

²¹⁷ Sobre esta interpretación del renovado papel de los principios en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico público es fundamental la lectura del trabajo de CASTILLO BLANCO, F. *A la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico público. Especial referencia al abuso del derecho*. Estudios y Documentos INAP. 2007

admiten nacionalidad ni se detienen en las fronteras, como es la consecución del desarrollo sostenible²¹⁸.

En suma, podemos concluir en este punto, con LEGINA VILLA dos cuestiones fundamentales sobre las que tratamos de incidir en las páginas anteriores:

“1º que entre los principios y las normas “stricto sensu” no hay diferencia de naturaleza, sino sólo de estructura y de función: ambos tipos de preceptos forman parte del ordenamiento jurídico y son, por ello, en igual medida, Derecho objetivo, aunque difieren en su estructura, en las funciones que desempeñan y en el lugar o rango que ocupan dentro del mismo; y 2º que, si bien los principios jurídicos son, por lo común, una forma de “ius involuntarium”, en expresión de SANTI ROMANO, o de Derecho no escrito, cuya fuente de producción se encuentra en la experiencia viva de las relaciones sociales, no hay obstáculo dogmático alguno para que puedan ser plasmados en el “corpus” de las normas escritas, sin que por ello cambien su calidad de tales principios o pierdan alguna de sus funciones dentro del ordenamiento”²¹⁹.

Así, atendiendo a esa clasificación, principios, valores y reglas que gobierna la configuración constitucional del Estado de Derecho, -que define los valores como normas de normas, con un contenido indeterminado pero preciso, los principios como cláusulas generales, normas más abstractas y abiertas, y las reglas como disposiciones generales y abstractas que determinan un supuesto de hecho y su consecuencia- en el ámbito que nos ocupa, podemos afirmar que la calidad de vida -fin último del desarrollo sostenible- es un valor hacia el que se deben proyectar las normas jurídicas y ha de dominar la construcción del ordenamiento. Y el desarrollo sostenible el principio general, y en consecuencia, título habilitante para el ejercicio de potestades precisas por parte

²¹⁸ Sobre esta cuestión es de interés la consulta del trabajo de CASTILLO BLANCO. F.A *La protección de confianza en el derecho administrativo*. Marcial Pons. 1998. Págs. 43 y ss.

²¹⁹ LEGUINA VILLA, “Principios...”, Op. cit., pág. 10.

de las Administraciones Públicas dirigidas a su consecución, y que por ende, ha de orientar su actuación; y al mismo tiempo constituye el elemento jurídico que ha de dotar de contenido más o menos cierto a esa calidad de vida mediante su desarrollo preciso en la regulación correspondiente.

En esta inteligencia, estos momentos, en el que se ha superado una de las cuestiones fundamentales de un principio jurídico, cual es su positivización como principio jurídico -especialmente en el ámbito urbanístico esta se ha producido primero, a través de la mayoría de la normativa autonómica, y por el TRLS 02 del Estado después- y su juridificación como criterio hermenéutico, interesa subrayar en este trabajo, ante todo, cómo de él, y más concretamente de su aplicación al Derecho urbanístico, se han de derivar una serie de mandatos-deberes que, traducidos en potestades administrativas exigen unas determinadas actuaciones-obligaciones tendentes a la consecución de un desarrollo urbano sostenible en su visión integral, y a la efectividad conjunto de derechos subjetivos que su reconocimiento formal implican para los ciudadanos, en suma, el reconocimiento del debatido derecho a la ciudad.

Un alcance reconocido por PIÑAR MAÑAS²²⁰ con las siguientes palabras:

“Sea como fuere, lo cierto es que el principio de desarrollo sostenible hoy se ha convertido en un verdadero principio general del derecho, aplicable e invocable. Las administraciones pueden decidir discrecionalmente (nunca arbitrariamente) las medidas que consideren adecuadas para garantizar y promover el desarrollo sostenible. Adoptadas tales medidas (lo que presupone que las mismas van dirigidas a alcanzar el fin garantizador del concepto jurídico indeterminado a que nos referimos) entrará en juego, por regla general, el ejercicio de potestades, pero en este caso ya regladas en cuanto concretadas en la norma habilitante. En cualquier

²²⁰ Vid. PIÑAR MAÑAS. J.L. “El desarrollo sostenible como principio jurídico” en *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo* COSCULLUELA MONTANER. L (Coord), Civitas. 2003, pags. 190 y 191.

caso, el desarrollo sostenible es, por si mismo, título habilitante para que las Administraciones Públicas ejerzan potestades de control e inspección (que deberán venir concretadas en la norma precisa de regulación de su ejercicio). En este sentido, incrementa el ámbito del poder público. Pero en la misma medida, exactamente en la misma, incrementa el ámbito de garantías y derechos de los ciudadanos”.

Este mandato dirigido a los poderes públicos, interpretado desde el más específico principio de desarrollo urbano sostenible, implica disponer el territorio, la ciudad y las infraestructuras de forma que permitan el desenvolvimiento vital más óptimo del ciudadano para el momento presente, sin perturbar el de las generaciones futuras²²¹.

En otras palabras, el principio de desarrollo urbano sostenible, determina, por un lado, el fin común de las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo integrando el bloque teleológico de las potestades administrativas derivadas de dichas políticas, y cuya finalidad última no es otra que el uso de este recurso conforme al interés general. Pero además, esas prescripciones finalistas operan simultáneamente tanto como objetivos del ejercicio de las correspondientes potestades

²²¹ Ciertamente cada vez más se pueden leer afirmaciones en la doctrina tendentes al reconocimiento de que con del desarrollo sostenible adquieren la condición de sujetos de derechos las generaciones futuras. Ante la polémica titularidad de derechos de “las generaciones venideras” MONTORO CHINER. M.J “El estado ambiental ...” Op. cit. Pág. 98. afirma la existencia de una responsabilidad de los poderes públicos para con las futuras generaciones, diciendo que “quienes menosprecien -legislador o autoridad administrativa- el medio ambiente o la calidad de vida, bajo el pretexto de que las futuras generaciones no gozan todavía de derechos subjetivos, o, simplemente, no pueden expresarse, políticamente, estarán infringiendo la finalidad básica de toda Constitución democrática, consistente en ponderar el poder de la mayoría en beneficio de la aún débil minoría”. Asimismo, PIÑAR MAÑAS, J.L “El desarrollo sostenible ...” Op. Cit. afirma cómo el bien jurídico protegido del desarrollo sostenible nos es nuestra salud actual, ni siquiera sólo nuestra salud futura, sino la de nuestros hijos y, lo que es más importante e innovador, la de quienes todavía no han nacido. En el mismo sentido se puede consultar los trabajos de JIMENEZ HERERO, J.M “Ciencia y conciencia de la insostenibilidad” en *Fugesma*, junio 2001. P. 13 o TORNOS MAS. J “Prologo” al libro de SANZ PEREZ, D.C *La Administración Local y la protección de la Atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo*, CEDECS, Barcelona, 1999. Pág. 5, y más recientemente LOPERENA ROTA. D “El derecho al desarrollo sostenible” en la obra colectiva *El derecho a un medio ambiente adecuado* EMBID IRUJO. A (Coord.), 2008, pág. 65.

administrativas, directrices y criterios para el orden en la ocupación y utilización del territorio y el suelo, así como, en su caso, límites de dicho ejercicio por mor del reconocimiento de un conjunto de derechos reconocidos a los ciudadanos que se derivan, asimismo, del principio de desarrollo urbano sostenible.

En efecto, y esta es la otra cara de la moneda del principio que nos ocupa, el principio de desarrollo urbano sostenible constituye un mandato-deber de los poderes públicos, también, para garantizar la efectividad del estatuto ciudadano, enunciado, en sus condiciones básicas -que a todas luces se revelan como claramente insuficientes como tratamos de analizar a lo largo de este trabajo-, en la legislación estatal del suelo²²², mediante medidas de ordenación territorial y urbanística que, entre otras finalidades, garanticen la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada,²²³ el derecho de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público,²²⁴ y sobre todo, el derecho a participar en la construcción del proyecto de ciudad²²⁵.

²²² En concreto dispone el apartado 3º del citado artículo 2º del TRLS 08 que “*Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. 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, en los términos que disponga la legislación en la materia.*” Unos derechos y deberes que se concretan en los artículos 4 y 5.

²²³ El artículo 4. a) del TRLS 08 establece en relación a este derecho que se ha de entender por vivienda digna y adecuada aquella que sea “*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*” un precepto que vincula tres derechos constitucionales íntimamente relacionados como son el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE) y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE).

²²⁴ Véase el apartado b) del artículo 4 que promueve no sólo el fomento de la configuración y utilización de los espacios públicos como lugares de encuentro, convivencia y disfrute del entorno urbano, sino que además quiere que estos lugares se conviertan en espacios

De esta forma, el reconcomiendo del principio de desarrollo sostenible, como principio general, ahora también del derecho urbanístico, implica, no sólo ese mandato-deber dirigido a las Administraciones públicas para hacer de esta función pública que es el urbanismo, un auténtico instrumento para la consecución de un urbanismo que sea eficiente para los requerimientos de la calidad de vida, donde se armonicen las exigencias de la economía, el empleo, la cohesión social, y de otros derechos sociales como es, 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; sino que también se traduce en un conjunto de derechos ciudadanos, íntimamente vinculados al nacimiento del principio.

Y es que, como ya adelantábamos en el Capítulo inaugural de este trabajo, no se puede obviar en toda esta dialéctica que la tensión entre ese orden valores ínsitos en el principio de desarrollo sostenible -la consecución del progreso económico y social, la conservación y mejora del medio ambiente, la consecución de la calidad de vida y la utilización del suelo de acuerdo con el interés general- responde a la asunción de dos circunstancias: por un lado, que la naturaleza no es inagotable y que sus equilibrios básicos no son resistentes a

articuladores de la cohesión social y de la integración, atendiéndose en este punto especialmente a los colectivos con discapacidad, al incluirse el principio de accesibilidad universal cuya formulación general y más acabada se encuentra en la Ley 51/2003 de 2 de diciembre de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

²²⁵ Los apartados c) e) y f) del citado artículo 4 establecen entre los derechos incluidos en el llamado estatuto de ciudadano el de: “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, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.* 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, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.* f) *Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística,(...)”*

las alteraciones provocadas por la mano del hombre -unas alteraciones antrópicas en las que el urbanismo constituye un auténtico paradigma-, y, por otro, que de la conservación de la naturaleza depende la existencia de la propia especie humana y su progreso. De ahí que defendamos la incardinación de la regulación de los usos del suelo, del urbanismo, dentro de lo que, conforme a lo expuesto, la doctrina ha venido a calificar como la Constitución ambiental²²⁶.

En definitiva, ciertamente, la consideración del principio de desarrollo urbano sostenible como principio general del derecho urbanístico constituye algo más que un principio informador o un elemento esencial de la legislación urbanística. Es, en suma, un auténtico principio director de las políticas públicas de suelo, del que se extraen mandatos-deberes para las administraciones públicas con competencias en la materia, y por ende, de los instrumentos de planeamiento urbanístico, y un conjunto de derechos de ciudadanía sobre los que reflexionaremos en las páginas siguientes.

3. Del principio a los derechos: ¿un camino necesario a recorrer?

Como hemos podido observar a lo largo del primer Capítulo, una aproximación teórica al principio de desarrollo sostenible, en sus tres dimensiones, nos sumerge en una auténtica espiral en la que comenzamos definiendo el concepto de sostenibilidad ambiental, base conceptual del principio y germen de su aparición en el contexto internacional, pero que abarca innumerables aspectos. Su conceptualización nos lleva a la necesidad, específicamente, de adentrarnos en el contrapeso necesario para la consecución de los objetivos que dicho concepto abarca, la sostenibilidad económica, y ahí

²²⁶ Así lo ha hecho, al menos en la interpretación sentada en el apartado 3.3 del Capítulo anterior, donde reflexionábamos sobre la recepción del principio de desarrollo sostenible en la legislación urbanística, la reciente ley estatal del Suelo en su artículo 2, donde se ha dejado establecido este claro carácter inspirador de toda la política urbanística que se atribuye al principio de desarrollo sostenible, al tiempo que ha realizado una pormenorizada definición de las características que han de tener estas políticas urbanísticas para que sean consideradas acordes con el principio que las inspira.

vemos como la simple definición de lo que se ha de entender por una economía sostenible deriva en la puesta en consideración de las necesidades sociales que engloba el concepto de sostenibilidad social.

Por ello, hemos considerado conveniente reflexionar en las páginas precedentes sobre la consideración jurídica del principio de desarrollo sostenible a fin de desterrar las ya caducas concepciones del mismo, ya no sólo las que lo encasillan en una categoría jurídica inerte en cuanto a su efectividad práctica desde el punto de vista del positivismo jurídico, lo cual ha quedado ampliamente demostrado que no es más que un concepción ya obsoleta del sistema jurídico y plenamente superada desde la visión que proporciona el Estado Constitucional de Derecho; sino aquellas concepciones primigenias del desarrollo sostenible basadas en la necesidad de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras, que aún hoy, y a pesar de la cantidad de documentación y declaraciones que apuntan a una concepción más global del principio, sigue sin estar plenamente destacada.

En efecto, en nuestros días la tendencia generalizada es la de ligar el principio de desarrollo sostenible a medio ambiente, lo cual, según hemos podido comprobar, tiene una base más que certera²²⁷, sin embargo, parece obvio afirmar que supone una visión incompleta ya que, en la exposición sentada, ha quedado claro que el llamado principio de desarrollo sostenible, está integrado por unos objetivos que son mucho más amplios y abarcan más campos que la protección del medio ambiente el cual, sin duda, se erige en pilar y elemento necesario del concepto de sostenibilidad, pero no en exclusiva.

²²⁷ En efecto, la primera formulación de este principio la encontramos en el conocido Informe “Nuestro Futuro Común” elaborado en el seno de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, creada en otoño de 1983 en virtud de la resolución 38/161 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su trigésimo periodo de sesiones.

Esta constatación, nos ha llevado a concluir que el desarrollo sostenible se ha de instituir en un principio autónomo del más general de protección ambiental en el que se incluyen otros principios funcionales para su efectividad²²⁸, que en la expresión acuñada por MARTIN MATEO, constituye un autentico “megaprincipio”, inspirador de cuantas otras políticas sectoriales desarrollen los poderes públicos²²⁹. Y en el que su aplicación al más específico ordenamiento urbanístico constituye una gran oportunidad para su concreción y efectividad práctica, dadas las ventajas comparativas que la actuación, desde la ordenación territorial y urbanística de las ciudades, representa para su consecución.

Esta comprobación de que el principio de desarrollo sostenible va mas allá de la protección del medio ambiente, y por ende, del reconocimiento del carácter de bien jurídico protegible del ambiente²³⁰, nos permite enlazar con una cuestión fundamental del análisis jurídico que estamos haciendo al principio de desarrollo urbano sostenible, y sobre la que tratamos de reflexionar en las siguientes líneas sobre la base del siguiente interrogante ¿podemos también hablar del bien jurídico “sostenibilidad” y del derecho al desarrollo sostenible?.

Si como afirmábamos en las primeras páginas de este trabajo, hemos dejado establecido que el reconocimiento del ambiente como bien jurídico va

²²⁸ Uno de los máximos teorizadores del concepto jurídico de desarrollo sostenible en su visión global, el jurista griego MICHAEL DECLERIS es quien primero individualizó los principios que a su vez han de integrar los que se ha venido en llamar “Derecho del desarrollo sostenible” en su trabajo *law of sustainable Development...* Op. Cit. Pág. 63 y ss. Véase también sobre estos principios aplicables en la gestión de la sostenibilidad urbana el apartado 2.3 del Capítulo I de esta obra.

²²⁹ *Manual de Derecho Ambiental*, Navarra, Aranzadi, 2003. Pág.39.

²³⁰ La doctrina mas autorizada entiende que ha sido el reconocimiento del medio ambiente como bien jurídico objeto de protección lo que ha dado carta de naturaleza a la configuración del derecho al medio ambiente ex artículo 45 C.E Vid. LOPEZ RAMON, F. “Derechos Fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 96, 1997, pág. 347. En este artículo el autor repasa toda la evolución doctrinal y jurisprudencial de la construcción jurídica del derecho al medio ambiente.

ligado al fenómeno de la extensión de la noción de bien jurídico respecto de los intereses colectivos y funciones administrativas del Estado y, por ende, de los llamados derechos de tercera generación²³¹, en los que queda acentuado su carácter solidario y, como señala MONTORO CHINER²³², sirve para garantizar su transmisión a las futuras generaciones, “su sustentabilidad”. En nuestra opinión la respuesta no puede ser más que afirmativa, ya que, consiguientemente, en esta clasificación tendría plena cabida el derecho a la sostenibilidad en cuanto función administrativa del Estado, de interés colectivo solidario y, dada su vocación de transmisión a futuras generaciones²³³.

No obstante, no hemos sido capaces de dejar tan claramente determinado, no ya el reconocimiento de un derecho al medio ambiente adecuado, de lo cual ya no se plantea duda, sino de cual haya de ser el contenido de ese derecho al medio ambiente. Pero no ha sido esta una opción espontánea. Ha sido, por el contrario, una opción largamente meditada, en la medida en que del estudio que hemos realizado de este concreto sector del ordenamiento jurídico, podemos decir que aun, la definición del contenido del derecho al medio ambiente, no es una tarea acabada. Y siendo así, esta afirmación de un derecho que lleva reconocido más de treinta años, quizás no sea este el lugar para tratar de

²³¹ DELGADO PIQUERAS, F. “Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente”, *REDC*, núm. 38 (1993), pp. 49-79. LOPERENA ROTA, D. *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid, Civitas, 1996, p. 154. BELLVER CAPELLA, V. “El futuro del Derecho al ambiente” en *El derecho humano al medio ambiente*. Humana iura num. 6, pag. 6, 1996. LOPEZ MENUÑO, F. “El derecho a la protección del medio ambiente”, *RCEC*, núm. 10 (1991), pp. 161-201. JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona, Bosch, 1995, p. 558. PAREJO ALFONSO, L. “La fuerza transformadora de la Ecología y el Derecho: ¿hacia el Estado ecológico de Derecho?”, *CT*, núms. 100-101, vol. II (1994), pp. 219-232.

²³² MONTORO CHINER, M^a J. “El Estado Ambiental de Derecho. Bases Constitucionales” en *El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D Ramón Martín Mateo*. SOSA WAGER, F., Tirant-lo Blanch. 1^a Ed. Valencia 2000. Pág. 3.439.

²³³ Lo han establecido así en sus trabajos PIÑAR MAÑAS. J.L “El desarrollo sostenible como principio jurídico” en *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo* COSCULLUELA MONTANER. L (Coord), Civitas. 2003, pags. 190 y 191. LOPERENA ROTA, D “El derecho al desarrollo sostenible” en la obra colectiva *El derecho a un medio ambiente adecuado* EMBID IRUJO. A (Coord.), 2008, pág. 65. JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Op. Cit. Pág. 543.

comenzar a delimitar, ahora, para la noción de desarrollo sostenible, cuál será el alcance del bien jurídico protegido en el reconocimiento de este pretendido derecho al desarrollo sostenible. Las dificultades que ha tenido la doctrina en este campo nos anuncian que en efecto no será tarea fácil, y por otra parte, tampoco creo que deba ser el objeto de este trabajo²³⁴.

Ciertamente, entre las dificultades que nos encontramos a la hora de concretar el bien jurídico protegido en el pretendido derecho al desarrollo sostenible es su marcado carácter evolutivo. De ahí la relativa transcendencia que tiene intentar una definición doctrinal o teórica del objeto del desarrollo sostenible, cuando la realidad está aportando permanentemente nuevos horizontes materiales que entrarían dentro de esa definición. En este sentido, aun cuando fuéramos capaces de realizar un intento de acotamiento conceptual, sería, no obstante, inevitable la labor de actualización posterior para acomodar el bien jurídico constitucionalizado a las necesidades de desarrollo que vayan surgiendo. Quizás el exponente más claro de este carácter evolutivo, para el caso del derecho al medio ambiente, sea un concepto tan inédito hasta hace

²³⁴ En este sentido afirma LOPERENA ROTA que, los precursores del Derecho ambiental asumieron en Europa una tarea titánica en los años setenta. “*Profesores como MARTIN MATEO, PRIEUR, KISS, o REHBINDER, atacaron el problema con autoridad y gran arrojo intelectual. Inmediatamente se encontraron con problemas conceptuales que todavía están pendientes de resolverse. Ciertamente definir el objeto a proteger, el medio ambiente, es tarea que quizás a un biólogo resulte sencilla, pero trasladar eso al mundo del derecho no es tarea fácil. nuestra ciencia es valorativa, antropocéntrica, vinculada a principios éticos y debe ser además operativa (...). Para el derecho, pues, a diferencia de la biología o la ecología solo una parte del medio ambiente es medio ambiente propiamente. Pero es que, aunque pudiéramos establecer con nitidez el concepto jurídico de medio ambiente, no podríamos proteger su integridad, como hacemos con otros bienes, ya que la vida humana requiere de algunas transformaciones del mismo, que, desde el punto de vista ecológico, puede considerarse agresiones. Se impone pues, hacer una ponderación de derechos e intereses en cada decisión de alterar el medio ambiente. encontrar criterios de ponderación que den la seguridad jurídica mínima que exige todo Derecho ha sido labora que no ha finalizado*”. Vid. *Desarrollo sostenible y globalización*. Aranzadi. 2003. Pág. 126. Por otra parte el objeto más concreto de este trabajo es el desarrollo urbano sostenible, la aplicación de este principio al ámbito urbanístico, y a lo largo del mismo trataremos de concretar las claves jurídicas que nos permitirán su correcta aplicación, entre lo que se encuentra, como no podía ser de otra forma, la concreción del contenido de este pretendido de derecho al desarrollo urbano sostenible. Un trabajo de sistematización de todos los aspectos que sean analizados a lo largo de este trabajo, y que culminará en las Conclusiones que hagamos al mismo.

poco como el de “biodiversidad”, sin duda alguna hoy una de las claves del moderno derecho ambiental²³⁵.

Por esta razón entendemos que es una tarea, no sólo compleja, sino también quizá algo infructuosa, la misión de delimitar el objeto de protección de ese pretendido derecho al desarrollo sostenible. Habría tenido su sentido, qué duda cabe, durante una primera fase, y tras su inmediata recepción en el Ordenamiento Jurídico español, por extensión del derecho ambiental europeo²³⁶. Sin embargo, en este momento puede resultar redundante o superfluo pretender delimitar con precisión los contornos jurídicos de una noción sometida a una constante mutabilidad cultural, social, y hasta científica.

En efecto, si el campo del derecho ambiental todavía habremos de reconocer que ese esfuerzo doctrinal que se sigue realizando para delimitar objetivamente la noción jurídica de “medio ambiente”, cuanto más no sucederá en el campo del derecho al desarrollo sostenible, en el que partimos de unas nociones, la sostenibilidad y el desarrollo, aun más indeterminadas si cabe, en cuanto conceptos jurídicos, que la noción de medioambiente.

Esto enlaza con la segunda dificultad con la que nos encontramos a la hora de delimitar el bien jurídico del derecho al desarrollo sostenible. Pues nos encontramos, en efecto con un concepto jurídico indeterminado, o mejor dicho indeterminable, bien por la potencial extensión de lo que podría llegar a abarcar, bien por la incesante dinámica evolutiva a la que está sometida. Así

²³⁵ Sobre el significado jurídico de este concepto y los sistemas de protección articulados por el ordenamiento jurídico, es de interés la consulta de los trabajos de HERRERA CALVO, P. M “Infraestructuras de soporte de la biodiversidad: planificando el ecosistema urbano” en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*. pags. 167-187 y de VILADRICH GRAU, M “La política medioambiental en España: nuevas leyes para viejos problemas” *Economistas*, Año Nº 26, Nº Extra 116, 2008 (Ejemplar dedicado a: España 2007. Un balance), págs. 266-271.

²³⁶ Y así lo hemos dejado establecido en las primeras partes de este trabajo donde delimitábamos en significado, concepto y contenido del principio de desarrollo sostenible recepcionado del derecho comunitario. Véase a este respecto el apartado 2 del Capítulo I.

pues, su constitucionalización puede ser útil para marcar los fines y principios que deben inspirar la actuación del poder público, aunque desde luego sólo tras una operación hermenéutica sería posible adaptarlos a los nuevos problemas que vayan apareciendo con el desarrollo de una sociedad post-industrial, toda vez, además, que su concreción va a depender también, del ámbito sectorial correspondiente al que tratemos de aplicarlo.

Y esta función interpretativa, es una labor que corresponde tanto a la doctrina, que ya está haciendo importantes esfuerzos para alcanzar una concepción cierta de los derechos que engloba el reconocimiento de este nuevo derecho a la sostenibilidad²³⁷, como a los tribunales, a quienes realmente les corresponde realizar esa interpretación “auténtica” de lo que comprende el derecho al desarrollo sostenible²³⁸.

²³⁷ Especiales esfuerzos en este campo han realizado los profesores PIÑAR MAÑAS. J.L. “El desarrollo sostenible como principio jurídico” en *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo Coscolluela Montaner*. L (Coord), Civitas. 2003, pags. 190 y 191. Y LOPERENA ROTA. D “El derecho al desarrollo sostenible” en la obra colectiva *El derecho a un medio ambiente adecuado* Embid Irujo. A (Coord.), 2008, pág. 65.

²³⁸ Algunos pronunciamientos que encontramos en esta concreta labor de definición del desarrollo sostenible y del pretendido reconocimiento del derecho ciudadano a la sostenibilidad son las conocidas Sentencias del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 junio y 61/1991, de 20 de marzo, de esta última destaca algún fragmento ya expresado en este trabajo, en el que se afirma que “marzo *“La política pública dirigida a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar la calidad de vida debe velar 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 ambiente: art. 45.2 C.E.) y debe, además, promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, de tal modo que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 C.E.). (...) lo que hoy se condensa en el principio de desarrollo sostenible (que el uso que ahora hacemos de los recursos naturales no impida o dificulte el uso que de esos mismos recursos puedan y quieran dar las generaciones futuras). La racionalidad de la utilización viene dada por la sostenibilidad del uso, en los términos que hemos indicado”*. Sobre este particular, véase también la nota a pie número 216.

Y otras más recientes donde se discute la cualidad de interés público protegible del desarrollo sostenible, en la Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Sentencia núm. 879/2005 de 19 septiembre la revisión de un Plan de Ordenación Urbanística contrario al principio de sostenibilidad establecido en la legislación de Ordenación Territorial precedente, y a la que ha de estar sometida la aprobación de dicho plan, nos referimos a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala

Con esto queremos decir que, si bien no parecen existir obstáculos de importancia para actualizar la interpretación del bien jurídico constitucionalizado “medio ambiente” y del que parte, la noción de desarrollo sostenible. Más bien al contrario, nos encontramos ante uno de esos conceptos dominados por una gran flexibilidad, que permite análisis deductivo a la jurisdicción constitucional para extraerlo incluso de unos derechos positivizado en la Carta Magna donde no se contemplaba inicialmente. Lo que autorizaría un paulatino incremento del alcance objetivo del principio al desarrollo sostenible mediante una simple operación de reinterpretación legislativa o jurisprudencial. No obstante, la mera proclamación, en su caso, y como tal, de un derecho constitucional no sería suficiente para delimitar el bien jurídico protegido, si no se pone en contacto, con otros derechos con los que puede estar directamente relacionado. Y aun cuando la doctrina mas autorizada está dando pasos en este sentido, lo cierto es que aun encontramos poca jurisprudencia que pueda concretar el alcance jurídico de este derecho como tal. Por tanto habremos de esperar a nuevos pronunciamientos del alto intérprete de la Constitución, para poder alzar la bandera del reconocimiento constitucional de este derecho emergente y, sobre todo, para determinar el alcance en el Ordenamiento Jurídico va a permitir en su positivación.

En un intento de interpretación sistemática del alcance que podría tener este derecho, en el concreto ámbito que nos ocupa, podemos decir sin temor a equivocarnos, que el derecho al desarrollo urbano sostenible se enfoca hacia una multitud de planos en los que están implicados una heterogénea gama de compromisos constitucionales que van -teniendo en cuenta los tres pilares sobre

de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). Sentencia de 25 junio 2009. De esta ultima destaca un párrafo del FJ14 que dice: “*El desarrollo sostenible y el principio de integración en materia urbanística exigen que la opción urbanística elegida, ha de ser la más coherente y racional, con los indicados principios que rigen la materia urbanística y medioambiental, y en el supuesto presente ha de reiterarse que al existir diferentes opciones de ubicación de la edificación, la opción elegida queda lejos de ser la más coherente y racional en el espacio urbanístico y en el medio ambiental*”.

los que se erige el principio de desarrollo sostenible, medio ambiente saludable, desarrollo económico equilibrado y a la integración social en la ciudad-, desde la creación de un entorno urbano ambientalmente sostenible, hasta la plena satisfacción de los derechos a una vivienda digna, o del derecho al ocio mediante el uso y disfrute de los espacios públicos, por citar algunos de los derechos implicados²³⁹.

En efecto, somos conscientes que hasta fechas muy recientes esa pretendida conexión con otros derechos, se predica especialmente del derecho al medio ambiente, el cual aparece vinculado a derechos de naturaleza social y, concretamente, con el derecho a la salud. Pero esta relación, en nuestra opinión, debe ser ampliada a otros fines característicos del denominado *welfare state*, desde los que se concibe el derecho al desarrollo sostenible, y no tanto como un mecanismo de protección contra los potenciales daños que en la salud de los ciudadanos puede llegar a ocasionar los procesos de desarrollo insostenible de las últimas décadas, consecuencias ligadas hasta el momento, exclusivamente con los graves problemas de contaminación de cualquier tipo o de deterioro ambiental. Porque el derecho al desarrollo sostenible es más, porque lleva aparejado otras dimensiones, relacionadas con los procesos de desarrollo económico y social, que van mucho más allá de la mera protección del medio ambiente. Y es a partir de esa dimensión implícita que proporcionan una serie de nuevos derechos y principios, cuya síntesis cabría resumir -como hemos defendido en apartados anteriores-, en una especie de derecho a la calidad de

²³⁹ Como decimos lo largo de este trabajo tratamos de concretar las claves jurídicas que nos permitirán la correcta aplicación del principio de desarrollo urbano sostenible, entre lo que se encuentra, como no podía ser de otra forma, la concreción del contenido de este pretendido de derecho al desarrollo urbano sostenible. Un trabajo de sistematización de todos los aspectos que han de ser tenidos en cuenta es lo que tratamos de hacer en este trabajo, y que culminará en las Conclusiones que hagamos al mismo. No obstante vale destacar el merito de la nueva legislación estatal de suelo en este punto, al configurar en un amplio estatuto de ciudadanía algunos de los principales derechos implicados en este concepto de sostenibilidad urbana que perseguimos. Sobre esta cuestión véase la nota a pie 222, 223, 224.

vida²⁴⁰, desde donde debemos trabajar para construir el derecho al desarrollo sostenible.

La virtualidad de una interpretación sistemática, ligada a la concepción antropocéntrica que predomina en el reconocimiento de cualquier derecho social que se precie²⁴¹, junto con el reconocimiento de su dimensión horizontal que alcanza todas las otras políticas articuladas desde los poderes públicos, conseguiría superar con éxito, en algunos casos, los inconvenientes que supone la ausencia de reconocimiento expreso de un derecho o mandato constitucional sobre el desarrollo sostenible.

Ahora bien, ante esta postura que se acaba de exponer, como decimos, no creemos que sea demasiado fácil para los órganos jurisdiccionales la tarea de comprobar en cada caso concreto la proporcionalidad entre las medidas de derecho positivo y el valor desarrollo sostenible constitucionalizado. Indudablemente será complicado si, frente a las disposiciones normativas no siempre favorables a la consecución de la sostenibilidad de las acciones que se emprendan, se hacen valer por los jueces únicamente criterios genéricos de racionalidad o equidad. Pero esta dificultad sugiere de inmediato la idea de que el garante del derecho al desarrollo sostenible no pueden serlo en exclusiva los

²⁴⁰ Vid. R. Martín Mateo. “La calidad de vida como valor jurídico”. En *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (Martín-Retortillo, Coord.). Madrid. 1991. Tomo. II. Pág. 1448.

²⁴¹ Ya adelantábamos en el Capítulo I que en del Derecho ambiental, al igual que sucede en la mayoría de los derecho sociales, prima la concepción antropocéntrica del derecho, una idea que queda plasmada, por ejemplo, en la Declaración aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), donde se reconoce abiertamente en su principio 1º que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible”. Pero esta visión también se plasma en la configuración jurídica que nuestro Ordenamiento Jurídico ha otorgado al derecho al medio ambiente, en la medida en que la conservación del medio natural en la legislación positiva que protege el medio ambiente, está encaminada básicamente a la propia protección de la existencia humana. Se ha construido así una categoría de derecho subjetivo cuyo potencial titular sería la persona humana en general o el ciudadano en particular. Desde el anterior punto de vista, el objeto verdaderamente de un derecho humano al medio ambiente es en realidad la naturaleza, sino la exigencia jurídica del hombre-ciudadano a la protección de ese medio natural. Vid, epígrafe 1.3 del Capítulo I y la nota a pie numero 30.

tribunales de justicia, sino que se requiere de la acción conjunta de estos, en su labor de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y del poder político, a través, primero, de las leyes y, en segundo lugar, de la actuación de sus órganos administrativos.

Una de las consecuencias más notables que tendría el reconocimiento de esta función pública tendente a la consecución y satisfacción del derecho al desarrollo sostenible, sería, sin duda, la recepción de un mandato constitucional que exigiría la proyección sobre el conjunto del ordenamiento de un “factor de sostenibilidad” que condicionaría el proceso de toma de decisiones de todas las Administraciones Públicas, con independencia de si tienen o no atribuida una competencia específica en esta materia. Una problemática, la que plantea su configuración competencial, que debería quedar relegada en un segundo plano.

Esta apuesta, pese a las dudas que pueda suscitar en su aplicación práctica, no creemos que plantee demasiados inconvenientes, toda vez que la formulación constitucional de esta “horizontalidad” habría que considerarla sobreentendida en la configuración del medio ambiente, bien en forma de principio general o programático de la actuación de los poderes públicos, bien como teórico derecho ciudadano que debe ser respetado precisamente por estos últimos. Cualquiera de estas dos opciones implica una proyección en potencia del mandato constitucional sobre el conjunto de la actuación administrativa que no se debe cuestionar. De esta manera, se puede predicar en esta concreta dimensión jurídica lo que no se discute como característica general del Derecho ambiental.

Sentadas estas bases generales que nos permitirían comenzar a trabajar en la delimitación del objeto de protección del derecho al desarrollo urbano sostenible. Otras de las cuestiones que consideramos fundamentales plantear en este trabajo, igualmente conscientes de las complejidades que implican su mera

enunciación, y vista la problemática que plantea la simple delimitación del contenido, objeto y sujetos de protección que subyace al reconocimiento del derecho a la sostenibilidad, es su clasificación como derecho de tercera generación.

En efecto, quizás este sea un debate primario al derivado de su conceptualización. Pero con todo el cuestionamiento que sobre las teorías, aun poco acabadas de esta cuarta generación de derechos se está construyendo y sobre la que trabajaré en los próximos años. No puedo más que aventurarme a dejar sentadas aquí unas bases sobre las que seguro reflexionaré en trabajos posteriores, pero que son las que apuntan a la existencia de esta nueva generación de derechos, y lo que permitiría realizar un conceptualización acabada de lo que implica el reconocimiento del derecho al desarrollo urbano sostenible.

Ciertamente, la necesidad de una cuarta generación de derechos está siendo reclamada por la doctrina en tímidas reflexiones que aluden a los derechos republicanos, y colectivos.

Algunos representantes de estas reivindicaciones son autores como David VALLESPÍN PÉREZ²⁴², MATCHER²⁴³, PÉREZ LUÑO²⁴⁴, MARIO MORELLO²⁴⁵, ROBERT B. GELMAN²⁴⁶ y BUSTAMENTE DONAS²⁴⁷. No

²⁴² VALLESPÍN PÉREZ, D, El modelo constitucional de juicio justo en el ámbito del proceso civil, Atelier, Barcelona, 2002, pp. 31-32.

²⁴³ MATCHER, F, “La protection judiciaire des droits de l'homme”, *Informe General presentado en el Congreso Internacional Extraordinario de Derecho Procesal*, Bolonia, 1988, v. I, *sobre la Tutela giurisdizionale dei diritti dell'uomo a livello nazionale ed internazionale*, p. 12.

²⁴⁴ PÉREZ LUÑO, A, “La evolución del Estado social y la transformación de los derechos Fundamentales”, en AA. VV., *Problemas de legitimación en el Estado Social*, Trotta, Madrid, 1991, pp. 96- 97. Y más recientemente *La tercera generación de Derechos Humanos*. Navarra: Aranzadi. 2006. p. 28

²⁴⁵ MORELLO, A. M, “Los derechos del hombre de las tercera y cuarta generaciones”, en *Estudios de derecho procesal - nuevas demandas - nuevas respuestas*, v. 2. Buenos Aires: Platense/Abeledo-Perrot, 1998. , pp. 943-951

²⁴⁶ GELMAN, Robert B., “Declaración de los Derechos Humanos en el ciberespacio”

obstante, el contenido de la misma no es claro, y estos autores no presentan una propuesta única. Normalmente toman algunos derechos de la tercera generación y los incluyen en la cuarta, como el derecho al medio ambiente o aspectos relacionados con la bioética. Así, sin entrar en las teorías expuestas por cada uno de ellos, lo cual excedería con creces el objeto de nuestra exposición en este punto. Trataremos de hacer una apuesta en torno al reconocimiento de esta nueva generación de derechos, en la que entendemos se entiende el derecho al desarrollo urbano sostenible, por diferenciación de las tres generaciones precedentes.

En efecto, en nuestra opinión, además de los derechos individuales (civiles y políticos)²⁴⁸ y económicos sociales y culturales (sociales)²⁴⁹, se defienden los derechos de una colectividad correspondientes a la tercera generación (de

en <http://www.arnal.es/free/info/declaracion/html>

²⁴⁷ BUSTAMENTE DONAS, J “Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica” *Revista Interamericana de ciencia, tecnología, sociedad e innovación*, nº 1. 2001.

²⁴⁸ Identificados con aquellos que tuvieron su plasmación primero en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y posteriormente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de 1966 de los Derechos Civiles y Políticos. Estos derechos son los que engloban el derecho a la dignidad de la persona, y a su autonomía y libertad frente al estado, su integridad física, las garantías procesales. Fue el constitucionalismo y el liberalismo progresista quienes impulsaron la inclusión de dichos derechos en las constituciones de los estados nacionales europeos durante siglo XIX, favoreciendo así la universalización de los derechos civiles y políticos básicos, tienen como soporte la filosofía de la ilustración y las teorías del contrato social, de forma que mediante ellos, se limita así el poder del estado frente los individuos, estableciendo un equilibrio entre institución y ciudadano.

²⁴⁹ Los derechos de segunda generación se incorporan a partir de una tradición de pensamiento humanista y socialista; son de naturaleza económica y social, e inciden sobre la expresión de igualdad de los individuos. Los derechos de primera generación defendían a los ciudadanos frente al poder del estado, pero ahora se exige cierta intervención del estado para garantizar un acceso igualitario a los derechos anteriormente citados, es decir, para compensar las desigualdades naturales creadas por las ventajas y desventajas de clases, etnia y religión que caracterizan las diferencias sociales de los individuos desde su propio nacimiento. Se pedía así que el estado que garantice el acceso a la educación, el trabajo, la salud, la protección social, etc., creando las condiciones sociales que posibiliten un ejercicio real de las libertades en una sociedad donde no todos los hombres nacen iguales. La universalización del sufragio y el reformismo social permitieron que las constituciones liberales del siglo XIX pudieran encajar estos derechos. El movimiento obrero y las ideologías de corte internacionalista impulsaron definitivamente la consciencia de la necesidad de extender a todos los ciudadanos, y de forma progresiva, el derecho de educación, al trabajo, a una salud garantizada por el estado, etc.

solidaridad)²⁵⁰, y a una cuarta que agrupa derechos difusos. La característica de los derechos de la cuarta generación es que no hay un sujeto que sea titular, sino que los derechos implícitos en esta categoría son de todos. Esto es lo que autores como KYLIMCKA²⁵¹, SKINNER²⁵² o PETIT²⁵³, principales precursores del denominado “republicanismo cívico” han calificado como los “derechos republicanos”.

En este sentido, mientras las dos primeras generaciones de derechos reconocen derechos individuales, que protegen al individuo en la consecución de su propio beneficio, las dos segundas categorías, constituyen el reconocimiento de derechos colectivos²⁵⁴, aunque en nuestra opinión habría una diferencia sustancial de los derechos de tercera generación, también llamados de solidaridad, de los de cuarta generación, clasificados en los llamados derechos republicanos, y es que mientras los primeros nacieron para la defensa de los derechos de colectivos discriminados grupos de edad, minorías étnicas o religiosas, países en vías de desarrollo, y se plasmaron en los derechos a la paz y a una justicia internacional, a poder intervenir desde instituciones de carácter

²⁵⁰ Los llamados derechos de la solidaridad constituyen una tercera generación que se concretiza en la segunda mitad del siglo XX. Esta vez, su motor impulsor será la acción de determinados colectivos que reclaman legítimos derechos. Se comienzan a configurar en forma de declaraciones sectoriales que protegen los derechos de colectivos discriminados grupos de edad, minorías étnicas o religiosas, países del Tercer Mundo, que se afectados por alguna de las múltiples manifestaciones que cobra la discriminación económico social. En las dos últimas décadas del siglo que ya hemos abandonado, estos derechos han ido cobrando un papel cada vez más importante, y gracias a ellos se ha desarrollado concepto de diálogo Norte Sur, el respeto y la conservación de la diversidad cultural, la protección del medio ambiente, la conservación del patrimonio cultural del humanidad, etc. Vid. BUSTAMENTE DONAS, J “Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica” *Revista Interamericana de ciencia, tecnología, sociedad e innovación*, nº 1. 2001.

²⁵¹ KYLIMCKA, W. *la política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Paidós. 2003

²⁵² SKINNER, Q., “The foundation of Modern Political Thought”, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

²⁵³ PETIT, P., “Republicanism”, Oxford, Oxford University Press, 1997

²⁵⁴ Sin entrar en la problemática jurídica de los derechos colectivos, y sin ánimo de agotar la cita se puede consultar KYMLICKA, W, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Ed. Paidós, Barcelona, 1996, p. y AAVV *Una discusión sobre derechos colectivos*. Francisco Javier Ansuátegui Roig (coord.) Dykinson. 2001

supranacional en los conflictos armados locales, imponiendo a la paz desde una fuerza legítima, etc. Los segundos, son derechos colectivos que no protegen una colectividad determinada, sino al ciudadano, considerado bien como particulares portadores de un derecho subjetivo, bien como miembros de un indeterminado grupo titular de un interés socialmente relevante. Así, estos derechos de cuarta generación son derechos colectivos que protegen a la ciudadanía en general, pero, a la vez, son derechos individuales en la medida en que cada individuo es portador de éstos.

Me explicaré, desde los trabajos de KYLIMCKA, SKINNER y PETIT en torno al denominado “republicanismo” es preciso incorporar a la lógica del Derecho administrativo la lógica de que la democracia implica una afirmación de la ciudadanía tendente a buscar el equilibrio entre los derechos individuales y colectivos, entre el campo de lo público y lo privado, entre los valores republicanos, liberales y sociales²⁵⁵.

En efecto, como inclusive con anterioridad pusiera de manifiesto MARSHALL²⁵⁶, uno de los procesos sociales más significativos en la extensión del poder y el alcance de las actividades del Estado ha sido la ampliación de los derechos de ciudadanía. Por derechos de ciudadanía, a juicio de MARSHALL, han de entenderse aquellos derechos que acumula una persona simplemente por ser un ciudadano de la nación. Y de esta forma, el desarrollo de la ciudadanía supone la afirmación progresiva de los derechos civiles, posteriormente los derechos políticos y, a continuación, los derechos sociales. Y, aún cuando ciertamente, los mismos no han alcanzado plenamente su efectividad, no es menos cierto que desde la mitad del pasado siglo se han alumbrado nuevos derechos, los derechos republicanos, que aún no han sido, al

²⁵⁵ SKINNER, Q., “The foundation of Modern Political Thought”, Cambridge, Cambridge University Press, 1978 y PETIT, P., “Republicanism”, Oxford, Oxford University Press, 1997.

²⁵⁶ MARSHALL, T.H., *The Crisis in Marxist Sociology*, Cambridge, 1950.

menos en todos los supuestos, refrendados legalmente y efectivamente ejercidos, si bien lo cierto es la afirmación de una progresiva tendencia dirigida hacia su progresivo reconocimiento y protección por el Derecho, de lo cual, consideramos que una manifestación clara es, el derecho al desarrollo urbano sostenible.

Y es que el concepto de ciudadano se ha ido desarrollando progresivamente en la medida en que los individuos adquirirían derechos y extendían su participación a la creación de la ley. Dicho proceso, que se aleja de los derechos naturales, no es sino el resultado de una lucha histórica en virtud de la cual los individuos y los grupos sociales han reivindicado su afirmación.

La realidad es que la batalla por los derechos ciudadanos es, en sus inicios, una batalla librada por la burguesía y las clases medias precisamente contra el Estado, más precisamente contra un Estado dominado o controlado por una oligarquía o una aristocracia. De esta forma, en el S. XVIII, los contractualistas y las cortes británicas definieron los derechos civiles que darían origen al liberalismo (mediante éstos los ciudadanos conquistaron el derecho a la libertad, la propiedad y el derecho a defender y sostener todos los derechos implícitos en los anteriores ante la ley en igualdad con los demás ciudadanos) y en el S. XIX los demócratas definieron los derechos políticos (mediante éstos se conquistó el derecho de sufragio activo y pasivo y, en definitiva, el ejercicio del poder político) lo que determinaría las bases de las democracias liberales del S. XX. En un paso sucesivo, en la segunda mitad del S. XX, y ya que los derechos civiles y políticos se entendían asegurados al menos formalmente, se constitucionalizaron los derechos sociales dando lugar al denominado Estado

de Bienestar (el derecho a la salud, a la educación, a la cultura, a la vivienda, etc...) a impulso de los socialistas europeos²⁵⁷.

No obstante, a finales del S. XX, como ha puesto de relieve BRESSER-PEREIRA, ha aparecido un cuarto tipo de derecho: el derecho al patrimonio público que se manifiesta en los derechos de los ciudadanos a defenderse de aquellos que intentar apropiarse, de manera individual, de los bienes que pertenecen o deben pertenecer a todos²⁵⁸. Forma parte éste de los denominados derechos republicanos que surgen con la universalización del proceso de democratización que exige a los ciudadanos un mayor interés por los asuntos públicos.

Al respecto, en la segunda mitad del S. XX surgieron en diversos documentos de NACIONES UNIDAS los denominados derechos de tercera generación que incluían elementos tales como la solidaridad, la paz o el desarrollo económico, aunque como ha puesto de relieve BOBBIO éstos no son sino una categoría que es aún muy imprecisa y vaga²⁵⁹. Sin embargo, distintos a éstos son los derechos republicanos que se manifiestan, en definitiva, en que los ciudadanos tienen derecho a que la res pública siga existiendo y sirviendo a todos más que ser apropiada por grupos patrimonialistas o corporativistas que actúan en la sociedad como “buscadores de rentas”.

²⁵⁷ Aunque debe advertirse que, sin perjuicio de lo expuesto, HABERMAS ha advertido que el análisis de MARSHALL explica una historia lineal que no hace hincapié en la importancia de los derechos políticos y expone que “*De hecho, sólo los derechos de participación política fundamentan el marco legal de los derechos reflexivos y autoreferidos de los ciudadanos. Las libertades negativas y los derechos sociales pueden, en comparación, ser concedidos por una autoridad parthenalista. En principio, el Estado Constitucional y el Estado de Bienestar son posibles sin una Democracia*”. Vid. HABERMAS, J., *Between facts and norms*, Cambridge, MA: The Mit Press, 1992.

²⁵⁸ BRESSER-PEREIRA, L.C., “Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 8 y 9, 2001, págs. 7 y ss.

²⁵⁹ BOBBIO, N. *El tiempo de los derechos*. Sistema, Madrid. 1991. Pág. 39.

Al menos tres derechos republicanos deben ser señalados, a juicio de BRESSER PEREIRA, el derecho al patrimonio medioambiental y urbano, al patrimonio cultural y al patrimonio económico-público que hasta ahora se han manifestado, con carácter general en el derecho público como intereses difusos, pero que reclaman su conversión en derechos y que inciden en la defensa de esos bienes colectivos, y qué duda cabe que estos tres derechos están íntimamente vinculados con la noción de desarrollo urbano sostenible que defendemos en este trabajo y que se puede resumir, también, desde la perspectiva del ciudadano, en el derecho a la ciudad.

Así, y en palabras de CASTILLO BLANCO²⁶⁰ *“el urbanismo, como un derecho al espacio urbano, amén de su consideración como función pública, integra propiamente la lógica de estos derechos republicanos, supraindividuales, pertenecientes a todos”*. En el mismo sentido, PAREJO ALFONSO, ha puesto de manifiesto que la *“ciudad no se compone sólo, ni siquiera primordialmente, de propietarios de suelo (y aún éstos tienen entre sí normalmente graves contradicciones de intereses); todos los ciudadanos - concepto aquí especialmente oportuno- tienen, como ha dicho certeramente Henri LEFEBVRE, un verdadero derecho a la ciudad, derecho primario, olvidado en las antiguas tablas de derechos”*²⁶¹.

²⁶⁰ CASTILLO BLANCO, F *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante*. Editorial Aranzadi. 2006. Pág. 96 y ss.

²⁶¹ GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO ALFONSO, *“Lecciones...”*, op. cit., pág. 115. En efecto, la primera conceptualización clara del Derecho a la Ciudad se le debe al filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre, quien desde aproximaciones de tipo no jurídicas comenzó a esbozar lo que hoy, desde lo internacional y local se construye como Derecho a la Ciudad, algo sobre lo que profundizaremos en apartados posteriores de este trabajo. Baste dejar aquí sentado, por lo útil que puede ser a fin de completar la visión de esta nueva generación de derechos que queremos fundamentar, algunas de las claves de su pensamiento filosófico que le llevó a la reivindicación de este derecho a la ciudad, aun hoy día, incompleto desde el punto de vista jurídico. Así, y parafraseando el pensamiento de LEFEBVRE, *“más ahora que nunca en la historia de la humanidad, los hombres y las mujeres contemporáneos son la síntesis de su vida social, familiar y profesional, y las diferencias individuales no pueden seguir siendo ignoradas. Los ciudadanos contemporáneos, decía, deben definirse por la forma en que pertenecen a una red de distintas prácticas sociales en su familia, profesión y hábitat, ciudad, región y país en*

Siguiendo a CASTILLO BLANCO, un claro exponente de esta perspectiva del derecho al desarrollo urbano sostenible como derecho republicano de cuarta generación lo constituye la temprana articulación de la acción pública en esta materia a fin de estructurar su defensa, en un reconocimiento de que ese derecho al espacio urbano trasciende de lo individual, pero también de la exclusiva defensa de éste por los poderes públicos. Y es que, en efecto, nos dice este autor que:

“El ejercicio de la acción pública en materia de protección de la legalidad urbanística se reconoce a favor de los ciudadanos, entendiendo incluidas en el concepto tanto las personas físicas como las jurídicas. De esta forma, en su esencia está que no requiera una especial legitimación, como lo pueda ser un título de propiedad, de manera que la actuación procesal de los ciudadanos que pongan en marcha un proceso, es lícita y ajustada a derecho sean o no propietarios de parcelas²⁶², y lo es aunque sólo invoquen el interés de cualquier ciudadano a la legalidad urbanística, sin pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada”²⁶³.

En consecuencia, esta especial legitimación no tiene como finalidad única, aunque éste sea uno de los efectos que pueda producir, ayudar y colaborar con la Administración en la protección de la legalidad urbanística. Es algo más. Es el reconocimiento del Derecho a que el espacio urbano, y los valores y finalidades de la acción urbanística que lo integran, es algo de todos. Es un

donde el Estado sea el garante de los derechos y las obligaciones hacia una sociedad de tipo pluralista”. De acuerdo con este nuevo entendimiento del ser humano desde lo social y lo colectivo, la ciudad, y más específicamente lo urbano, es el escenario por excelencia de esa nueva definición de los hombres. Vid. *El derecho a la ciudad*, Península, Barcelona 1973. Pág. 75.

²⁶² De esta forma, la STS de 26 de febrero de 1998 establece en su Fundamento Jurídico quinto que *“el que los demandantes no hayan presentado ningún título de propiedad de parcelas incluidas en la Unidad de Actuación A-30 carece en absoluto de importancia, desde el punto y hora en que el art. 235 del TRLS concede acción pública en materia de urbanismo, de suerte que la actuación procesal de los demandantes es lícita y ajustada a Derecho sean o no propietarios de parcelas de esa Unidad de Actuación, y lo sería aunque sólo invocaran el interés de cualquier ciudadano a la legalidad urbanística”.*

²⁶³ Vid. CASTILLO BLANCO, F *Régimen Jurídico de las Actuaciones...* Op. Cit. Pág. 96.

derecho inherente a la condición de ciudadanía y que se ostenta por la concurrencia en los individuos de dicha cualidad²⁶⁴.

Y es que, al menos desde nuestro punto de vista, las finalidades asignadas a la acción urbanística, tanto de particulares como de los poderes públicos, han ampliado notoriamente sus horizontes desbordando, con creces, el mero crecimiento urbano y consagrando en la ciudadanía un derecho al espacio urbano, y a su adecuado desarrollo y desenvolvimiento en toda la extensión de los términos (que los integra con el derecho a un medio ambiente adecuado, la calidad de vida, los derechos de las minorías, el desarrollo sostenible, el derecho al patrimonio histórico-artístico, el derecho a la cultura arquitectónica, etc...), y del que no se han extraído, desde el punto de vista de la acción pública, todas las consecuencias²⁶⁵.

Pues bien, sobre la base de estas afirmaciones, y desde la consideración que hemos hecho del principio de desarrollo urbano sostenible, como derecho a la ciudad, y como derecho republicano de cuarta generación, cuya determinación y concreción jurídica acabada, en la que se incluya una categorización o listado de ese otro conjunto de derechos que su reconocimiento engloba -algunos de los cuales han quedado apuntados en paginas precedentes²⁶⁶-, aun está por llegar, trataremos de encontrar en este

²⁶⁴ Vid. CASTILLO BLANCO, F *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante*. Editorial Aranzadi. 2006. Pág. 97 y ss.

²⁶⁵ En este punto, sigue diciéndonos CASTILLO BLANCO que “Una visión, como la hasta ahora vigente en nuestro ordenamiento urbanístico, centrada básicamente en la adopción de las medidas previstas para la protección del orden urbanístico vulnerado y la realidad física alterada no hace sino reducir desde la visión actual del urbanismo, la finalidad a la que debiera servir dicha acción pública”, y en efecto, tal vez una de las soluciones que debiéramos añadir a la configuración del marco jurídico del desarrollo urbano sostenible sería la revisión de los procedimientos articulados para la protección de la legalidad urbanística, que a la vista está, no son todo lo eficaces que cabría esperar de ellos, pero esta cuestión, ha de ser objeto de estudio en otro trabajo. Vid. CASTILLO BLANCO, F *Régimen Jurídico...* Op. Cit. Pág. 99.

²⁶⁶ A lo largo de este trabajo tratamos de acotar y delimitar una visión global que trate de abarcar ese conjunto de derechos que han de entenderse implícitos en el reconocimiento del derecho al desarrollo urbano sostenible.

trabajo las imperfecciones del sistema jurídico que impiden su plenitud, a fin de hallar algunas respuestas que puedan, al menos, allanar el camino hacia su consecución.

4. El desarrollo urbano sostenible como función administrativa

Conscientes de las dificultades jurídicas que encierra el reconocimiento de un conjunto de derechos derivados de la proclamación de un principio general del Derecho y del reconocimiento del más amplio derecho al desarrollo urbano sostenible, así como de las arriesgadas afirmaciones realizadas en las páginas precedentes por lo resbaladizo que supone adentrarse en el terreno de la conceptualización jurídica de esa nueva categoría de derechos, a que hemos llamado de cuarta generación, sobre todo a la vista de los años que ha costado a la doctrina siquiera sentar las bases de lo que se haya de entender por derechos de tercera generación -algo que como decíamos, no está siquiera acabada BOBBIO-, tal vez la cuestión jurídica a plantear sería otra. Porque en la línea sentada por BETANCOR²⁶⁷, la protección de la naturaleza, no pide tanto derecho como deberes. La misma aseveración podemos hacer del principio de desarrollo urbano sostenible, ya que a nuestro entender en la consecución de la sustentabilidad de los procesos de desarrollo urbano se ha de primar su consideración como función pública que la de los derechos derivados del reconocimiento de ese estatuto de ciudadanía que de la proclamación del mismo se predica.

Consiguientemente quizás, aún cuando sea posible y necesario entrever el derecho al desarrollo sostenible en ese derecho más amplio que de una interpretación sistemática del artículo 45 de la Constitución Española se deriva -por su vocación finalista y por su interdependencia con otros derechos de la

²⁶⁷ BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Instituciones de Derecho Ambiental*. La Ley. 1ª Edición. Madrid 2001. pag. 581

persona y del ciudadano establecidos la Carta Magna-, resulte de mayor interés y eficacia la dimensión de la sostenibilidad en cuanto potestad o función administrativa. Entonces, desde este prisma, tal vez deba ser otra la interrogante que nos planeemos. ¿Cuál es la de la visión debe primar en el derecho al desarrollo sostenible la visión del derecho subjetivo de cuarta generación, o la visión de función administrativa?.

Hace ya diez años MONTORO CHINER²⁶⁸ declaró que el medio ambiente no sólo podía fundamentarse en la categoría de los derechos sino también en el mandato constitucional que atribuye a los poderes públicos un deber de protección.

Esta misma aseveración es perfectamente predicable respecto al interrogante planteado, tal y como hemos dejado sentado en los dos epígrafes anteriores. Ciertamente hemos visto las posibilidades jurídicas que nos conducen al reconocimiento del principio y del derecho al desarrollo urbano sostenible en términos paralelos al reconocimiento que se ha hecho de él en ámbito del derecho ambiental, dada la innegable similitud de caracteres entre uno y otro. Pero ciertamente, en nuestra opinión, la consecución del desarrollo urbano sostenible se hará más visible si lo abordamos desde la perspectiva de mandato-deber de las administraciones públicas que desde la concepción subjetiva del derecho.

En esta línea, el desarrollo urbano sostenible constituye una auténtica función pública que combina las potestades de ordenación territorial, de ordenación de recursos naturales, de planificación de la economía y de otras políticas sociales implicadas en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible. Es por ello que hay que trabajar hacia la necesaria integración

²⁶⁸ MONTORO CHINER, M^a J. “El Estado Ambiental ...” Op. Cit. nota a pie anterior. Págs.3.439 y ss.

competencial y normativa para la consecución de los objetivos del desarrollo urbano sostenible, sobre todo en un momento como el actual, en el que la complejidad de los objetivos de desarrollo, implican la imbricación de diversas materias correspondientes a diferentes niveles de gobierno.

En efecto, hablar simplemente de las competencias urbanísticas hoy en día en España es introducirse en un terreno resbaladizo en el que sería fácil caer en aporías si lo abordamos desde una perspectiva exclusivamente territorial, si tratamos de establecer una nítida distinción de materias que correspondan en exclusiva a uno u otros poderes del Estado. Además, como podemos imaginar, la distribución competencial en esta materia, y sobre todo, tomada con vistas a la determinación de las claves de la articulación de competencias para la conformación legal del urbanismo sostenible hace que esta tarea sea aún más complicada si cabe.

En efecto, esta expresión designa una realidad compleja que es la que tratamos de esclarecer en este trabajo de investigación, y que constituye la mixtura de diversas materias íntimamente relacionadas entre sí, el urbanismo y la ordenación del territorio, el medio ambiente, la promoción del desarrollo económico, la cohesión social y la calidad de vida, el derecho a una vivienda digna, etc. De ahí que centremos nuestra atención en este punto, en las bases constitucionales tendentes a la integración y armonización competencial de esas materias conexas que han de dejar atrás la fragmentación competencial existente, para la salvaguarda del nuevo derecho al desarrollo urbano sostenible que se está conformando.

Porque el cambio de paradigma surgido como reacción a la insostenibilidad del modelo de desarrollo urbano, socioeconómico y ambiental que ha guiado la evolución de nuestras ciudades en la última centuria, constituye una auténtica revolución en la que se hace imprescindible un

compromiso de cambio de dimensiones estratégicas. En la que es fundamental priorizar el interés general frente a los intereses particulares y la influencia de grupos privados. Y no podemos seguir escudándonos en la complejidad administrativa que se deriva de las competencias que ostentan las distintas administraciones e instancias territoriales nacionales e internacionales: municipios, Comunidades Autónomas, Administración General, Unión Europea...

4.1. La necesaria integración competencial y normativa para la consecución del desarrollo urbano sostenible: Factores que propician la integración

La imperfecta e inacabada regulación y distribución competencial que lleva a cabo la Constitución Española de 1978 entre aquellas materias que corresponde regular y gestionar al Estado y aquellas que le corresponden a las Comunidades Autónomas, no se da sólo en el ámbito que estudiamos (urbanismo, ordenación del territorio, medioambiente, cohesión social, planificación económica...) sino que es una característica común que afecta a todo el ordenamiento jurídico y cuyas consecuencias podríamos resumir en la voracidad autonómica sin límites que estamos percibiendo a cañonazos en los tiempos más recientes.

Pero quizá haya llegado el momento de llevar a cabo la tan necesaria corrección integradora, sin embargo el momento jurídico, y también físico -el desbordamiento de nuestras ciudades tradicionales es un fenómeno que parece imparable²⁶⁹ - no parece coincidir con el momento político que vive España que no mueve a la integración todo lo que sería deseable.

²⁶⁹ El informe sobre sostenibilidad correspondiente a 2009 confirma la insostenibilidad de las tendencias urbanísticas que a día de hoy siguen paralizándose a marchas forzadas a golpes de operaciones judiciales por las que se condenan estas prácticas llevadas a cabo por los ayuntamientos españoles con total desconocimiento del principio que ha de imperar el desarrollo urbanístico de nuestras urbes. *Sostenibilidad en España 2009*. Observatorio de la

Sin embargo, y a pesar de esta falta de armonía, existen tres factores fundamentales que están contribuyendo a marchas forzadas a la tan ansiada integración legislativa:

1. Por una parte, y como hemos analizado en el primer Capítulo en materia de medio ambiente la influencia del Derecho Ambiental Europeo ha sido de gran importancia. Así, podemos destacar, de entre los documentos analizados, la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Gotemburgo sobre Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor; la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible del año 2001, y el Sexto Programa de Acción comunitaria en materia de medio ambiente de 22 de julio de 2002.

Además la necesaria transposición de Directivas está uniformando el ordenamiento ambiental, así por poner algunos ejemplos se han aprobado, entre otras, la Ley Estatal del Ruido 37/2003, la Ley de Montes 4/2003, la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente o el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, normativa que inciden indirectamente en materias concernientes al urbanismo y la ordenación del territorio.

2. Por otra parte, en el ámbito propiamente urbanístico y de ordenación del territorio, la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (que será analizada en el Capítulo siguiente), como sabemos, provocó en su momento un vacío normativo que daba cierto vértigo y produjo el efecto inmediato de propiciar la rápida aparición de diecisiete normas autonómicas,

Sostenibilidad en España. Informe presentado públicamente en diciembre de 2009. Pág. 258. Sobre el particular de las prácticas de corrupción urbanística y la insostenibilidad de las ciudades se puede consultar el trabajo de AGUDO GONZÁLEZ, J “Corrupción urbanística e insostenibilidad: ¿Es la corrupción consustancial a nuestro modelo urbanístico?” en *El Ecologista*, N° 55, 2007, págs. 40-42.

que en su mayor parte no sólo se han limitado a llenar los vacíos producidos por la sentencia, sino que además han llevado a cabo una profunda regulación en materia de ordenación del territorio que moderniza, actualiza e incorpora la visión del urbanismo sostenible en las Comunidades Autónomas mediante distintos instrumentos (sobre los que profundizaremos en el Capítulo IV), entre los que cabe destacar la regulación y delimitación de los usos permitidos y prohibidos en suelo no urbanizable a través de Planes de Ordenación del Territorio, el establecimiento de estándares medioambientales e incluso definiciones jurídicas del desarrollo urbano sostenible.

Quizá la asignatura pendiente en lo que a esta visión integradora se refiere, sea la necesaria corrección integradora de los planes sectoriales y su inserción en los planes de ordenación del territorio y los instrumentos de planeamiento urbanístico, como es el planeamiento general normalmente previsto en las leyes autonómicas analizadas.

Pero en cualquier caso, es de resaltar uno de los aspectos positivos de las nuevas leyes autonómicas de urbanismo, y es que no sólo hacen mención al principio de desarrollo sostenible como inspirador de las actuaciones urbanísticas, sino que además, en su mayoría, han regulado el urbanismo y la ordenación del territorio conjuntamente e intentan armonizar, aunque sólo sea en el ámbito de su comunidad, los intereses ambientales, sociales y urbanísticos, como tendremos ocasión de comprobar en el Capítulo IV.

3. Por último, y lo que aporta más a toda esta concepción holística del desarrollo urbano sostenible, es la aparición del supraconcepto desarrollo sostenible aplicado al urbanismo, es decir, la aparición del desarrollo urbano sostenible como principio jurídico, como derecho subjetivo y como deber de las Administraciones Públicas, lo que puede contribuir enormemente a una nueva implementación de este tipo de normas que aúne intereses centrándose más en

la realidad sustantiva que deben regular y no tanto en la realidad competencial que obsesivamente se dedican a delimitar.

Es por ello que, como afirmamos anteriormente, quizá haya llegado el momento de llevar a cabo la tan necesaria corrección integradora, pero veamos ¿cómo se puede hacer esto?

4.1.a) El urbanismo sostenible como función pública del conjunto de poderes públicos

Por un lado, es preciso tener presente siempre que las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en cada una de las materias que inciden en la configuración legal del urbanismo sostenible pueden ser exclusivas, compartidas o concurrentes²⁷⁰. Así, por ejemplo, en materia de urbanismo y ordenación del territorio²⁷¹, el Tribunal Constitucional ha

²⁷⁰ Son exclusivas las que corresponden plenamente, en sus distintas manifestaciones: legislación básica, de desarrollo, reglamentaria y de ejecución, a una sola administración.

Son compartidas aquellas que se atribuyen en parte a una administración y en parte a otra. Por lo general, se atribuye la determinación del régimen básico al Estado y el desarrollo y ejecución, o sólo la ejecución de la normativa estatal a las Comunidades Autónomas. Como sabemos, la fórmula “bases más desarrollo” asigna al legislador estatal la tarea de producir la normativa básica y a las Comunidades Autónomas que así lo hayan asumido en sus respectivos estatutos de autonomía, la de dictar la legislación de desarrollo. Y son concurrentes las que, atribuidas a una administración y recayendo sobre un objeto jurídico concreto, entran en contacto, relación o colisión, con otras propias de otra administración que recaen sobre un objeto distinto pero próximo al de aquellas. En materia de reparto competencial son fundamentales las lecturas de TOMÁS Y VALIENTE, F *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Tecnos, 1988.

²⁷¹ Hasta aquí hemos hablado casi de forma indistinta de la Ordenación del territorio y del urbanismo como función pública, no obstante es claro que ambas funciones no son la misma cosa, y ello a pesar de que tanto por su contenido específico como por determinación de la Constitución Española se mantiene la dualidad conceptual entre Ordenación del Territorio y Urbanismo. Por esto se hace necesario establecer criterios que distingan las concretas funciones específicas que corresponden a una y otra función pública.

Sobre este particular, sobre el que no profundizamos más en esta obra por exceder del objeto de nuestro estudio, recomendamos la consulta de PAREJO ALFONSO, L “La ordenación territorial y urbanística en el contexto de la política económica y social del Estado” en *Documentación administrativa*, Nº 271-272, 2005, págs. 489, quien entiende que 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. De tal forma que, desde la ordenación del territorio se ejerce esa función pública desde una escala amplia y globalizadora (incluyendo determinaciones sobre protección del medio ambiente, desarrollo económico, regulación del suelo rústico, previsión de infraestructuras y urbanismo) que se predica al ámbito supralocal o

mantenido a lo largo de los últimos años una línea jurisprudencial bastante homogénea a la hora de enjuiciar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia²⁷². En ellas, asigna a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva, aunque añade, que en su desarrollo y ejecución efectiva, algunos aspectos de la ordenación urbanística puedan entrar en concurrencia con otras competencias estatales.

Así, el orden constitucional de distribución de competencias determina que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la materia “urbanismo y ordenación del territorio” debe integrarse con las competencias estatales (como las relativas a las condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales, legislación sobre expropiación forzosa, sistema de responsabilidad o procedimiento administrativo común) que, aunque no permiten una regulación general del régimen jurídico del suelo, pueden afectar puntualmente a la materia urbanística²⁷³.

En consecuencia corresponde a las Comunidades Autónomas emanar normas que afecten a la ordenación urbanística y territorial, sin perjuicio de que la competencia haya de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que pueden incidir puntualmente sobre la materia urbanística, y que ahora más que nunca, se hacen especialmente necesarias, pues la integración de estas otras materias conexas, y que a menudo se hacen de difícil armonización con el

regional (que podríamos llamar como el urbanismo supramunicipal). En cambio desde el urbanismo se ejerce dicha función pública atendiendo sobre todo a la regulación directa y concreta de los usos de suelo y en el ámbito local o urbano.

²⁷² Doctrina concentrada y resumida en sus sentencias 61/1997, de 20 de marzo y 164/2001 de 11 de junio. Sobre los criterios de delimitación competencial establecidos en dichos pronunciamientos se puede consultar el trabajo de MARTIN REBOLLO, L “Ordenación del territorio y urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual” en *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* (Coord. Tomás Cano Campos), Vol. 6, *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente*. Iustel. 2009, págs. 13-49.

²⁷³ Vid. PAREJO ALFONSO, L “La ordenación del territorio y el urbanismo” en la obra colectiva PAREJO ALFONSO, L. JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L *Manual de Derecho administrativo* 5ª edición, edit. Ariel, pp. 382-385, y 393-422.

derecho urbanístico, constituyen la clave de la conformación legal del urbanismo sostenible.

Siguiendo la línea argumental, es de sumo interés examinar con algún detalle esos títulos estatales incidentes en la materia urbanística, puesto que son los que operan las sustracciones a una competencia de extenso contenido, como hemos visto, que en principio se presenta adscrita por entero a las Comunidades Autónomas:

1. El artículo 149.1.1^a atribuye al Estado la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. La regulación de tales condiciones básicas -que no son equivalentes a las bases o la legislación básica, ni a la competencia estatal que se mueve en la lógica del mecanismo bases-desarrollo- no puede, empero, suponer una formación completa y acabada del derecho o del deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre una materia, podrán siempre aprobar normas atinentes a su régimen jurídico²⁷⁴.

Centrando la cuestión en la propiedad del suelo y en el urbanismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

²⁷⁴ Hay que precisar que, como estableciese el Tribunal Constitucional, esas condiciones básicas, hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales, esto es, las imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Además, estas “condiciones básicas” sólo pueden referirse a los derechos y deberes constitucionales, sin que puedan extenderse a los sectores materiales en los que aquellos se insertan, pues, de lo contrario, y teniendo en cuenta la fuerza expansiva de los derechos, “*quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1º CHA., que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional*” (STC 61/1997; FJ 7).

“El artículo 149.1.1ª constituye un título competencial que sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo. A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar; ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales. Habrá que distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1º CE.) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad ” (STC 61/1997; FJ 14).²⁷⁵.

De esta forma, se puede concluir en este punto que todas las competencias que, directa o indirectamente guardan estrecha relación con el desarrollo sostenible -aun cuando puedan tener incidencia en materias de asumidas en exclusiva por las Comunidades Autónomas, como es el urbanismo y la ordenación del territorio- quedan limitadas por la ordenación general o legislación plena o básica que pueda dictar el Estado conforme a sus competencias exclusivas en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, unas condiciones entre las

²⁷⁵ En este sentido el TC ha reconocido, en punto al artículo 149.1.1ª de la Constitución, que el establecimiento de unas clases determinadas de suelo encaja en la competencia atribuida por dicho precepto, argumentando que, sin dicha clasificación previa, no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana. A ello añade la consideración de que tal clasificación constituye presupuesto para la aplicación del sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios, por lo que entronca con la competencia estatal del artículo 149.1.18ª, sin que, por otro lado, la clasificación implique la prefiguración por el legislador estatal de un modelo urbanístico, ya que hay que deferir al titular de la potestad de planeamiento la división del territorio municipal en todas o algunas de las hipótesis contempladas (STC 61/1997; FJ 14).

que se incluyen mandatos constitucionales relacionados con los tres pilares del desarrollo sostenible: la sostenibilidad ambiental (V.gr artículos 45 y 46, sobre derecho al medio ambiente, a la calidad de vida, deber de protección de los recursos naturales y el patrimonio cultural ²⁷⁶), la sostenibilidad social (V. gr artículos 40, 47 y 48 sobre el derecho al progreso social equitativo, a una vivienda digna y adecuada, a la participación en los asuntos públicos²⁷⁷), y la sostenibilidad económica (V. artículos 138 y 149.13 y 18 sobre el deber de velar por el equilibrio económico y solidario, de establecer las bases de la planificación económica y del sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas...²⁷⁸)

2. En efecto, uno de los títulos implicados en la concepción del urbanismo sostenible es el del artículo 149.1.13^a de la Constitución, que reserva al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la

²⁷⁶ Artículo 45: 1. Todos tienen el *derecho* a disfrutar de *un medio ambiente adecuado* para el desarrollo de la persona, así como el *deber de conservarlo*. 2. 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 ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Artículo 46: Los poderes públicos garantizarán la *conservación* y promoverán el enriquecimiento del *patrimonio histórico, cultural y artístico* de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

²⁷⁷ Artículo 40: 1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el *progreso social y económico* y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de *estabilidad económica*.

Artículo 47: Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una *vivienda digna y adecuada*. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, *regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general* para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Artículo 48: Los poderes públicos promoverán las condiciones para la *participación libre y eficaz* de la juventud en el *desarrollo político, social, económico y cultural*.

²⁷⁸ Artículo 138: 1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de *solidaridad* consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un *equilibrio económico, adecuado y justo* entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

149. 1.13°. Competencia exclusiva del Estado para establecer las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Y 18°. - Sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas legislación sobre expropiación y legislación básica sobre contratos y concesiones.

actividad económica. Dicha competencia, que se fundamenta en el presupuesto de un único orden económico y de un mercado nacional, lleva implícita la idea de que el Estado configurado por la Constitución tiene una estructura interna plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial, por lo que no puede excluirse *“la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico, cuando éstas han sido asumidas en el Estatuto de una Comunidad Autónoma”*, resultando legítima esa diversidad de regímenes en la medida en que las diferencias y peculiaridades introducidas resulten adecuadas a su finalidad y se respete, además, la igualdad básica de los españoles (SSTC 88/1986, de 1 de julio [FJ 6] ; 62/1991, de 22 de marzo [FJ 4.a] ; y 225/1993 [FJ 5.A]).

En la competencia estatal ex artículo 149.1.13^a tienen cabida, como ha entendido el TC, las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

La intervención estatal se justifica en la medida en que para dotar a la política económica general de una imprescindible coherencia resulte necesario adoptar decisiones unitarias. Esto es, pese a la existencia de una específica competencia autonómica sobre un subsector económico determinado, el Estado se encontraría facultado no sólo para establecer una regulación general, estableciendo las bases o la coordinación de dicho subsector, sino, además, para adoptar las medidas singulares precisas en orden a alcanzar los fines generales propuestos en la ordenación de un sector económico y con el fin de integrar los subsectores de cada Comunidad Autónoma en la política económica general, y siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de

planificación económica (SSTC 95/1986, de 10 de julio [FJ 5] ; 75/1989, de 24 de abril [FJ 3]; 79/1992, de 28 de mayo [FJ 2] ; y 225/1993 [FJ 3.D])²⁷⁹.

Ahora bien, para evitar que se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas, ante el carácter general y abierto de las cláusulas que habilitan al Estado, *“es obligado enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su estatuto. Lo que requerirá el examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo a su “objetivo predominante” (STC 13/1989), así como la necesaria correspondencia de esa medida con los intereses y fines generales que justifican la intervención del Estado para la ordenación de la actividad económica general” (STC 225/1993; FJ 3).*

Así pues, habría que determinar el alcance de la competencia estatal cuando incide sobre una competencia autonómica sectorial, porque, como ha señalado el Tribunal Constitucional, *“cuando el Estado se apoya en un título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica frente a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cualificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de los que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo, incidiendo continua y diariamente en una materia*

²⁷⁹ En el ámbito urbanístico, el Tribunal Constitucional ha afirmado que, al amparo del título del artículo 149.1.13ª de la Constitución, el Estado puede establecer fórmulas de coordinación, de forma que sus decisiones condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 61/1997; FJ 22). Tal ocurre con el sector inmobiliario que, como el mismo Tribunal ha señalado, puede enmarcarse dentro de las facultades de dirección general de la economía que al Estado incumben, de modo que es difícil negarle toda competencia para fijar algunos criterios generales (FFJJ 24 y 36). Sin embargo, esta dimensión legítima de la acción estatal (que entronca con el mandato que el artículo 47 del Texto constitucional dirige a los poderes públicos) ha de tener lugar necesariamente a través del sistema de distribución de competencias constitucionalmente diseñado y no a pesar de éste.

que ha quedado ampliamente fuera de su competencia” (SSTC 213/1994, de 14 de julio [FJ 10] ; y 61/1997 [FJ 36]).

La inteligencia restrictiva del artículo 149.1.13^a de la Constitución ha de completarse con una interpretación finalista o teleológica, *“de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía” (STC 61/1997; FJ 36)*.

De esta forma, cabe afirmar que la competencia estatal en el señalamiento de las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica (ex art. 149.1.13^a CE), tiene incidencia en el urbanismo solamente si el régimen jurídico urbanístico tiene trascendencia económica general²⁸⁰.

3. Aunque ya lo hemos mencionado, interesa detenerse aquí en capacidad de incidencia sobre aspectos propios de la ordenación urbanística de las competencias sobre medio ambiente. En este terreno es claro que el Estado posee importantes competencias normativas por virtud del artículo 149.1.23^o de la CE que establece que el Estado tienen la “legislación básica” sobre protección del medio ambiente. No obstante, también es cierto que, por virtud de este mismo precepto constitucional, las Comunidades Autónomas poseen competencias (“facultades” dice impropiamente el texto constitucional) para establecer “normas adicionales de protección”. Por su parte el artículo 148.1.9^o de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas “la gestión en materia de medio ambiente”. Estos términos constitucionales han cristalizado

²⁸⁰ Esta podría ser perfectamente la argumentación que haya llevado al estado, en al menos algunos de los puntos de la fundamentación jurídico competencial del Proyecto de Ley de Economía Sostenible en ciernes, en aquellos aspectos que apuntan a una incidencia urbanística para la defensa y articulación del nuevo modelo de economía sostenible que se pretende con la misma, y que será objeto de sucinto análisis en el Capítulo VI.

de forma variada en los diferentes Estatutos de Autonomía “normas de protección adicional”, “legislación en el marco del artículo 149”, “desarrollo legislativo y la ejecución” o la “gestión”²⁸¹, de esta forma, la mayoría de las Comunidades Autónomas no sólo han procedido a llevar a cabo el correspondiente desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal dictada sobre esta materia, sino que además, han incluido en sus respectivos estatutos las facultades para establecer normas adicionales de protección.

Según la jurisprudencia del constitucional, la expresión “legislación básica” sobre medio ambiente tienen un contenido material bastante amplio²⁸², e incluye desde luego todo tipo de normas, por muy grande que sea a su grado de detalle, y alcanza prácticamente a cualquier materia de carácter ambiental²⁸³. Así, podemos afirmar que este título competencial tiene, por su carácter transversal, una gran fuerza invasiva en otros ámbitos competenciales y puede

²⁸¹ Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente, vid. En general: VALENCIA MARTIN, G. “Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional”, en la obra colectiva VV.AA (LOPEZ RAMON, F Coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*. Edit. Thomson-Aranzadi, 2006, págs. 233 a 252; Generalitat de Catalunya: *El Tribunal Constitucional y el medi ambient*. 1997; CHOY i TARRÉS, A. *La conflictividad competencial*. Institut d’estudis autonòmics, 1994; RUIZ RICO, G. “la jurisprudencia constitucional española en materia de medio ambiente”, en la obra colectiva VV.AA. *La protección jurisdiccional del medio ambiente*. Edit C.G.P.J, 2001, Págs. 182 y ss. BERNALDO DE QUIRÓS, J “Las competencias autonómicas sobre medio ambiente y su jurisprudencia”. En la misma obra colectiva anterior. Págs 67 y ss. JIMENEZ BLANCO. A. “Jurisprudencia sobre medio ambiente y ecología” *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, N° 100-101, 1994, págs. 335-347. 1994.

²⁸² Sobre la amplitud y densidad de esta competencia normativa estatal se ha pronunciado el TC en su sentencia de 4 de julio, 149/1991, relativa a la impugnación de la ley de Costas. Véase en especial su fundamento jurídico 1º.

²⁸³ Entre estos supuestos de legislación básica se encuentran la fijación de estándares de calidad para el agua y el aire; regulación y protección de las aguas (como Dominio Público estatal Hidráulico) y de las Costas (como dominio estatal marítimo terrestres); el establecimiento de estándares industriales para todo tipo de instalaciones y productos, vehículos, combustible, instalaciones industriales, etc; normas sobre la protección de la naturaleza; la regulación de los residuos; la disciplina ambiental de Actividades (clasificación y evaluación ambiental, autorización integrada, etc).

desde luego fundamental normas jurídicas de la más variada especie, que tengan incidencia directa en el fenómeno urbanístico²⁸⁴.

Pero en el punto que aquí más nos interesa, su posible incidencia en cuanto a la “ordenación del territorio”, existe una consolidada jurisprudencia, véase por todas la STC 36/1994, de 10 de Febrero, especialmente su FJ.3º, del cual se pueden extraer dos importantes consideraciones. Que aunque la competencia de la ordenación del territorio deba ponderar los efectos sobre el medio ambiente, esto no implica que atraiga hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza. Y partiéndose de esta premisa, se extrae la segunda consideración, y es que son las competencias en materia de medio ambiente las que condicionan el ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio. Sin embargo, a pesar de este contenido propio y de la posibilidad de condicionar el ejercicio de la competencia de ordenación territorial, desde estos títulos no puede invadirse el ámbito reservado a esta última llevando a cabo directamente la ordenación del suelo.

La configuración de la evaluación ambiental de los planes urbanísticos es un ejemplo singular de este problema de la articulación competencial en atención a la configuración legal del urbanismo sostenible. Como se verá en el Capítulo V, la Ley 9/2006 dispone la obligatoriedad de llevar a cabo tal evaluación y establece para ello una serie de piezas documentales y decisorias en el procedimiento evaluador. Es evidente que esas disposiciones han de encajarse en el legislación urbanística autonómica, y constituyen materialmente disposiciones y reglas típicas del procedimiento de elaboración y aprobación de planes urbanísticos -esto es, planeamiento urbanístico-, en concreto en la fase

²⁸⁴ En este sentido, uno de los más significativos ejemplos de este “efecto colateral” del artículo 149.1.23 sobre urbanismo lo constituye el nuevo Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, que ha sido dictado por el estado sobre la base, de entre otros, de este título competencial.

de “formación y aprobación de los planes”. De esta forma, el Estado ha regulado unas figuras que fundamentadas en el título competencial “bases sobre protección del medio ambiente” se proyectan sobre los planes urbanísticos, que tradicionalmente han sido considerados como elementos del coto “urbanismo”²⁸⁵.

Por lo que respecta al significado de las normas adicionales de protección, se trata con carácter general de disposiciones que establecen un “plus” de protección del ambiente, y en principio también puede afectar a cualquier campo de la protección del entorno, con la excepción de determinadas materias, ya sea por el carácter unitario-estatal del bien tutelado (agua, aire) ya por razones de la proscripción de la fragmentación del mercado interior (como ocurre con los estándares de emisión para vehículos) y además debe respetar los límites constituidos por otros títulos competenciales del Estado, como son los establecidos en los artículos 149.1.13, 16 y 19 de la Constitución Española.

Sin embargo, el cuadro competencial constitucional es mucho más complejo que todo esto, dado que existen numerosas materias que en principio no tienen relación directa con la protección del medio ambiente, desde las que el Estado puede regular aspectos de la protección ambiental (aguas, costas, montes, caza, agricultura, parques naturales...)²⁸⁶. También hay que tomar en

²⁸⁵ Sobre este particular se recomienda la lectura de MORENO MOLINA, A, *Medio ambiente y urbanismo* ...Op. Cit. Págs. 173 y 174. En estas páginas afirma que esta Ley 9/2006 constituye también normativa urbanística y de ordenación del territorio, y pregunta este autor ¿Se ha excedido en este caso el Estado?, a su juicio la respuesta es negativa, porque el ámbito material de la Ley 9/2006 es universal y no solo urbanístico territorial, y añade que ni siquiera establece un procedimiento formalizado exhaustivo de la figura, sino solo sus grandes piezas operativas. Así concluye con la afirmación de que si nuestro derecho urbanístico no estuviera basado conceptual y operativamente sobre la figura del plan (lo que no es imposible como lo demuestra el derecho comparado) dicha Ley no tendría impacto alguno sobre la materia “urbanismo.

²⁸⁶ Por ejemplo en materia de montes, el Estado posee competencias para dictar la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. En materia de aguas, al Estado corresponde (art.1 49.1.22) la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma. Así, es posible la ordenación autonómica de ciertos usos del suelo en el ámbito

consideración en este punto, aunque tenga menos incidencia en la configuración jurídica del desarrollo urbano sostenible aún si cabe, el artículo 149.1.18ª de la Constitución, dado que este atribuye al Estado diversos títulos competenciales, entre los que destacan los relativos a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que habrán de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas, y el procedimiento administrativo común; amén de la expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad.

Tales competencias quedan imbricadas, en mayor o menor medida, con cualquier regulación que se haga sobre el régimen del suelo por lo que no existe duda de que el Estado puede imponer un “corpus” de preceptos dimanantes de dichos títulos y exigir su observancia por las Comunidades Autónomas en la regulación que hagan en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda.

4.1.b) Otros criterios de delimitación competencial a tener en cuenta

Otras consideraciones constitucionales que hay que tener presente a la hora de buscar las claves jurídicas para la integración competencial y normativa para la consecución del desarrollo urbano sostenible la constituyen, por un lado, la cláusula de supletoriedad (art. 149.3 CE), la cual hay que tomar en consideración en sus justos términos. Como sabemos esta cláusula establece que corresponde al Estado la competencia sobre las materias no asumidas por los estatutos de autonomía, siendo el derecho estatal, en todo caso, supletorio del de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, según la interpretación constitucional más paradigmática constituida por las sentencias del Tribunal

físico del demanio estatal, como sucede con la competencia sobre ordenación del litoral que comporta la determinación de usos del dominio público marítimo terrestre.

Constitucional 147/1991 y 118/1996, no se ha de entender esta cláusula de supletoriedad como un título competencial en sí mismo²⁸⁷.

Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, no es admisible la legislación dictada por el Estado con finalidad exclusivamente supletoria en ámbitos sectoriales en los que carece de competencia material. Aunque lo anterior no obsta a que el legislador estatal pueda dictar legislación estatal urbanística, una vez que ésta materia ha pasado a ser competencia de las Comunidades Autónomas, y siempre que no se dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas²⁸⁸.

Tampoco son admisibles constitucionalmente las habilitaciones de competencia. En efecto, no cabe que la Administración autonómica competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo habilite competencialmente al Estado para el ejercicio de aspectos de la misma, por ejemplo para la aprobación de instrumentos de ordenación, pues ello supone ejercer la competencia autonómica invadiendo la esfera estatal y disponiendo de ella²⁸⁹.

²⁸⁷ Sobre la consideración del derecho supletorio estatal es de interés la consulta del trabajo de BETANCOR RODRÍGUEZ, A “La cláusula constitucional de supletoriedad: Creación y aplicación del Derecho estatal supletorio en defecto del Derecho autonómico. Una propuesta reinterpretativa de la cláusula constitucional.” En la obra colectiva *El urbanismo, hoy: reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva ley estatal* PAREJO ALFONSO. L (coord.). Ed. Instituto Pascual Madoz. 1997, págs. 167-222

²⁸⁸ Este es el argumento que lleva al Tribunal Constitucional a reconocer, en su famosa STC 67/ 1997 de 20 de marzo, que sienta la doctrina de que la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas, la vigencia «de la legislación urbanística previa a la constitución de los órganos de poder de todas las Comunidades Autónomas llevada a cabo por la legislación estatal», lo que lleva a entender transitoriamente aplicable la LS76 y los Reglamentos que lo desarrollan, y a fundamentar el dictado de la nueva legislación estatal sobre el suelo, primero con la LRSV del 98, y más recientemente con la nueva Ley del Suelo de 2007. De forma que el Estado puede dictar, aun así, normativa urbanística a fin de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.

²⁸⁹ En este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, que declaró inconstitucional la disposición adicional 2ª de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco que habilitaba al Estado para la aprobación de planes territoriales sectoriales.

De otra parte, la atribución a las Comunidades Autónomas de competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan competencias estatales en ese mismo espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico y que el ejercicio de las competencias autonómicas no impida ni interfiera el ejercicio de las estatales. Para ello resulta imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación entre las administraciones implicadas (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1994; 15/1998; 110/1998; y 193/1998).

Los mecanismos pueden adoptar diversas formas, como el intercambio mutuo de información, la emisión recíproca de informes preceptivos previos a la actuación en el ámbito de la propia competencia o la creación de órganos mixtos, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1998²⁹⁰.

En el ámbito de coordinación de las competencias respectivas, tiene especial importancia el empleo de los convenios de colaboración²⁹¹ y de los planes o programas conjuntos en el sector del suelo como mecanismo de actuación conjunta (por ejemplo, los convenios marco de colaboración Estado-Comunidades Autónomas para la ejecución del Plan de Vivienda y Suelo)²⁹².

²⁹⁰ Sobre estos mecanismos de cooperación resulta fundamental la lectura de PAREJO ALFONSO “Notas para un construcción dogmática de las relaciones interadministrativas” en Revista de administración pública, Nº 174, 2007. Profundizaremos en ellos en el apartado 3 del Capítulo VII.

²⁹¹ Acerca de los convenios de colaboración la politóloga LÓPEZ NIETO indica que constituyen uno de los instrumentos formalizados a través de los que se articulan las relaciones entre actores pertenecientes a distintos niveles de gobierno. Es una técnica de gestión intergubernamental que se encuadraría dentro de la categoría de las técnicas de gestión cooperativa. Su carácter concreto y versátil los convierte en un instrumento de cooperación intergubernamental presente prácticamente en todos los ámbitos de acción pública, si bien con intensidades diferentes. Vid. “Los convenios de colaboración en el Estado autonómico: intensidad, continuidad y multilateralidad de una relación casi desconocida” en la obra colectiva *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. LÓPEZ NIETO. L (coord.), Dykinson. 2006, págs. 147 y ss.

²⁹² Sobre los estos instrumentos de derecho público para la integración competencial es de interés la consulta del trabajo de MANTECA VALDELANDE. V “El convenio de colaboración entre administraciones públicas como instrumento de eficacia y eficiencia” en *Actualidad*

Igualmente, en diversas normas autonómicas se prevé, como obligación de las administraciones intervinientes, en el proceso urbanístico o titulares de competencias concurrentes, la coordinación o concertación administrativa, especialmente importante en la aprobación del planeamiento²⁹³. Este mecanismo de la iniciativa de la administración que desarrolla la actuación con incidencia territorial, implica:

- La suficiente información a todas las administraciones cuyas competencias puedan verse afectadas;
- La armonización de las diversas competencias, de suerte que no resulte lesionado su contenido esencial, ni impedido o desproporcionadamente agravado el cumplimiento de sus fines legales y legítimos;
- La coordinación y defensa de los diferentes intereses públicos en conflicto.

En caso de que tales medios resulten inefectivos, se puede aplicar también la doctrina de la competencia prevalente²⁹⁴. Según ésta, en casos de colisión, prima la competencia de mayor intensidad y entidad, sin que una competencia

administrativa, Nº 2, 2009, pág. 5. JIMÉNEZ-BLANCO. A “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas” en *Documentación administrativa*, Nº 240, 1994 (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de cooperación), págs. 93-106. Y más específicamente en materia de vivienda JIMÉNEZ DE CISNEROS CID. F.J “Convenio de colaboración entre la Administración Pública (Instituto para la Promoción pública de la Vivienda) y particular para la promoción de construcción de viviendas “ en *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, Nº 23, 1990, págs. 425-442 y de GARCÍA VALDERREY. M.A “Los convenios de colaboración interadministrativa” en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 71, 2008, págs. 8-23.

²⁹³ Pionera en la exigencia de estos mecanismos, salvo error u omisión, son los arts. 9 y 10 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la comunidad de Castilla la Mancha. Sobre este instrumento de cooperación es interesante la consulta de “La concertación interadministrativa y social” de VAQUER CABALLERÍA. M en la obra colectiva *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha* PAREJO ALFONSO, L. Marcial Pons. 1999, Págs. 129-150

²⁹⁴ Esta doctrina queda bien definida en el trabajo de PEÑARRUBIA IZA. J.M “Preferencia, coordinación y prevalencia en el ejercicio de competencias concurrentes” en *Revista de administración pública*, Nº 149, 1999, págs. 131-164.

exclusiva del Estado pueda verse enervada por el ejercicio de otra competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Así, los títulos competenciales de la Constitución prevalecen como regla sobre la competencia general sobre urbanismo y territorio (Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998). Ahora bien, para que el condicionamiento legítimo por parte del Estado a las competencias autonómicas territoriales no se convierta en usurpación ilegítima, es indispensable que el ejercicio de sus competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en que han de utilizarse (Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998).

En otro caso, puede acudir a la doctrina del fraude de Ley, conforme a la cual los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, no impiden la debida aplicación de la norma que hayan pretendido eludir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.4 del Código Civil. Ello supone que:

- Si el fraude competencial se produce por una norma con rango de Ley, corresponde al Tribunal Constitucional declarar su inconstitucionalidad;
- Si la usurpación se produce por disposición general o acto administrativo, corresponde al Tribunal Constitucional su corrección, pero por vía de conflicto constitucional de competencias, pudiendo también plantearse la cuestión ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, a tenor de lo dispuesto en los artículos 37 y siguientes y 59 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional y artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa²⁹⁵.

En suma, la necesaria corrección integradora de las materias que pueden tener incidencia en la configuración del desarrollo urbano sostenible ya no se puede hacer esperar más, tenemos los fundamentos, cuales son, por un lado, nuestra pertenencia a la Comunidad Europea y, en su consecuencia, nuestra adhesión a sus Tratados constitutivos lo que obliga a nuestros poderes públicos, no tan sólo a transponer a nuestro derecho interno las normas vinculantes (Directivas y reglamentos fundamentalmente) sino también, a actuar conforme al espíritu de la Comunidad Europea y, en su consecuencia, de conformidad a los acuerdos, programas de acción, resoluciones, comunicaciones, recomendaciones y demás formas jurídicas y normativas a través de las cuales se manifiestan los órganos comunitarios en materia de desarrollo sostenible.

Y por otro, y lo que aporta más a toda esta concepción holística del desarrollo urbano sostenible que tratamos de desengranar en este trabajo, la aparición del desarrollo sostenible, como defendíamos al comienzo de estas páginas, como principio jurídico puede contribuir enormemente a una nueva concepción del urbanismo, centrándose más en la realidad sustantiva que deben regular y no tanto en la realidad competencial que obsesivamente se dedican a delimitar.

En este sentido, es preciso dejar atrás la visión de compartimentos estancos que ha primado en la concepción de la distribución competencial entre los diferentes poderes del estado en pro de la consecución del desarrollo urbano sostenible, de forma que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación urbanística y territorial ya no se pueden ejercer

²⁹⁵ Vid. MEZQUITA GARCÍA-GRANERO. M.D *El fraude de Ley en la jurisprudencia*. Editorial Aranzadi, 2003. Especialmente las páginas 78 y ss.

aisladamente y han de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que pueden incidir puntualmente sobre la materia urbanística, y que ahora más que nunca, se hacen especialmente necesarias, y ello teniendo en cuenta las reglas constitucional y jurisprudencialmente sentadas -sobre las que hemos tratado de realizar un síntesis no exhaustiva en las páginas precedentes- sobre el reparto y conflictos de competencias en orden a la regulación de una concreta materia, pues la integración de otras materias conexas, y que a menudo se hacen de difícil armonización con el derecho urbanístico, constituyen la clave de la conformación legal del urbanismo sostenible.

4.2. Técnicas e instrumentos dirigidos a hacer efectivo el principio de desarrollo urbano sostenible en un escenario de gobierno multinivel

Erigiéndose por tanto, el principio de la sostenibilidad en una “Staatszielbestimmung”, en la traducción que de este concepto propone MONTORO CHINER, como “determinación programática de fines, derecho objetivo, mandato al legislador y principio interpretativo para la Administración y la Jurisdicción”²⁹⁶, y conscientes de que en el marco conceptual en el que se plantea este trabajo es el del desarrollo urbano sostenible en su sentido más amplio. Es claro que el principal desafío para su consecución es la propia ciudad. Porque la ciudad es un activo físico y humano fundamental, de la sociedad, y el de mayor potencialidad para el desarrollo. Pero siendo un instrumento determinante para el crecimiento de la economía y la creación de empleo, y para el desarrollo social y cultural, es incuestionable también que es en las ciudades donde se sufren también importantes fracturas sociales y donde se genera gran parte de la insostenibilidad ambiental²⁹⁷.

²⁹⁶ MONTORO CHINER, M^a J. “El Estado ambiental..” Op. Cit.

²⁹⁷ Existen multitud de estudios que desde hace años confirman la tesis de la insostenibilidad de nuestro modelo urbanístico, sin ánimo de exhaustividad se pueden citar los siguientes: VINUESA ANGULO, J “Dinámica de la población urbana en España” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 2006- 107-108, Págs. 185- 216. RUBIO DIAZ, A “La ciudad actual

En efecto, con frecuencia, los gobiernos locales, están más preocupados en producir urbanización que en hacer ciudad. El marco en el que se producen las actuaciones urbanas sigue privilegiando la infraestructura urbana (las obras), y los servicios públicos vinculados, frente a lo que se entiende como Estado del Bienestar (servicios urbanos, salud, educación, cultura y seguridad social).

Las ciudades no siempre funcionan en un marco de desarrollo sostenible que satisfaga condiciones de habitabilidad suficientes, ni que permita su mantenimiento a largo plazo, y, por lo tanto, a las futuras generaciones. Ofrece escasos niveles de garantías de calidad de vida generalizables a todos los ciudadanos, incluyendo vivienda, empleo, servicios, entorno, etc. Este diagnóstico, en mi opinión, se debe principalmente a una falta de liderazgo público y social en la concepción de la ciudad y en su construcción. Así, por ejemplo el medio ambiente y el desarrollo local siguen siendo cuestiones sectoriales, sin que las ciudades se planteen globalmente los retos de la sostenibilidad y la cohesión social.

En este sentido, como dijera DE MIGUEL GONZÁLEZ:

“La gobernabilidad se apoya fundamentalmente en políticas sectoriales (económicas, sociales, urbanísticas, ambientales, etc.) que se aplican, en ocasiones, de forma excesivamente burocratizada, sin capacidad de desarrollar políticas que aborden de forma integrada los problemas, y por organismos (incluidos los

como objeto de reflexión y análisis” en *La Ciudad. Tamaño y Crecimiento. Universidad de Málaga* A.G.E. 1999. Págs 455-469. SERRANO RODRIGUEZ, A. “Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 1996 95-96, pp. 15-40. TERÁN TROYANO, F. “Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 1996. 107-108, pp. 167-184. TROITIÑO VINUESA. M. A “Renovación urbana: dinámicas y cambios funcionales” en *Perspectivas urbanas = Urban perspectives*. Nº 2. 2003. Universitat Politècnica de Catalunya: Departament de Composició Arquitectònica. Y más recientemente el informe *Sostenibilidad en España 2009*. Observatorio de la Sostenibilidad en España. Informe presentado públicamente en diciembre de 2009. Pág. 258 y AGUDO GONZÁLEZ. J “Corrupción urbanística e insostenibilidad: ¿Es la corrupción consustancial a nuestro modelo urbanístico?” en *El Ecologista*, Nº 55, 2007, págs. 40-42

ayuntamientos) que se encuentran, en algunos casos, políticamente distantes de las comunidades sociales, en que se desarrollan los problemas”²⁹⁸.

El resultado es un gobierno de la ciudad y unos mecanismos para su construcción, que no siempre se adaptan a los problemas de los ciudadanos.

En suma, la ciudad, como espacio público básico desde el que trabajar el desarrollo sostenible para que la sociedad española, en su conjunto, avance hacia un desarrollo equilibrado capaz de preservar el capital natural que asegure el mantenimiento de la vida y el bienestar humanos de nuestra generación y de las generaciones futuras, sigue sin plantearse como una cuestión de Estado, que debe acometerse por todos los gobiernos, con el máximo consenso social y político, y provocando la participación de los agentes sociales en el desarrollo de un proyecto común en cada ciudad²⁹⁹.

La gestión de la ciudad tiende a compartimentarse sectorialmente, pretendiendo la simplificación y agilización de procedimientos, sin un marco de actuación que aborde los problemas integralmente. Es por ello que consideramos necesario insistir en la necesaria e inacabada redefinición de la gestión pública y el gobierno del territorio para actuar conjuntamente en distintas dimensiones de la ciudad, superando la legislación y políticas sectoriales e incorporando a los agentes sociales a los procesos de desarrollo

²⁹⁸ Vid. DE MIGUEL GONZÁLEZ, R “Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº. 48, 2008, págs. 355-374

²⁹⁹ Sobre esta cuestión es de interés la consulta de ROMERO GONZÁLEZ, J “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en la obra colectiva *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* FARINÓS I DASÍ, J y ROMERO GONZÁLEZ, J. (Coord.) Trea. 2004. Pág. 215 – 232.

de la ciudad. Solo así se conseguirá que las distintas actuaciones, a corto y largo plazo sumen sus efectos, en la dirección del desarrollo sostenible³⁰⁰.

Es claro que este nuevo reto de nuestras ciudades nos sitúa en un marco de actuación que exige, además de la adecuada articulación de competencias para la intervención, la concurrencia del ejercicio de gobierno multinivel, y en este punto, conclusión avanzada de lo que veremos a continuación es que la cooperación entre las administraciones es manifiestamente mejorable.

Como sucede en el caso de otras políticas sectoriales, la consecución del desarrollo sostenible en España tiene un claro componente intergubernamental. Las características propias del principio, con un marcado carácter multidimensional que favorece la fragmentación de las responsabilidades y las actuaciones en la materia, junto con la lógica que ha regido la construcción del Estado Autonómico, en el marco más amplio del proceso de transformación de la UE son los factores fundamentales que exigen una mayor integración y

³⁰⁰ Sobre esta reflexión es de fundamental la consulta de los trabajos de GOMA, R. CAMAGNI, R y SUBIRATS, J quienes han descrito con gran talento este triple giro reclamado en las nuevas formas de gobernanza registrado durante la década de los noventa en la escala local: *repolitización, proximidad y actitudes relacionales* y sobre el que siguen trabajando incansablemente, más recientemente denunciando la lentitud de los procesos de cambio y la emergencia de los mismos frente a los retos del siglo XXI, entre los que sitúan, incontestablemente, la cuestión de la consecución del desarrollo sostenible, y la idoneidad de la escala local con estas nuevas formas de gobernanza para su eficaz consecución. En palabras suyas es preciso un “*mejor Estado y más próximo, nuevos procesos territoriales, desarrollo sostenible y más democracia constituyen hoy algunos de los elementos más importantes del cambio que exigen nuevas formas de «gobierno de la complejidad»*” en CAMAGNI, R. “Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en una era de globalización, localización y trabajo en red”, en *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (Coord.) SUBIRATS, J. Barcelona, Diputació de Barcelona, Pág. 347. 2002. Otros trabajos suyos de interés sobre esta materia son BRUGUÉ, J. GOMÁ, R. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, políticas públicas y territorio*, Barcelona, Ariel, 1998. De CAMAGNI, R. “Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio” en *Investigaciones regionales*, Nº. 2, 2003, págs. 31-58. De GALLEGO, R, SUBIRATS, J y GOMÁ, R. “Conclusiones: políticas sociales y gobierno multinivel en España” en *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España* GALLEGO CALDERON, R (coord.) 2003. Y más recientemente “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma” de BLANCO, I y GOMA, R en *Politika: Revista de Ciencias Sociales = Gizarte Zientzien Aldizkaria*, Nº. 2, 2006, pags. 11-27

cooperación en la actuación de todos los agentes públicos, una recuperación e impulso de la dimensión intergubernamental de la citada política³⁰¹.

Es necesario, en definitiva, reenfocar y revitalizar la concepción del gobierno del territorio coordinando la ordenación territorial, las inversiones, la gestión urbana, el desarrollo local, y las políticas social y ambiental. Y para ello hace falta organizar, en torno a estrategias de actuación determinadas, a los agentes dependientes de los distintos niveles de la administración: el sistema territorial nacional, las regiones y sistemas subregionales, las ciudades y dentro de ellas los barrios. El desarrollo un sistema de gobierno multinivel que favorezcan la interacción entre las distintas fuerzas políticas y los diferentes actores institucionales que operan en los diversos niveles de gobierno, dando lugar a un sistema de redes de política multinivel.

En este contexto, las dificultades para establecer un conjunto coherente y razonablemente simple de estructuras administrativas que se encarguen de los distintos aspectos de la política resultan particularmente evidentes en el caso español. No obstante, la consolidación del Estado Autonómico ha ido acompañada de la creación de un conjunto de instituciones y mecanismos de contacto intergubernamental como pueden ser la red de órganos dedicados específicamente a la gestión de las interdependencias inherentes a la política medioambiental³⁰², y otros mecanismos institucionalizados de relación y

³⁰¹ En este punto es de interés la consulta del trabajo de ROMERO GONZÁLEZ, J. “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en la obra colectiva *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* FARINÓS I DASÍ, J y ROMERO GONZÁLEZ, J. (Coord.) Trea. 2004. 223 y ss. Y de ZOIDO NARANJO, F. “Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política” *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* FARINÓS I DASÍ, J y ROMERO GONZÁLEZ, J. (Coord.) Universidad de Valencia. 2007

³⁰² Nos referimos al Consejo Asesor de Medio Ambiente, al Consejo Nacional del Agua, el Consejo Nacional del Clima, el Consejo de la Red de Parques Nacionales, o el Consejo Nacional de Bosques principales órganos colegiados del ministerio de medio ambiente cuyo origen, evolución y actividad es explicado de forma pormenorizada por ALDA FERNÁNDEZ, M y RAMOS, J. A. “Relaciones intergubernamentales y políticas públicas: el caso de la política

colaboración -algunos de ellos ya mencionados en el apartado anterior- que pueden ser perfectamente recuperables para los objetivos del desarrollo sostenible dado el marcado fundamento medioambiental de esta política de desarrollo y sobre los que tratamos de hacer unas reflexiones en las líneas que siguen³⁰³.

4.2.a) El Senado

La primera de las instituciones jurídicas de que disponemos para llevar a cabo una adecuada coordinación y gestión de competencias concurrentes es el Senado. La composición y funciones del Senado en la Constitución han sido estudiadas con amplitud durante estos años y han recibido numerosas y fundadas críticas, tantas que han posibilitado la elaboración de alguna tesis doctoral dedicada a repasar su entidad y las alternativas formuladas. Las principales críticas han recaído sobre las deficiencias de representación y composición de la Cámara y sobre la debilidad de su posición en relación al Congreso de Diputados³⁰⁴.

Algunas de estas críticas se pueden sintetizar en los siguientes elementos. Si bien es cierto que la Constitución permite que las Comunidades Autónomas participen en el nombramiento de senadores -más o menos una quinta parte- ciertamente los senadores designados por esta vía carecen de fuerza y

de medio ambiente” en la obra colectiva *Relaciones intergubernamentales en la España* Op. cit. 2006, págs.241 y ss.

³⁰³ En este punto resulta de interés la consulta del trabajo de PAREJO ALFONSO. L “Notas para un construcción dogmática de las relaciones interadministrativas” en *Revista de administración pública*, Nº 174, 2007, págs. 161-191

³⁰⁴ Una de las críticas más difundidas es la irrelevancia política del Senado en la articulación del Estado Autonómico, ROMERO GONZALEZ los expresa así: “lejos de ser una cuestión lejana y abstracta, resulta crucial. El Senado no ha ejercido función alguna como Cámara de representación territorial y esta circunstancia ha imposibilitado la creación de un espacio político de codecisión que en el caso de España es fundamental aunque sea por el hecho de que las competencias en materia de ordenación del territorio corresponden a las Comunidades Autónomas y no al gobierno central” Vid. ROMERO, J. FARINÓS, J. “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en *Ordenación del territorio y Desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, Ed. Trea. Págs. 215-232.

procedimientos para incidir en la dinámica general de la Cámara, que nos es autonómica sino de política general, paralela al Congreso³⁰⁵. Asimismo, nuestra Carta Magna permite que puedan presentar iniciativas de ley a las Cortes; y que puedan celebrar convenios entre sí. Además, los Estatutos incorporan la facultad del ejecutivo autonómico de solicitar al gobierno del Estado la adopción de un proyecto de ley. No obstante, todas estas posibilidades, no sólo no están siendo ejercitadas, sino que además son, claramente insuficientes, pues, para empezar, los senadores autonómicos son representantes de partido más que de Comunidad. Las iniciativas de ley de las Comunidades Autónomas son muy escasas y sometidas a la decisión final del Congreso. Y los convenios horizontales entre Comunidades Autónomas, si son para gestión, se tienen que comunicar a las Cortes, pero si son “acuerdo de cooperación” deben ser aprobados por las Cortes.

Ciertamente de esta breve incursión en la estructura y funciones del Senado se deduce la gran desconfianza que el modelo constitucional muestra una hacia la cooperación interautonómica, al contrario que en otros Estados federales donde existe un impulso de este tipo de actuaciones³⁰⁶, lo que desincentiva el uso de esta cooperación horizontal. De ahí que las principales orientaciones de las reformas propuestas al Senado, se centren en la necesidad de contar, definitivamente, con una institución central del Estado donde estén

³⁰⁵ Vid. El trabajo de AJA FERNÁNDEZ, E, ALBERTÍ ROVIRA, E y RUIZ RUIZ, J.J *La reforma constitucional del Senado*, Centro de estudios políticos y constitucionales. 2005, especialmente las Págs. 51-68.

³⁰⁶ En efecto, una de las propuestas o alternativas a la reforma del Senado parlamentario ha sido la de convertirlo en un Consejo o Cámara integrada por miembros de los gobiernos autonómicos, inspirado a grandes rasgos en el ejemplo *Bundesrat* (Consejo Federal) alemán, en cuanto basaría su fuerza en la presencia de los gobiernos que desempeñan un papel dirigente entre las instituciones y poseen además los elementos técnicos necesarios para cumplir mejor las funciones del Estado autonómico. Vid. HANS MEYER “Los votos en el bundesrat” en *Teoría y realidad constitucional*, Nº 17, 2006 (Ejemplar dedicado a: El Senado), págs. 65-106. Sobre este sistema de cooperación intergubernamental puede consultarse también SCHÖN, K.P. “La ordenación del territorio en Alemania” en *Ordenación del territorio y Desarrollo territorial*. *Op. cit.* Gijón, Ed. Trea, pp. 191-209.

representadas las Comunidades Autónomas y donde éstas puedan contar con auténticas vías de participación en las decisiones generales del Estado³⁰⁷.

En definitiva, esta reivindicada reforma consensuada del Senado, tan necesaria como inaplazable, exige como eje principal de acción su transformación en una auténtica Cámara de representación territorial, lo que favorecería extraordinariamente la transparencia, la coordinación y la toma de decisiones. En suma es ineludible la reforma constitucional del Senado para convertirlo realmente en un órgano de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones generales del Estado. Una ausencia, que sin lugar a dudas, dificulta la solución de controversias políticas y territoriales y recorta la colaboración autonómica.

Así, y teniendo en consideración en esta breve reflexión en la que concluimos con la constatación de la crisis que este instrumento de cooperación intergubernamental atraviesa desde hace algunos años, pasemos a examinar las luces, o sombras, que arrojan otros instrumentos de cooperación institucionalizados.

4.2.b) Las Conferencias Sectoriales.

En ausencia de una cámara legislativa en la que estén presentes las Comunidades Autónomas como tales, el sistema político español se ha dotado de otros mecanismos institucionalizados para la relación entre los responsables

³⁰⁷ Las funciones que mayoritariamente se proponen para el futuro Senado, Consejo o Cámara de las Comunidades Autónomas estaría centrada en la función legislativa en las competencias compartidas con el Estado (en desarrollo y ejecución) y el impulso de las relaciones intergubernamentales y de participación en los órganos constitucionales del Estado, denunciadas como algunas de las grandes carencias de las funciones atribuidas a este órgano de representación territorial. De entre los muchos trabajos que han sintetizado las propuestas de reforma al senado se puede reseñar aquí, AJA FERNÁNDEZ, E, ALBERTÍ ROVIRA, E y RUIZ RUIZ, J.J *La reforma constitucional...* Op. cit. ALONSO DE ANTONIO, J. A “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado” *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, Nº. 2, 2005, págs. 359-407 y TENORIO SÁNCHEZ, P.J “Reforma de la regulación constitucional del Senado” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 29, 2006, págs. 281-308

políticos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Con todas sus limitaciones, reiteradamente señaladas por politólogos y expertos en derecho público, en tanto no se consolide la recién inaugurada Conferencia de Presidentes, y a la espera de cuáles sean los resultados finales del proceso de reforma constitucional en marcha, las Conferencias Sectoriales constituyen el mecanismo institucionalizado de más alto nivel para la relación entre los niveles nacional e intermedio de gobierno. Están presididas por el ministro con competencia general sobre la materia en cuestión y cuentan con la presencia de representantes del ministerio o ministerios directamente implicados así como de los consejeros de las CCAA que hayan asumido las correspondientes responsabilidades sectoriales.

Las Conferencias Sectoriales son órganos de tipo consultivo, aunque pueden llegar a tener funciones de coordinación y cooperación. Surgieron con el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico como un instrumento de coordinación vertical, pero el Tribunal Constitucional limitó su impacto, de tal forma que sus decisiones no eran vinculantes en asuntos competencia de las Comunidades Autónomas³⁰⁸. Más tarde se institucionalizan

³⁰⁸ El texto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, aprobado en junio de 1982 por el Congreso de los Diputados, fue impugnado -antes de su publicación- mediante el más tarde suprimido recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas (art. 79 LOTC, derogado por Ley Orgánica, 4/1985, de 7 de junio). La sentencia recaída en dicho recurso, la STC 76/1983, de 5 de agosto, declaró inconstitucional buena parte del contenido de la proyectada LOAPA (en lo fundamental, por considerar inconstitucional la pretensión del legislador de erigirse en intérprete de la Constitución), cuya parte no declarada inconstitucional acabó finalmente aprobándose, aunque desprovista ya de su carácter orgánico y armonizador, como Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. La doctrina constitucional sobre las leyes de armonización que se sienta en los fundamentos jurídicos 1 a 4 de la STC 76/1983 se expresa, en lo esencial, en los siguientes puntos:

“En primer lugar, la consecución de la igualdad entre las Comunidades Autónomas no puede sin más justificar la necesidad de armonizar, ya que sin la diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales "no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías".

En segundo lugar, la mayoría necesaria para apreciar la necesidad de armonizar no tiene por qué requerirse para la aprobación final de la ley y, en todo caso, no convierte a las leyes de armonización en leyes orgánicas.

En tercer lugar, el legislador no puede dictar leyes de armonización en los supuestos en que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación

en la Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común 30/1992 pero como un órgano de cooperación que surgen con una finalidad más específica de coordinación y no de mera consulta.

La coordinación, según el Tribunal Constitucional consiste en establecer las reglas del juego para la información recíproca, la homogeneización técnica y la acción conjunta, en concreto, dice el alto tribunal que:

“la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema...”(STC 32/1983, FJ2, reiterada en la STC 194/2004 de 10 de noviembre)³⁰⁹

Es decir, afecta al cómo, no al resultado final del debate. En este sentido existen materias en las que la Constitución reconoce al Estado competencia de coordinación, -como en la sanidad y, sobre todo, en economía y financiación-. En estas materias el Estado puede establecer leyes que no sólo creen conferencias de coordinación, sino que también definan los procedimientos para alcanzar decisiones, las mayorías necesarias, etc. Pero en la práctica el

legal de que se trate, dado que "el artículo 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general (...) Las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales”

³⁰⁹ Sobre esta jurisprudencia constitucional en materia de colaboración administrativa profundizaremos más adelante cuando estudiemos la técnica de la planificación.

Estado ha renunciado a realizar esta labor en las normas, y los órganos de coordinación tienden a funcionar como Conferencias sectoriales³¹⁰.

Estas Conferencias y órganos tienen numerosos problemas, así siguiendo a VILLORIA MENDIETA se pueden destacar los siguientes:

- Que dependen de la actitud y voluntad del ministro correspondiente para que funcionen o no.

- Que para que funcionaran adecuadamente sería preciso que en la Conferencia de Presidentes y conferencias horizontales se pusieran de acuerdo las Comunidades Autónomas primero para luego poder negociar colectivamente -como sucede en Alemania-³¹¹.

- Vinculado a lo anterior, que no se llega a decisiones conjuntas salvo muy esporádicamente, por lo que la participación de las Comunidades Autónomas en la formulación de las políticas compartidas en España es muy deficiente.

³¹⁰ Los órganos de cooperación en sentido estricto son tres: el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que estudia y dictamina las propuestas de reforma de la financiación de las CC.AA; el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; y el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología. Aparte de estos órganos de coordinación típicos existen otros que surgen en materias donde el Estado tiene competencias de legislación básica, algunos de los cuales incorporan a su composición a actores distintos a los gubernamentales, como el Consejo de Universidades, que incorpora a los rectores. E incluso existen órganos de cooperación en materias exclusivas del Estado, como el Consejo Superior de Política de Inmigración o el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial y la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas. En total, entre conferencias y órganos de cooperación había, a fines de 2003, 38 órganos de primer nivel. a los que añadir los de segundo nivel -más de 150- y los de tercer nivel -superan los 500-. Véase VILLORIA MENDIETA. M “Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español.” *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Nº. 4, 2004. Pág. 19.

³¹¹ Sobre la configuración institucional de este instrumento de cooperación fundamental en Alemania es de sumo interés la lectura del trabajo de EMBID IRUJO. A “La conferencia de presidentes de parlamentos de los Lander: un ejemplo de federalismo cooperativo y de cooperación interparlamentaria” en *Revista de las Cortes Generales*, Nº 11, 1987, págs. 27-46.

- La frecuencia y número de reuniones de estos órganos es muy diversa y, en algunos casos, casi inexistente³¹².

- No existen mecanismos formales que obliguen a cumplir los pactos y a que las Comunidades Autónomas ejecuten las políticas que les competen.

- Sus objetivos son demasiado amplios, lo que dificulta cerrar acuerdos.

- Ante la falta de consolidación de la recién inaugurada Conferencia de Presidentes Autonómicos -que es un órgano central de coordinación y definición de estrategias en países federales -como Alemania o Austria- no es posible posteriormente tener criterios comunes de actuación sectorial por parte de Comunidades Autónomas muy presidencialistas.

Y a estos problemas reiteradamente señalados por constitucionalistas y politólogos, añadiría la necesidad de contar con la participación de las entidades locales como miembros de pleno derecho de aquellas conferencias sectoriales que afecten a competencias locales³¹³, y sobre todo la normalización de estos instrumentos como medio habitual, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas. Porque para que estas Conferencias sean el instrumento fundamental donde desarrollar una actuación cooperativa, deben constituirse en órganos efectivos de trabajo con contenido y vida propia. Para lo que será preciso dotarlas de una estructura, principios y mecanismos de

³¹² Un esquema bastante minucioso del número de Conferencias Sectoriales institucionalizadas en España y de la cantidad de reuniones que han tenido cada una de ellas desde su creación se puede consultar en ALDA FERNÁNDEZ, M y RAMOS GALLARIN, J.A “Estructuras y procesos de gobierno multinivel en el estado autonómico: el caso de la política de medio ambiente” Paper presentado al *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen gobierno*. Madrid. Septiembre. 2005.

³¹³ Una propuesta también referenciada, como no podía ser de otra forma, en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local. MAP. 2005.

funcionamiento que garanticen la participación, la adopción de acuerdos y su cumplimiento³¹⁴.

Así, en tanto no se dé contenido a la recién inaugurada Conferencia de Presidentes y se revise el funcionamiento de las Conferencias sectoriales, en los aspectos fundamentales aquí indicados, incorporando la larga tradición que acumulan otros Estados federales de la Unión, no se podrá decir que la gobernanza y esa reivindicada “nueva generación de políticas públicas” para alcanzar un mejor Estado y más próximo, nuevos procesos territoriales y desarrollo sostenible hayan llegado para satisfacer los nuevos retos que plantea el siglo XXI, y cuya exigencia de cambio más importante, es en definitiva, las nuevas formas de “gobierno de la complejidad”³¹⁵.

³¹⁴ En este sentido resulta de interés exponer aquí como configura la Ley 30/1992 a este órgano de cooperación institucionalizado. En concreto la finalidad de las Conferencias no es necesariamente directamente operativa, limitándose, según el art. 5.1 de la Ley a intercambiar puntos de vista y a examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos. De ahí que su operatividad venga tan sólo dada en la medida en que los acuerdos se formalicen en convenios de colaboración. La Ley intenta establecer una regulación detallada de estas conferencias; pero no llega a prever un régimen jurídico preciso de estos órganos. En primer lugar no se determina que las Conferencias sectoriales sean a todos los efectos órganos colegiados, lo que determina que no les sea de aplicación lo dispuesto en el capítulo II del título I de la Ley. Por lo demás, la Ley no se atreve a configurar a un Ministro estatal como presidente de la conferencia, pese a que le atribuye las funciones propias de éste, como son la convocatoria y la fijación del orden del día. Tampoco se establece un plazo determinado para la convocatoria, ni el sistema de adopción de acuerdos cuando no se formalicen mediante convenios, precisando tan sólo que deben ir firmados por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de Gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas, que lógicamente deberán ser los Consejeros

³¹⁵ Sobre estos conceptos de gobernanza y nuevas políticas públicas es fundamental la lectura de MYNTZ, R. “Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance”, *Instituciones y Desarrollo* 7, 2000, o PRATS, J. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico” *Instituciones y Desarrollo*. Vol.10, 2001. Y específicamente en el ámbito urbano GOMA, R. y SUBIRATS, J. “Gobernar la complejidad: redes de actores y políticas multinivel” en *Gobierno y políticas públicas en Cataluña (1980-2000)*, Barcelona, Universitat de Barcelona, pp. 19-31. 2002. Y más reciente, PASCUAL i ESTEVE, J.M. “La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial”, *VVAA, Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, pp. 19-66. 2005.

4.2.a) La Legislación Básica

Según ha quedado apuntado en el apartado anterior, es evidente que la Constitución Española, a pesar consideremos que su artículo 45 constituya el fundamento del desarrollo sostenible en cuanto mandato constitucional que atribuya a los poderes públicos un deber de consecución, no concibe el desarrollo sostenible como una competencia ni por tanto asume la función de su distribución entre el Estado y la Comunidad Autónoma, más bien al contrario, por mor de la distribución competencial articulada del conjunto de materias con incidencia en la consecución del desarrollo urbano sostenible, las delimitación de las bases jurídicas para el establecimiento del marco normativo que garantice el ejercicio de esta función pública de promoción de un desarrollo urbano sostenible y equilibrado se hace especialmente complicado en esta concreta materia.

De ahí que hayamos centrado nuestros esfuerzos en esbozar cuáles son las claves jurídicas que nos permitan determinar cuáles son los fundamentos jurídicos sobre los que apoyarnos para poder dar cumplimiento al principio de sostenibilidad en materia urbanística, y en su caso, delimitar a quién corresponde la competencia legislativa para llevarlo a cabo.

A responder a estos dos interrogantes dedicaremos las siguientes páginas. En cuanto al primero debemos entender que, la sostenibilidad puede tener una base normativa, de hecho, del análisis realizado a la normativa de las Comunidades Autónomas en esta materia se pueden extraer multitud de ejemplos aislados para ilustrar tal afirmación como puede ser la Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco 2/2006, de 30 junio. En ella, concretamente en su artículo 3 se establece, no sólo la consecución del principio de desarrollo sostenible como uno de los principio generales a que ha de atender la función pública del urbanismo, sino que además se da una definición de lo que se ha de

entender por un modelo territorial sostenible, sentándose de esta forma los criterios de obligada observancia en la elaboración de las futuras figuras del planeamiento urbanístico que tienen como fin último hacer ciudades sostenibles³¹⁶.

Es sólo un ejemplo, pues como tendremos ocasión de comprobar, en estos momentos, las últimas y más avanzadas leyes dictadas desde el compromiso de la sostenibilidad -y ya no sólo desde el punto de vista autonómico, sino también desde la propia legislación estatal (V. gr TRLS 08)-, la integración medioambiental y la convicción de que los recursos son finitos, están llenas de parámetros, requisitos o exigencias que dan contenido al principio estudiado y responden a la sostenibilidad.

Así pues la respuesta al primer interrogante entiendo que necesariamente debe tener sentido afirmativo. Efectivamente el desarrollo sostenible ha dejado de ser tan sólo una meta, un principio genérico a perseguir y que deba en mayor o menor medida informar la actuación de los poderes públicos para pasar al plano de la concreción normativa, teniendo en nuestro ordenamiento jurídico interno una base legislativa cada vez más acabada y completa³¹⁷.

La segunda pregunta, la de a quién corresponde la competencia legislativa, ha quedado en parte intrínsecamente contestada en la respuesta anterior. Si

³¹⁶ Un análisis exhaustivo de la normativa autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo por la que se otorga carta de naturaleza al principio de desarrollo sostenible en el ámbito urbanístico lo realizaremos en el Capítulo IV de esta obra.

³¹⁷ Como está sucediendo no ya sólo con la más reciente legislación autonómica y estatal en materia de urbanismo ordenación del territorio y suelo, sino también como ha sucedido en otros sectores especialmente relevantes también para el desarrollo sostenible como es la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, o como es el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, aun en ciernes. Han tratado el tema de la transposición del desarrollo sostenible a nuestro derecho interno, entre otros, BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. "Criterios de una reglamentación ambiental. A propósito de la regulación económica y el medio ambiente" en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 198, págs. 111 y ss. y AGUILERA VAQUES, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*. Barcelona 2.000. Y más recientemente MORENO MOLINA, A. *Urbanismo y medio ambiente ... Op. Cit.*

hemos afirmado que hoy por hoy podemos encontrar en nuestro ordenamiento jurídico interno ejemplos de la recepción legislativa de la sostenibilidad, parece obvio concluir que la competencia legislativa será del Estado, de la Comunidad Autónoma o incluso de la Administración local dependiendo del reparto competencial que se haya establecido entre la Constitución y los Estados de Autonomía respecto de la materia primaria o principal a la cual vinculamos la sostenibilidad. Así pues, en nuestro discurso, la materia primaria sería el urbanismo, y siendo ésta competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la potestad legislativa, incluso en la inserción de la sostenibilidad, sería del Parlamento autonómico³¹⁸.

Ahora bien esta respuesta, que en principio puede parecernos absolutamente correcta, puede verse gravemente alterada si intentamos avanzar un paso más y plantearnos la sostenibilidad no como elemento accidental -que sería el tratamiento dado hasta el momento- sino como elemento principal, que es el tratamiento que ya ha alcanzado en la Comunidad Europea, donde no se vincula una materia a la sostenibilidad sino que desde la sostenibilidad se imponen actuaciones y parámetros a las materias vinculadas.

³¹⁸ Esta es, en definitiva, la solución dada por el sistema constitucional alemán, en cuyo modelo federal se inspiró el constituyente español al establecer el régimen de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Todas las Administraciones públicas (el Bund, los 16 Länder, las Städte y Gemeinden) juegan su papel en la recepción de la sostenibilidad en atención a sus propias competencias y responsabilidades, y si bien el Bundesverfassungsgericht -El Tribunal Federal Alemán- no tiene jurisdicción directa en temas de sostenibilidad medioambiental, en diversas ocasiones se ha referido a un principio de esfera de actuación por parte de los Länder. La diferencia fundamental, desde mi punto de vista, entre uno y otro sistema, desde la óptica del urbanismo y ordenación del territorio que aquí nos ocupa viene dada porque en Alemania el Bund tiene y ejerce sus derechos legislativos en materia de protección del medio ambiente y uso del suelo, para asegurar la unidad normativa en todo el Estado. Sobre el supuesto alemán puede consultarse ULRICH BATTIS “Influencia del derecho comunitario europeo sobre el derecho urbanístico de los Estados Miembros. ¿Una competencia de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio?” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 206. Diciembre 2003 (págs. 135 a 146) y REHBINDER, E. “El debate sobre la transposición del imperativo de sostenibilidad en el derecho ambiental y de la planificación” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Núm. 1. Año 2002, págs. 23 y ss.

Desde esta óptica las preguntas anteriores dejan de tener mucho sentido para dejar paso a otras cuestiones cuyas respuestas pueden llegar a constituir una auténtica revolución en el reconocimiento del desarrollo sostenible como derecho-deber que ha de impregnar de sentido todas las materias jurídicas que pueden llegar a tener relación con el progreso. La pregunta sería pues, ¿Se puede aprobar un plan o programa de sostenibilidad?, y, en su caso ¿Quién ostentará la competencia legislativa a tal efecto?

En cuanto al primer interrogante, la respuesta, a mi entender nuevamente debe ser de cariz positivo siendo un buen ejemplo y referente la Comunidad Europea la cual, precisamente está abordando fundamentalmente la cuestión de la sostenibilidad a través de programas de acción, normas marco e indicadores y buenas prácticas³¹⁹. De esta forma consideramos que, efectivamente, puede elevarse la sostenibilidad a la categoría primaria, pero en este caso, y entrando ya en nuestro derecho interno, de quien sería la responsabilidad jurídica, y por ende, la competencia legislativa, de llevar a cabo este plan o programa de sostenibilidad con capacidad incisiva en otras materias relacionadas con la consecución del desarrollo sostenible, y que pueden corresponder, según la distribución constitucional de competencias, a distintos estamentos territoriales de poder.

Aquí, en la respuesta a ese segundo interrogante que planeábamos, entraríamos en un terreno resbaladizo que admite, sin duda, muchas interpretaciones, opiniones y matices, y en el que seguramente, la conclusión a que arribemos, pueda despertar recelos en determinados sectores doctrinales.

³¹⁹ MARTÍN MATEO aboga asimismo porque el imperio de la Ley como medio para alcanzar un ordenamiento ambiental razonable en el que las coordenadas no sólo sean espaciales sino también temporales, incluyendo entre los sujetos tutelados por la Ley a los futuros hombres hoy no natos. R. MARTÍN MATEO, “La Revolución Ambiental Pendiente” en *Desarrollo Sostenible y Protección del medio ambiente*, Director PIÑAR MAÑAS, J.L., Editorial Civitas, Madrid, 2002. pág. 76.

Sin embargo, asumiendo el riesgo, intentaré desmenuzar, a continuación, el resultado de una profunda reflexión sobre esta cuestión.

Par dar respuesta a este interrogante hemos procedido a lo largo de este Capítulo a analizar el la distribución competencial que la Constitución Española ha hecho de las diferentes materias que tienen que ver con la consecución del desarrollo sostenible, y especialmente con la implantación de modelos de desarrollo urbano sostenible. De toda la articulación de competencias de materias que se consideran trascendentes, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, hemos tenido ocasión de destacar una importante conclusión para dar respuesta a este complejo interrogante planteado. Y es que las competencias ostentan las Comunidades Autónomas y los Gobiernos locales que guardan directa o indirectamente estrecha relación con el desarrollo urbano sostenible pueden quedar limitadas por la ordenación general o legislación plena o básica que pueda dictar el Estado conforme a sus competencias exclusivas en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, unas condiciones entre las que hemos destacado que se incluyen mandatos constitucionales relacionados con los tres pilares del desarrollo sostenible y contenidos en preceptos constitucionales de muy diversa índole (Vid. artículos 40, 45, 46, 47, 48, 138, 148.1.3 y 149. 1.13 y 18³²⁰).

Por lo anterior, y llevando a cabo una correcta interpretación de esta cláusula competencial de la que hemos tenido oportunidad de concretar los aspectos más relevantes sentados por el Tribunal Constitucional, para una

³²⁰ Recuérdese que ya en el apartado anterior afirmábamos que según la jurisprudencia del constitucional, la expresión “legislación básica” sobre medio ambiente tienen un contenido material bastante amplio, e incluye desde luego todo tipo de normas, por muy grande que sea a su grado de detalle, y alcanza prácticamente a cualquier materia de carácter ambiental. Así, podemos afirmar que este título competencial tiene, por su carácter transversal, una gran fuerza invasiva en otros ámbitos competenciales y puede desde luego fundamentar normas jurídicas de la más variada especie, que tengan incidencia directa en el fenómeno urbanístico. Véase las notas a pie 241, 242 y 249.

adecuada exégesis de la misma que no resulte invasiva para las potestades y competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas y a los Gobiernos locales por nuestra Carta Magna, resulta más que aceptable una conclusión en el sentido de que el Estado -en virtud del juego del reparto de competencias previsto en la Constitución Española, con los demás preceptos citados- podría dictar unos indicadores, unas normas, una, en definitiva, legislación básica que asegurase, ya no tan sólo el ejercicio igualitario del derecho/deber de todos los españoles y poderes públicos, al desarrollo sostenible o el derecho a la sostenibilidad, sino que por el juego de sus competencias básicas en materia de protección del medio ambiente, de planificación y coordinación de la economía y de la legislación laboral, unida a sus compromisos constitucionales de solidaridad y equilibrio de los artículos 2 y 138 de la Constitución Española. También por esta vía el Estado ostentaría la competencia para dictar legislación básica en materia de sostenibilidad³²¹.

Esta legislación básica, en cuanto competencia primaria, acorde con las exigencias de nuestra pertenencia a la Comunidad Europea, sería de obligada observancia para todas las Comunidades Autónomas y demás administraciones, territoriales o institucionales con capacidad normativa y potestades de gestión, fuese cual fuese, el ámbito sobre el cual debiesen adoptarse o aplicarse y, por tanto, también en aquellas que, como el urbanismo y la ordenación del territorio, son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

³²¹ La teoría, podríamos denominar de la “sectorialización” para alcanzar la integración, ha sido defendida por algunos autores como LÓPEZ RAMÓN y TEJEDOR BIELSA, en materia de ordenación del territorio. Estos autores se inclinan por una concepción de la Ordenación del Territorio de carácter sectorial en la que el Estado ostentaría competencias sobre la misma en cuanto a su potestad para actuar sobre la totalidad del territorio unido a sus títulos sobre planificación económica y demás competencias con incidencia territorial. Puede consultarse F. LÓPEZ RAMÓN. *Estudios Jurídicos sobre la Ordenación del Territorio*. Navarra. Aranzadi 1995, p. 93-94. J.C. TEJEDOR BIELSA, *Gobierno del Territorio y Estado Autonómico*. Valencia Tirant-lo Blanch 2.001. (toda la obra). En contra M. JIMÉNEZ DORANTES, *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*. Marcial Pons. Madrid 2.003. p. 71-72.

Es claro que no existiría margen para adoptar un cuerpo normativo completo, cerrado, puesto que, en modo alguno podemos olvidar las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, pero éstas tampoco pueden oscurecer la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, de planificación y coordinación económica y laboral y, por tanto, en materia de desarrollo sostenible que, según conviene toda la doctrina, es el resultado del equilibrio de los tres grandes y reiterados campos, el económico, el ambiental y el social.

Algunos autores, entre ellos PEREZ MORENO³²² defendieron la promulgación de una Ley General de Protección del Medio Ambiente de carácter básico en desarrollo del art. 45 de la C.E.³²³, amparándose entre otros, en los siguientes fundamentos:

- La Constitución Española concibe el estado de las autonomías como un sistema de autonomías integradas lo que implica articulación, coordinación y colaboración en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma.

- La Constitución reconoce al Estado la competencia para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente.

- El artículo 139 de la C.E. se refiere al principio de igualdad como a un valor superior del ordenamiento jurídico y, como sea que la contaminación no conoce de fronteras, la unidad y comunicabilidad natural de los procesos ambientales se demuestra ineludible.

³²² Vid. PEREZ MORENO, A; ESCRIBAN COLLADO Y LOPEZ GONZALEZ, J.I, en *RAP* núm. 103, enero-abril 1984 (págs. 361 a 416) y también PEREZ MORENO, A en *Documentación administrativa* núm. 190. Madrid 1.981, abril-junio 1.981 (págs. 441 a 456).

³²³ Esta propuesta fue elaborada en un estudio sobre Bases para un programa legislativo de desarrollo de la Constitución en materia de protección del medio ambiente (Sevilla 1978).

De ahí, concluye PEREZ MORENO, la necesidad de una Ley General de Medio Ambiente llamada a garantizar el principio de igualdad y, consiguientemente, a evitar graves desequilibrios sociales y económicos en el territorio³²⁴.

Pues bien, entiendo que los mismos fundamentos y justificación que llevaron a PEREZ MORENO a defender la conveniencia de una Ley General del Medio Ambiente, servirían a la propuesta aquí apuntada de una Ley básica estatal sobre sostenibilidad que unificase y garantizase el principio de igualdad.

La propuesta-conclusión alcanzada a raíz de la reflexión que venimos desarrollando no encuentra, hoy por hoy, acomodo o refrendo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, por supuesto, somos plenamente conscientes de la posibilidad de que jamás llegase a obtenerla, lo cual no constituye un obstáculo para su planteamiento y análisis ya que ello, en todo caso, abre un foro de debate y reflexión que siempre resulta interesante. En las páginas precedentes hemos tratado de realizar un repaso por la jurisprudencia constitucional concerniente a esta materia que nos sirva para poder determinar, en qué modo puede contribuir el máximo intérprete de la Constitución a apoyar esta propuesta. Por ello queremos cerrar este apartado aludiendo a esta jurisprudencia que podría servir de fundamento a la conclusión realizada en este punto.

En efecto, en multitud de sentencias el Tribunal Constitucional español ha abordado los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sentando al respecto un cuerpo doctrinal a que hemos hecho

³²⁴ Incluso en el artículo citado, publicado en la *RAP* núm. 103, de Enero-Abril 1.984, se anexa un proyecto de redactado de la L.G.M.A. en la adopción y aplicación del principio/derecho/función del desarrollo sostenible por todos los ordenamientos autonómicos, evitando graves desequilibrios sociales, ambientales y económicos en el territorio del Estado. Véase la nota a pie anterior.

referencia en el apartado anterior, y que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- *“Cuando inevitablemente las muchas actuaciones de los poderes públicos concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos competenciales diversos es preciso determinar siempre, la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial”* STC 80/1985, FJ1 y STC 197/96, de 28 de noviembre F.J. 3.

- *Ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso (STC 153/89, FJ 5, STC 252/88 y 13/89, 69/88, 197/96, de 28 de noviembre).*

- *El criterio general de prevalencia de la regla competencial específica sobre la más genérica no puede atribuírsele un valor absoluto (STC 213/88 y 197/96 en sus F.J. 3º y 3º respectivamente).*

El hecho de que el desarrollo sostenible no aparezca entre las materias que los artículos 148 y 149 de la Constitución Española reparten entre el Estado y la Comunidad Autónoma conduciría previsiblemente al Tribunal Constitucional, conocido y atendido el sentido de sus anteriores pronunciamientos-, a considerar el contenido y finalidad de cada precepto y el sentido finalista del conjunto, incardinándolo en las competencias por él llamadas específicas, otorgando, en principio, prevalencia a ésta sobre la más genérica.

Consiguientemente entrarían en juego el título competencial sobre el medio ambiente junto con los de contenido económico y social³²⁵.

Creo que el Tribunal Constitucional también traería a colación la doctrina por él sentada en distintas ocasiones respecto a los títulos competenciales de vasto ámbito material. En estos casos, -y qué duda cabe que la sostenibilidad es de una enorme amplitud-, el Tribunal Constitucional nos ha recordado que la extensión de un título no puede desconocer el contenido específico de otros títulos competenciales (STC 36/94; 61/97 y 40/98). Esta doctrina por otro lado se debería enlazar con el carácter transversal de la competencia -como ya ha hecho en cuestiones atinentes al medio ambiente en SS.T.C. 102/95, de 26 de junio, F.J. 3º y 6º, 13/98, de 22 de enero, F.J. 7º y 306/2000, de 12 de diciembre, F.J. 6º-, y con la doctrina también constitucional de que el hecho de la transversalidad no es óbice para limitar la competencia a su campo propio o a aquél en el que se integra, al objeto de su alcance competencial.

La conclusión, así pues, podría ser la de reconocimiento de una competencia estatal para dictar normas básicas ligadas a un título habilitante (medio ambiente, economía, transportes, etc.) en los términos y alcance que le otorgue cada uno de ellos y, si bien la supraterritorialidad³²⁶ no representa por sí

³²⁵ Nos encontramos ante una regla que de alguna forma establece mecanismos de colaboración y cooperación entre Administraciones que sirven para asegurar que la Administración Autónoma a la hora de redactar el plan haya podido sopesar, integrar y armonizar todos los intereses en presencia y evitar, en lo posible, que haya contradicción entre planes o entre los que se pretenden aprobar y las competencias de otras Administraciones Públicas. En el caso de que se dieran contradicciones entre planes, entrarían a regir las normas de prevalencia. Es evidente que el conocimiento y existencia de estas últimas normas hace que, aunque no existan mecanismos coordinadores estatales directos en el procedimiento de elaboración, la coordinación que las normas de prevalencia establecen, operen soterradamente en el procedimiento de elaboración de los planes, ya que éste es el momento en que las diferentes Administraciones han de tener en cuenta como les pueden afectar o condicionar otros planes.

³²⁶ Considera TORNOS MAS, J. "Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente" en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las Competencias de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya. Departament de Justicia. Patronat Català pro Europa. Coord. VICTORIA ABELLAN. Barcelona 1.983, (págs. 275 y ss.) que la competencia estatal básica en materia de

un criterio atributivo de competencias, (STC. 329/1993, de 12 de noviembre, F.J. 4; 243/93, de 21 de julio, F.J. 6; 102/95, F.J. 8; 190/00, de 13 de julio, F.J. 10 y 223/2000, de 21 de septiembre F.J. 11), sí justifica el ejercicio del deber de coordinación, lo cual comporta un plus a favor de la norma estatal básica con carácter transversal y, en su consecuencia, con capacidad para integrarse y hacer acto de presencia en otros títulos competenciales de las Comunidades Autónomas, si bien siempre respetando el carácter básico de la actuación la cual no se corresponde, en ningún caso, con una regulación detallada.

Con estas precisiones, limitaciones y consideraciones quizás le fuese reconocida al Estado una competencia legislativa básica en materia de desarrollo urbano sostenible y si así fuese, resulta evidente que estaría reconociéndose al Estado un nuevo espacio legislativo para regular aspectos urbanísticos y territoriales desde la perspectiva de la sostenibilidad.

No está de más llegados a este punto traer a colación el voto particular de la sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo, en el cual se reclama, precisamente, como objetivo y finalidad que debe estar presente en toda legislación urbanística, el principio del desarrollo sostenible. En la sentencia se resuelven diversos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Pues bien el voto particular realiza una expresa referencia al desarrollo sostenible, como objetivo urbanístico, cuando afirma:

“La política pública dirigida a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar la calidad de vida por la utilización racional de todos los recursos naturales

medio ambiente puede extenderse excepcionalmente al ejercicio de facultades ejecutivas amparándose en el carácter supraregional de muchas de las intervenciones dirigidas a su protección.

(..) debe, además, promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna” (...) “Así pues los poderes públicos debe garantizar la utilización racional del suelo para: a) proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente y b) hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.” Y añade “La Constitución habla siempre de utilización del suelo. Utilización por y para el hombre (calidad de vida), pero sin quebranto más allá de lo razonable del medio ambiente (utilización racional), lo que hoy se condensa en el principio del desarrollo sostenible.³²⁷”

En cualquier forma, la zigzagueante jurisprudencia del Tribunal Constitucional³²⁸ respecto a la resolución de los conflictos competenciales y a la imperfecta noción de legislación básica, en cuanto concepto polémico y susceptible de variada interpretación donde los haya, no permite ser especialmente concluyente ni en un sentido, ni en el contrario, si bien sí nos sería dable reclamarle al Tribunal Constitucional un esfuerzo de sensibilidad con el nuevo orden y realidad, tal y como ya hizo años atrás en los inicios de la materia medioambiental cuando reconoció, en su sentencia 102/95, de 26 de junio (F.J. 7º) que el medio ambiente había “nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro”.

4.2.d) La Planificación

Vista la crisis que atraviesan los tradicionales mecanismos de cooperación institucional, y la necesidad de reenfocar sus funciones y funcionamiento para afrontar los retos que plantean las nuevas exigencias del gobierno territorial, parece que la técnica de cooperación más adecuada para

³²⁷ Defiende también el urbanismo como instrumento para alcanzar el desarrollo sostenible MARINERO PERAL, A., “El Urbanismo como instrumento para gestión del desarrollo sostenible” en obra colectiva *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* coeditado por la Junta de Castilla y León y la Revista *CUNAL*, julio 2001, pág. 319-333.

³²⁸ EMBID IRUJO, A. El papel del Estado en el Medio Ambiente. ¿Vigilante o Gestor? En *El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI*. Coord. SOSA WAGNER, F. Tomo III. Tirant-lo Blanc, 1ª Edición. Valencia 2.000. pag. 3479.

abordar actuaciones o tareas comunes entre el Estado y las Comunidades Autónomas -además de la idoneidad de la técnica de la legislación básica como hemos explicitado anteriormente- es la planificación y la programación conjunta³²⁹.

Se puede decir que estos mecanismos de cooperación fueron introducidos en la legislación administrativa contemporánea en la Ley de Reforma de la Ley General Presupuestaria operada a principios del año 1997³³⁰, y posteriormente recogidos en la reforma de la Ley 30/1992³³¹, a través de la cual se reconoce en nuestro país la fórmula de colaboración más extendida en

³²⁹ PAREJO ALFONSO, al referirse a los medios o instrumentos de la ordenación del territorio, destaca la importancia de la planificación como técnica idónea para ordenar los fines que le son inherentes: “*la coordinación de las diversas políticas públicas sectoriales con incidencia física, la definición del marco de la planificación urbanística local, la decisión sobre pretensiones concurrentes de utilización del territorio en casos concretos, la previsión y reserva de zonas para la aplicación de políticas públicas de desarrollo económico*”. Vid. “La ordenación del territorio y el urbanismo I” *Manual de Derecho Administrativo, op. cit.*, p. 294. El mismo autor señala con relación al urbanismo que su sistema legal “*se caracteriza por la dialéctica entre dos momentos - estático uno: la planificación del uso del suelo, y dinámico otro: la ejecución de lo planeado -, que se engarzan y retroalimentan en un único proceso urbanístico. Luce así claramente la transcendencia en el urbanismo de la técnica y la institución del planeamiento (el conjunto de los distintos planes legalmente previstos), en cuanto que clave para el desarrollo del citado proceso*”. Vid. “La ordenación del... (IV)”, *op. cit.*, p. 477. En este sentido, de destacar el Plan como concepto central del Derecho Urbanístico, también se manifiesta FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Vid. *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2001, pp. 46-49. Por su parte,, PÉREZ ANDRÉS afirma que la planificación es la técnica jurídica más apropiada para la materialización de un determinado modelo territorial y constituye uno de los instrumentos más importantes para la racionalización de las distintas políticas públicas que inciden sobre el territorio. Vid. “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 98-99

³³⁰ Anteriormente, en España entre 1962-1976 se aprueban los Planes de Desarrollo de duración cuatrienal cuyo impulsor y Comisario fue LÓPEZ RODÓ. En los Planes el Estado asumía progresivamente nuevas funciones en la prestación de bienes y servicios, Estos planes tratan de configurar la sociedad según unos criterios de equilibrio y de justicia: promoviendo industrias que en aquel momento no eran competitivas e infraestructuras y viviendas para responder a los movimiento migratorios que se preveían.¹³⁰ Vid. KÖTTGEN, “Misión, métodos, instrumentos...”, *op. cit.*, p. 219 y 220.

³³¹ Ley 4/1999 de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

otros Estados compuestos, singularmente en la República Federal de Alemania³³².

Tal y como la concebimos actualmente, se define como una articulación ordenada de objetivos y actividades diseñadas por las Administraciones estatal y autonómicas, a partir del cual estas Administraciones Públicas se comprometen a su realización práctica, aportando recursos propios y medios humanos para efectuar el seguimiento y evaluación de las actividades a realizar.

Desde el punto de vista jurídico, MARTÍN-RETORTILLO³³³ afirma que la planificación responde a un proceso de racionalización en la toma de decisiones, mediante la fijación previa de los objetivos a alcanzar y de las conductas y medios necesarios para ello, durante un periodo de tiempo determinado³³⁴. Como vemos, se trata de una definición vigente y genérica del

³³² No obstante no olvidamos que el concepto de plan como ordenación sistemática de actuaciones para conseguir unas finalidades concretas con efectos vinculantes para la Administración y los particulares también se da en la legislación de fomento del siglo XIX, aunque por razones de contención expositiva nos ceñimos aquí a destacar los aspectos más relevantes en los que apoyar algunas de las propuestas planteadas en esta tesis, en el entendimiento de que si bien, en el siglo XIX, como hemos visto, se conocía y utilizaba la planificación como instrumento de actuación administrativa, conviene reconocer que el Estado liberal, por sus propios presupuestos legitimadores, no era el más idóneo para favorecer el desarrollo del fenómeno planificador tal como lo entendemos hoy. El Estado liberal se basaba en la confianza de la evolución autónoma de las condiciones sociales, ya que creía en la armonía inmanente y en la racionalidad de aquélla. De manera que la actitud de la Administración se resume en la frase “*laissez faire, laissez passer*”. Estamos, por tanto, ante una Administración abstencionista y limitadora que poco nos interesa en los planteamientos de este trabajo. Sobre este planteamiento del modelo de planificación liberal es fundamental al consulta Vid. FORSTHOFF “Sobre medios y métodos de la planificación moderna”, en (Dir.)KAISER, *Planificación I, estudios jurídicos y económicos*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1974, pp. 83-84. SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO estudia las distintas acepciones del término plan en dicha legislación del siglo XIX en España en “Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX”, *Revista de Administración Pública*, núm. 49, 1966.

³³³ MARTÍN-RETORTILLO, S, *Derecho Administrativo Económico II*, La Ley. 2001

³³⁴ Aunque existen multitud de versiones de la definición de los términos planificación y plan en la literatura jurídica, todas son, en sus elementos básicos, reconducibles a la definición dada. Entre otras, KAISER, en el “Prefacio” de la obra colectiva dirigida por el mismo autor con el título *Planificación I, Estudios Jurídicos y Económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, pp. XVII y ss. afirma “*La planificación es una forma de acción racional dirigida a un fin*”; ARIÑO ORTIZ y GALLEGO ANABITARTE, definen el sustantivo “plan” como un “programa de acciones y medidas hacia el futuro, que, anticipándose a cambios y

fenómeno planificador, siendo conscientes de que la planificación puede referirse a cualquier tipo de actuación administrativa y que, además, no nos encontramos ante una institución unitaria, ya que la planificación presenta peculiaridades concretas en cada una de sus manifestaciones. Es, por tanto, en el estudio de cada una de ellas donde se ha de residenciar un análisis más particularizado, que es lo que tratamos de hacer en el siguiente apartado con la planificación territorial.

Por ello nos centramos en este punto únicamente en describir la técnica que supone la planificación para la cooperación y coordinación administrativa, a fin de identificar los aspectos positivos que favorecerían su elección como herramienta idónea para articular los procesos de desarrollo urbano sostenible, y como no, sus puntos débiles, a fin de poder esbozar una propuesta viable a los fines de la sostenibilidad.

Así, es preciso comenzar, en este recorrido que queremos hacer de la planificación, por mencionar dos fenómenos característicos de las sociedades industriales plenamente desarrolladas que motivan el auge del fenómeno planificador. Junto con el papel que la Administración asume en los Estados intervencionistas³³⁵, destaca la gran movilidad de las condiciones de vida y la

variaciones, pretende alcanzar de la forma más rápida, eficaz y racional unos determinados fines". Vid. "Presentación y estudio introductorio", en KAISER (Dir.), *Planificación I... op.cit.*, p. XXVII; KÖTTGEN define la planificación "*como un análisis metódico de cuestiones complejas, realizado sobre la base de informaciones detalladas, y concebido como la premisa de influencias, metódicamente muy distintas, sobre el objeto previamente analizado*". Vid. "Misión, métodos, instrumentos de la actividad administrativa de planificación", en KAISER (Dir.), *Planificación I ... op.cit.*, p. 220; ORTIZ DE TENA expresa que a pesar de que existan diferentes planificaciones sectoriales, la técnica es la misma ya que implica siempre un proceso de racionalización. Vid. *Planificación Hidrológica*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 17; MARTÍN MATEO define el plan como sigue: "*Supone la explicitación formal de una serie de objetivos, temporalmente diferenciados, que afectan a la economía como un todo, para lo que se prevén una serie de acciones racionalmente concatenadas*". Vid. *Derecho Público de la Economía*, Madrid, Ceura, 1985, p. 42

³³⁵ No hace falta insistir que frente a la mencionada planificación propia del estado liberal, con el advenimiento del Estado social, el fenómeno planificador se generaliza, ya que este tipo de Estado tiene la función y responsabilidad de promover las condiciones para que la igualdad y la libertad de las personas sean reales y efectivas, y la planificación aparece como la técnica

creciente interdependencia que existe en la relación entre las cosas. Esto es así porque la planificación, como técnica de actuación administrativa, ha de permitir, por su propia dinámica de funcionamiento, incorporar los cambios que se producen en las variables que se han de tener en cuenta y también asumir la interrelación que existe entre diferentes sectores³³⁶. Aunque como veremos, estos resultados no son siempre de fácil consecución.

En una sociedad postindustrial como la nuestra, estando vigentes los dos fenómenos anteriores, aparecen nuevos valores y Derechos de política social y económica, como los que establece el art. 45 en relación con los artículos 40, 43, 46 y 47 de la Constitución Española tan reiteradamente citados en este trabajo.

Los propios elementos que forman parte de lo que se entiende por desarrollo urbano sostenible tienen una relación dinámica de causa-efecto muy intensa, que no permite perder una visión de conjunto. Además, como hemos visto al estudiar el principio de desarrollo sostenible, el contenido de los valores medioambientales se encuentra fuertemente interrelacionado con otros aspectos que afectan a las condiciones sociales y económicas de nuestras vidas. Esta especial complejidad que han de asumir las Administraciones Públicas al liderar los procesos de desarrollo urbano hace, con más motivo, de la planificación un instrumento idóneo para la ordenación de todo el ámbito medioambiental en general, y para la ordenación territorial sostenible en particular. Si a esto unimos las connotaciones que hemos apuntado que tiene el concepto de plan, que hacen referencia a una idea implícita de estudio de la

idónea para realizar cualquier programa de acción política que se dirija a estos fines. Vid. FORSTHOFF, "Sobre medios y...", *op.cit.*, p. 86. Vid. también MARTÍN RETORTILLO, S, "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 50, 1966, pp. 111 y ss.

³³⁶ Vid. KÖTTGEN, "Misión, métodos, instrumentos de la actividad administrativa de planificación", en Kaiser (Dir.), *Planificación I ... op.cit.*, p. 219 y 220.

realidad territorial sobre la que actúa, vemos que en concreto éste es un instrumento perfecto para la ordenación sostenible del medio físico³³⁷.

Así, considerado este instrumento como parte esencial de las políticas de sostenibilidad urbanística, y partiendo del articulado de la CE, de la jurisprudencia del TC, y del tratamiento que le da la doctrina procederemos a extraer las notas necesarias que nos lleven a un concepto de planificación en nuestro ordenamiento a fin de destacar la virtualidad que este instrumento presenta en la consecución del desarrollo urbano sostenible.

4.2.d.i) La planificación en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La primera referencia que encontramos se ubica en el art. 38, que se encuentra en la Sección Segunda del Capítulo II del Título I. De su redactado apenas podemos deducir algún elemento definidor de la planificación. Este artículo reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y establece que los poderes públicos garantizan su ejercicio “*de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, la planificación*”.

Del articulado y de la falta de adjetivación de la palabra planificación parece que esta tanto puede ser sectorial como tratarse de una planificación

³³⁷ Un buen ejemplo de la idoneidad de la planificación para la armonización de intereses y competencias de muy diversa índole lo constituye la planificación hidrológica, por la enorme dependencia que tiene nuestra sociedad del agua (sectores como el energético, la agricultura, la industria, el ocio, la acuicultura, el transporte acuático entre otros y las necesidades humanas básicas, que ha de garantizar la administración, dependen del agua), por los efectos que tiene toda actuación hidrológica sobre el medio y por la proyección de los Planes Hidrológicos sobre el territorio de la cuenca hidrográfica. Por estos motivos, entre otros, tiene la planificación hidrológica un papel transcendental en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Sobre esta planificación específica es fundamental la consulta de PALLARÉS SERRANO, A *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio* Tirant lo Blanch. 2006.

económica general. Lo que es evidente es que tanto en un caso como en el otro la planificación condiciona el ejercicio de la libertad de empresa y que se trata de un instrumento elaborado por los poderes públicos que vincula del mismo modo a éstos y a los particulares. Por otro lado, su existencia dependerá de la materialización de la planificación del art. 131, en el concreto caso de la planificación económica, y de las opciones que adopte el legislador a la hora de desarrollar los diferentes títulos competenciales.

A la vista de que el art. 131 de la CE se encuentra en el Título VII rubricado “Economía y Hacienda”. De su redacción deducimos que en, primer lugar estamos ante una planificación pública, en este caso estatal; que existe una reserva de ley y por tanto tiene carácter normativo y vinculante para la Administración y los particulares; que no se trata de una planificación económica sectorial, sino que se trata de planificar la actividad económica general; que esta planificación tiene unos objetivos que son atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución; que se establece un procedimiento de participación donde intervienen las Comunidades Autónomas, los sindicatos, organizaciones empresariales, profesionales y económicas. Para ello se prevé la constitución de un Consejo³³⁸.

³³⁸ Este procedimiento no es de observancia obligada en una planificación sectorial como expresa la STC 188/1989, de 16 de noviembre, en el FJ 5: “(...) *precepto éste [el artículo 131.2 de la Constitución] que, como hemos declarado en anteriores ocasiones (SSTC 29/1988 y 227/1988, entre otras), responde a la previsión de una eventual planificación conjunta o de carácter general y global de la actividad económica, según se deduce de su propio tenor y de los antecedentes parlamentarios, por lo que su observancia no es obligada en una planificación de ámbito material más reducido y, menos aún, para la regulación de medidas de fomento como las que ahora examinamos*”. La STC 227/1988, de 29 de noviembre, en el FJ 20 también establece que no se aplica el art. 131 a una planificación sectorial como la hidrológica o urbanística. Del mismo modo, la STC 103/1989, de 8 de junio, afirma que una planificación sectorial, como la planificación en el sector de los cultivos marinos, no tiene porque cumplir con lo prescrito en el art. 131.2 de la CE que responde a la previsión de una planificación de la actividad económica de carácter global. Con el mismo criterio pero con relación a la exigencia de reserva de ley impuesta por el art. 131 CE, la STC 145/1989, de 21 de septiembre, afirma, en el FJ 1, que ésta no se puede extrapolar a determinadas acciones de planificación sectorial.

Por otro lado, ya lo hemos dicho pero interesa destacar aquí, el art. 149.1.13 CE establece la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica. Y precisamente este título competencial es el que ha servido para que el Estado pueda dictar normas puntuales que establecen las bases de ordenaciones sectoriales que inciden en la economía pero que son competencia de las Comunidades Autónomas y también para que el Estado pueda establecer una coordinación de las ordenaciones y planificaciones sectoriales que tienen un gran contenido económico, y que no son necesariamente competencia de éste, a través de la regulación de una actividad planificadora que tiene una importante significación económica, como por ejemplo la urbanística.

En ambos casos el Estado coordina. Esta virtualidad viene dada por el carácter “horizontal” de este título competencial que se proyecta sobre las principales decisiones de carácter económico. De forma que cuando estas decisiones se proyectan sobre una competencia autonómica, esta última queda condicionada y subordinada por la intervención estatal.

Ejemplos jurisprudenciales de esta afirmación se encuentran en la ilustrativa STC 186/1988, de 17 de octubre. El TC descarta que en estos casos, de entrecruzamiento competencial, estemos ante «competencias concurrentes o de coordinación», o ante una competencia «comunitaria compartida» entre el Estado (al que se reservan las bases) y la Comunidad Autónoma (titular del desarrollo de aquéllas y/o de la ejecución). Más bien: *“La competencia exclusiva en colaboración (señala la STC 117/1986 [RTC 1986, 117]) no implica una previa diferenciación de competencias parciales (...) sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia (...). La colaboración implica que lo que puede*

realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias”.

La presente sentencia no alude directamente a la ordenación del territorio. Pero el supuesto de hecho se plantea en los mismos términos del supuesto de entrecruzamiento de títulos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, en el ámbito de la ordenación del territorio, que estamos estudiando³³⁹.

Así, de lo dicho hasta ahora se pueden extraer dos conclusiones esenciales en la definición del concepto de planificación que debemos tener presente en este trabajo, la primera es que se utiliza el instrumento de planificación para integrar y coordinar las políticas sectoriales de las distintas administraciones públicas, de forma que la actividad planificadora que realiza el Estado en virtud del art. 149.1.13 de la CE *“es en gran medida coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía (...)”*. Y que *“toda planificación responde a una finalidad coordinadora y sistematizadora, para tratar de potenciar mecanismos que eliminen las posibles contradicciones entre las distintas Administraciones*

³³⁹ Concretamente, la STC 186/1988 de 16 de noviembre, afirma la legitimidad, desde el punto de vista constitucional, de que el Estado, haciendo uso de las facultades que le corresponden en materia de «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE interfiera en la «agricultura» como título competencial autonómico. Así queda reflejado en su FJ 4 de la STC 188/1989, cuando establece que *“Se trataría, pues, de un nuevo supuesto en el que las competencias específicas de la Comunidad Autónoma sobre agricultura han de concurrir y hacerse compatibles con las genéricas competencias que el Estado retiene sobre ordenación o planificación de la actividad económica (...). La posibilidad que el Estado tiene de incidir sobre la ordenación del sector agrícola se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y en una estrategia global, es decir, en un verdadero sistema, de la totalidad de acciones, programas o planes de contenido económico a realizar por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus propias competencias con los que el Gobierno central elabore en desarrollo de las suyas, cuestión ésta capital en la que está en juego la propia eficacia en el servicio a los intereses generales que el artículo 103.1 de la Constitución exige a todas las Administraciones públicas, eficacia que simplemente no puede conseguirse si ese engarce no se produce, pues ni el Estado en cuanto tal, ni las Comunidades Autónomas disponen, aisladamente considerados, en ningún sector de todos los resortes precisos para optimizar sus esfuerzos”*.

públicas implicadas y que ostentan competencias muy diversas". (Como nos recuerda la STC 45/1991, de 28 de febrero, en el FJ 3). De forma que el Estado a través del art. 149.1.13, es decir en el marco de la planificación sectorial, ejerce una competencia estatal de coordinación.

La segunda, que es fundamental tener en consideración el concepto de integración con el de coordinación. La integración implica entrar a formar parte de un todo de una manera plena que no siempre busca la coordinación. Para esta última puede ser suficiente buscar la coherencia y la armonización en las actuaciones de las diferentes Administraciones o sectores implicados. En este sentido podríamos decir que la integración representa un resultado más intenso y que la coordinación implica una actuación que puede buscar este resultado, pero también otros. De ahí que sea tan importante la yuxtaposición de ambos conceptos en la definición de planificación que queremos dar, puesto que en la planificación del desarrollo urbano sostenible la integración ha de ser objetivo final de la coordinación, cooperación y colaboración articulada para tal fin³⁴⁰.

En definitiva, del análisis realizado hasta ahora podemos decir que la jurisprudencia del TC nos dice que la planificación es un instrumento coordinador que se utiliza para gestionar recursos escasos que se consideran

³⁴⁰ PAREJO ALFONSO confirma esta interpretación cuando, al referirse a los criterios que se han de utilizar para solucionar la dialéctica competencial ordenación territorial planificación sectorial con incidencia en el territorio, dice que se ha de tener presente que ambas competencias se han de integrar acudiendo en primer lugar a fórmulas de cooperación y en el caso de que éstas no sean suficientes cabe el recurso a la solución unilateral coordinadora. Con relación a esta solución el autor, basándose en la jurisprudencia del TC, afirma que el Estado solo podrá condicionar la ordenación del territorio siempre que el ejercicio de sus competencias se mantenga dentro de sus propios límites y no las utilice para proceder a ordenar directamente el territorio, es decir para definir y determinar los usos del suelo. Además, es preciso que el Estado, antes de tomar la decisión pertinente, haya utilizado cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas y la competencia autonómica no se limite más de lo necesario. *Vid.* "La ordenación del territorio y el urbanismo", en PAREJO ALFONSO (Coord.), *Manual de Derecho... Op. Cit.* Sobre la distinción de los mecanismos de cooperación, coordinación y colaboración, es fundamental la consulta de trabajo del citado autor. "Notas para un construcción dogmática de las relaciones interadministrativas" en *Revista de administración pública*, Nº 174, 2007, Op. cit.

indispensables. Por otro lado, del articulado constitucional se deduce: que se trata de un instrumento elaborado por los poderes públicos con participación de los sectores afectados; que se utiliza para ordenar e integrar aspectos o sectores que tienen incidencia económica; que tiene carácter normativo y por tanto es vinculante tanto para los particulares como para los poderes públicos y en consecuencia les condiciona en sus actuaciones y que está destinado a cumplir unos objetivos.

4.2.d.ii) Tratamiento doctrinal de la planificación

Si bien es cierto que son muchos los estudios con relación a las diferentes planificaciones sectoriales que existen en nuestro ordenamiento. Ahora bien, no es tan abundante la literatura que haga referencia a un tratamiento de la planificación en general, como instrumento jurídico al servicio de los poderes públicos, entre otras razones por la dificultad de tipificar el fenómeno planificador debido a que son muchas las formas a través de las que se actualiza³⁴¹. No obstante, en un intento de abstracción que nos servirá para tratar de abordar un intento de definición de la planificación, del análisis de tales contenidos vemos que no existen discrepancias manifiestas y significativas en las conclusiones de los diferentes autores.

Además, tempranamente MARTIN RETORTILLO³⁴² nos ofrece una definición genérica de planificación administrativa, que tras el estudio realizado de los diferentes autores que se han ocupado de este concepto, generalmente mediante tratamientos enfocados desde diferentes puntos de vista orientados por la planificación sectorial de que se trate, podemos decir que constituye,

³⁴¹ EMBID IRUJO no aconseja realizar un tratamiento unitario de toda la planificación administrativa ya que, dadas las peculiaridades de cada una de las diferentes planificaciones, los resultados son más fructíferos si se profundiza a nivel de cada sector. *Vid. La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 18.

³⁴² MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN, *Derecho Administrativo Económico*, op. cit., pp.327, 414

salvo error u omisión, de una de las definiciones de planificación más completas. La planificación - dice - “arranca siempre de la consideración *global y conjunta* de una determinada realidad. Con el fin de incidir en ella y para *alcanzar determinados objetivos*, establece las *conductas* que hay que seguir, precisando también los *medios* necesarios al efecto”³⁴³. Expresiones, las que han quedado subrayadas, que son las que permiten aproximarnos a una posible categorización del esquema estructural al que responde el fenómeno planificador y el propio concepto de plan, “cuyas previsiones, en cualquier caso, se proyectan además *durante un tiempo* determinado”.

De esta definición destaca el aspecto de que la planificación ha de considerar una realidad determinada de una manera global y conjunta³⁴⁴. Dentro de este razonamiento, EMBID IRUJO afirma que la planificación es la máxima expresión de la voluntad de intervención de la Administración. “*Ésta para configurar la realidad económica y sociológica de una manera determinada, lo hace a través de los planes administrativos*”³⁴⁵. Y que realidad más global y conjunta que la que trata de intervenir en la vida económica y social de los ciudadanos.

³⁴³ El propio autor nos dice más adelante que la planificación “*es un modo, una técnica operativa de actuar*” y que la Administración actuará y ejecutará la planificación a través de las diferentes vías de actuación que posee: autorizaciones, concesiones, imposición de cargas y obligaciones, medidas de fomento, ejecución de su potestad sancionadora, regulación de los comportamientos de los administrados a través de relaciones de sujeción especial, etc”.

³⁴⁴ Es evidente, como señala MARTÍN DEL BURGO Y MARCHAN, “que un plan, si no queremos que se convierta en un instrumento utópico e irrealizable, ha de partir de una realidad presente, de los hechos, para a partir de ellos crear una nueva realidad. Para considerar esta realidad es necesario en primer lugar definir y delimitar el área del problema o ámbito del problema que se concibe como un sistema endógeno. Delimitado este ámbito, se ha de estudiar la realidad del sistema. Este sistema es complejo desde el momento que es abierto, cualquiera que sea la delimitación geográfica y, por tanto, el sistema exterior lo condiciona, y dinámico en el espacio y en el tiempo”. Vid. “La planificación: un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad”, *Revista de Administración Pública*, núm 81, 1976, pp. 104-143

³⁴⁵ Vid. “La planificación hidrológica”, *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990, pp. 115-121. Op.cit.

Por otra parte, destaca su finalidad de incidir en determinados objetivos, lo que afirma el carácter instrumental del plan. En este punto es interesante tener en cuenta las aportaciones que realizan otros autores con relación a la importancia que tiene la determinación de los fines en todo fenómeno planificador. GÓMEZ OREA señala que es necesario explicitar los fines y las intencionalidades que se buscan en el área del problema. Este autor distingue nítidamente entre fines y objetivos o metas al expresar que:

“Los objetivos son imágenes específicas, concretas, que se pretende lograr a corto o medio plazo, en contraposición a los fines que son intenciones o aspiraciones voluntarias hacia un estado ideal a que se tiende a largo plazo”³⁴⁶.

Por otra parte, hay autores, como LÓPEZ RODÓ, que consideran que la planificación es ante todo elección de valores³⁴⁷, lo tiene su traducción en los fines que el plan quiere alcanzar. Finalmente, interesa destacar aquí también la importancia que FORSTHOFF³⁴⁸ otorga a la necesidad de tener claro los fines de toda planificación para poder controlar la interdicción de la arbitrariedad y la proporcionalidad de las medidas que adopta la Administración¹⁵⁶.

De acuerdo con lo que acabamos de decir, un plan para considerarse completo, acabado y, lo que es más importante, operativo, ha de especificar las conductas o los programas de acción que se han de seguir, y los medios materiales y jurídicos que se han de utilizar para llevar a cabo los objetivos.

³⁴⁶ Sigue distinguiendo este autor entre fines y objetivos o metas diciendo “*que los segundos se obtienen de la comparación entre la imagen que proyectan las tendencias detectadas bajo el supuesto de inalterabilidad de las fuerzas con la imagen de las finalidades. La diferencia que hay que salvar entre estas dos imágenes será lo que determinará las metas y objetivos a conseguir*”. Vid. “Planificación y gestión del medio”, *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981.

³⁴⁷ Al autor citado la afirmación transcrita le sirve para llamar la atención sobre la idea de que toda labor de planificación se ha de realizar cerca del pueblo, para conocer el interés público y por tanto los valores que se han de elegir. Para ello el autor reclama nuevas vías de integración del ciudadano en el Estado y nuevas vías de presencia y participación popular en la toma de decisiones. Vid. “Prefacio”, en KAISER (Dir.), *Planificación I...*, *op. cit.*, p. XIII.

³⁴⁸ Vid. FORSTHOFF, “Sobre medios y...”, *op. cit.*, p. 94.

Este hecho será el que otorgue en necesario el grado de certeza que la planificación ha de establecer en el tráfico jurídico. Porque a través de ella los Poderes Públicos se autolimitan y, por tanto, determinan el grado de libertad que les queda a los administrados³⁴⁹. De manera que se puede considerar que este instrumento ayuda a un control judicial posterior y a establecer una garantía para los ciudadanos³⁵⁰. De hecho, se considera que el plan puede llegar a ser un instrumento definidor de Derechos y obligaciones³⁵¹.

Para acabar con el análisis de la definición dada, no nos podemos olvidar del hecho de que toda planificación se proyecta sobre un periodo de tiempo determinado. Esto significa que los planificadores han de saber prever el futuro para poder adoptar las medidas correctoras necesarias en el presente, por un lado, y que han de prever los mecanismos de flexibilización del plan en el caso en que las circunstancias de la realidad de la que parte el plan, cambien con el transcurso del tiempo³⁵².

³⁴⁹ FORSTHOFF afirma que el plan fija los límites y condiciones de ejercicio de la libertad individual. Vid. "Sobre medios y...", *op. cit.*, p. 86. Según KAISER "Planificar no sólo supone limitar las posibilidades de elección, como afirman los defensores de la economía dirigida, sino también ampliarlas. El análisis de las posibilidades futuras, de un futuro que se revela posible, es el más asombroso modo de formación de nuestras posibilidades de elección y, al mismo tiempo, el de más alcance a largo plazo. (...). Se trata (...) del futuro del respectivo objetivo examinado científicamente (...). Toda ampliación de las posibilidades de elección supone un aumento de la libertad real - para aquellos que pueden elegir -". Vid. "Reflexiones filosóficas sobre...", *op. cit.*, p. 8

³⁵⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ considera que el plan genera libertad para los administrados y reduce la incertidumbre en relación con la acción administrativa, ya que sirve para definirla y, por tanto, limitar la discrecionalidad administrativa. Todo ello, evidentemente, facilita el control judicial posterior. Vid. "La planificación económica...", *op. cit.*, p. 64.

³⁵¹ Entre otros EMBID IRUJO afirma que el cambio de concepción de la idea de planificación ha llevado a considerar el plan no solo como mero instrumento de actuación administrativa sino también, y en según qué casos, como "técnica esencial para el mismo ejercicio de los derechos fundamentales por los ciudadanos". Vid. *La Planificación hidrológica...* *op. cit.*, pp. 20-21. PAREJO ALFONSO también establece que en determinadas planificaciones hay tal nivel de reglamentación que se llegan a definir el contenido de Derechos. Vid. "El medio ambiente", en PAREJO ALFONSO (Coord.), *Manual de Derecho Administrativo. Parte especial*, vol.2, Barcelona, Ariel, 1998, p. 255.

³⁵² Según FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, la virtualidad de los planes como instrumentos limitadores de la discrecionalidad administrativa no queda cuestionada por el hecho de que estos se vean afectados por una serie de variables que obliguen a una determinada flexibilidad. El

De esta manera, podemos decir que con la planificación se proyecta la conducta racional del hombre, ya que con bienes que son limitados se pretende dar satisfacción a multitud de demandas, dando así plena satisfacción a los postulados básicos del desarrollo sostenible, la satisfacción de demandas sociales divergentes con los recursos limitados de que disponemos, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias. Se trata como afirma KAISER de planificar la limitación en un momento en que el crecimiento económico ya no se considera como un objetivo absoluto¹⁶¹.

En suma, de todo lo dicho, interesa subrayar que creemos que el estudio de la planificación realizado, pese a que somos conscientes que habrán quedado muchas cuestiones fundamentales sobre las que profundizar, ha servido para conocer, a nivel general, y para disponer de suficientes elementos de juicio, sobre un instrumento de actuación administrativa que ha de ser el centro de nuestras miradas en este trabajo.

Por ello, sentado lo anterior, a partir de ahora trataremos de analizar todos los elementos interrelacionados que el planificador urbanístico ha de tener en cuenta para convertir a esta herramienta de actuación jurídico-pública, específicamente como auténtico, y quizás más eficaz, instrumento de coordinación de la ordenación sostenible del medio físico. Todo ello con la finalidad última de concretar, o por lo menos identificar, las claves jurídicas esenciales para la necesaria renovación dogmática de la planificación urbanística que requiere la eficaz aplicación del desarrollo urbano sostenible.

autor defiende esta afirmación diciendo que tiene que existir un equilibrio entre una flexibilidad necesaria y la fijación de una serie de aspectos que han de existir para que la planificación pueda cumplir con su cometido e imponerse al azar y al devenir del mercado económico. Estas precisiones mínimas son las que reducen la discrecionalidad de la Administración y hacen que aumente, por tanto, la libertad y la seguridad de los ciudadanos. *Vid.* “La planificación económica...”, *op. cit.*, p. 63

4. Recapitulación

Hemos visto a lo largo del presente Capítulo cómo el desarrollo urbano sostenible está transformándose en algo más que en un principio inspirador de las políticas de suelo, un principio que debe tornarse en un auténtico derecho subjetivo que atienda a la necesidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el presente y en el futuro, y que se apoya sobre tres pilares, el derecho al medio ambiente urbano saludable, al desarrollo económico equilibrado y a la integración social en la ciudad.

Un derecho cuyo contenido, por resaltar algunos aspectos esenciales que se irán concretando a lo largo de este trabajo, exige la promoción del crecimiento focalizado en las zonas abandonadas o deterioradas en el interior de las urbes, en una clara apuesta por las ciudades-barrios, recuperando así la actividad multifuncional en la ciudad, y ello, en detrimento de los modelos de ocupación del suelo expansivos que comprometen la preservación de los recursos naturales y paisajísticos que rodean nuestras ciudades; un derecho que requiere la promoción de medios de transportes alternativos al privado, en una seria apuesta por la reducción de la contaminación atmosférica y acústica, y el ahorro energético; un derecho que ha de recuperar la convivencia en las ciudades mediante la promoción en calidad y cantidad de espacios públicos que fomenten la relación, la cohesión social, y la integración del ciudadano en su hábitat urbano, elevando los signos de identificación ciudadano-ciudad; un derecho que precisa de la promoción de la llamada construcción ambiental o sostenible, y por supuesto, de la participación de los habitantes en las decisiones que afecten a la imagen, vida y diseño de su ciudad.

Como es bien sabido, muchas de estas acciones representan una concurrencia competencial de diferentes niveles de gobierno. En efecto, el primer problema que nos plantea el desarrollo urbanístico sostenible es que la

escala de una gestión socioeconómica y ambiental sostenible sobrepasa claramente el estrecho ámbito municipal, siendo necesario integrar nuevas soluciones que permitan coadyuvar pacíficamente los intereses locales con los de carácter supramunicipal, pero el gobierno local no puede seguir escudándose en el complejo panorama competencial que la constitución nos ha legado. Por ello es necesario acudir a fórmulas de coordinación, tanto de orden vertical como horizontal, o de planificación estratégica consorciada con todos los agentes políticos y sociales implicados en los procesos de desarrollo.

Porque, si convenimos en que la creación de espacios para la convivencia y la cohesión social, la dotación de equipamientos e infraestructuras para el logro de una ciudad más articulada, equilibrada y solidaria, la apuesta por la cultura y el patrimonio histórico artístico o el impulso del empleo, la promoción socioeconómica y empresarial y la innovación, y en definitiva, la sostenibilidad y el medio ambiente urbano como puntos centrales de la calidad de vida, deben ser plasmados en la realidad espacial de la ciudad y concretarse en su territorio, no podemos dejar de ver la planificación estratégica- la socioeconómica- y la que de manera insuficiente llamamos planificación urbanística, como dos caras de una misma moneda.

En este contexto, si bien es cierto que en el examen de las atribuciones normativas y ejecutivas de los municipios se constata una esquizofrénica paradoja que impide la adecuada promoción y garantía de los derechos de que venimos hablando. Lo que se manifiesta, por un lado, en el hecho de que en la legislación local la planificación estratégica socioeconómica no cuenta con bases competenciales precisas, al tiempo que no suele resultar rentable la apuesta por los proyectos derivados de la misma para la endémica insuficiencia financiera de los municipios; y por otro, justo al contrario, es lo que sucede con la planificación físico territorial, obligatoria para los municipios desde la

perspectiva de sus potentes competencias urbanísticas, y al mismo tiempo, principal fuente de financiación municipal, lo que respalda notablemente su operatividad.

Pero esta ambivalencia ha de ser superada con inteligencia y capacidad de obrar, entrelazando ambos ámbitos de planificación, buscando sinergias y encontrando en uno de los ámbitos los soportes legales y financieros de los que adolece el otro, para lograr una planificación estratégica integral y plenamente dotada de operatividad para los fines del derecho al desarrollo urbano sostenible.

Puesto que, en definitiva, el derecho al desarrollo urbano sostenible nos conduce hacia la recuperación de la escala humana de la ciudad, a su cohesión social y territorial, a la promoción del desarrollo económico y de las oportunidades sin comprometer las posibilidades de crecimiento de las generaciones futuras, a la protección de los recursos naturales y de la calidad de vida, y todo ello desde la perspectiva de que el urbanismo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del interés general y un instrumento orientado a satisfacer, de conformidad con el orden jurídico que la Constitución nos ha legado, el ejercicio de derechos individuales y colectivos relacionados con el suelo, en territorio sobre el que se desarrolla la ciudad.

En términos de gobierno de la ciudad, lo anterior significa un compromiso con los barrios y con el centro histórico de la ciudad, con su espacio natural, con sus equipamientos, infraestructuras y posibilidades de desarrollo económico, y sobre todo, con sus espacios públicos y con la construcción de un sentimiento de pertenencia de sus ciudadanos.

Por tanto, podemos concluir que la revitalización o el nuevo empuje que han de tener los derechos constitucionales antes dormidos en la retahíla de los

principios informativos o, si se prefiere, de los derechos constitucionales no exigibles judicialmente sin previo desarrollo legislativo, como son el Derecho a la vivienda digna, a la calidad de vida, a la cohesión social, al desarrollo socioeconómico y otros muchos de los enunciados en párrafos anteriores, si somos capaces de actuar en consecuencia, habrán llegado de la mano de la sostenibilidad.

No obstante somos conscientes que existe un importante problema de fondo que dificulta o imposibilita que la consecución de estos derechos sociales que reconocemos implícitos en los derechos de sostenibilidad, a que hemos denominado de cuarta generación, y este no es otro que la necesitada coordinación y armonización de las acciones públicas. Son muchas las materias competenciales implicadas en la consecución de los derechos relacionados con la sostenibilidad, y en más ocasiones de las deseables, son muchas las trabas que los poderes públicos con poder de decisión en esta materia, desde todos los niveles territoriales, están poniendo para llevar a cabo la ansiada coordinación de las acciones para que el derecho al desarrollo urbano sostenible pueda convertirse en una realidad alcanzable por todos los ciudadanos.

Hemos expuesto en este sentido algunas instituciones que podrían ayudar a esta corrección integradora de competencias conexas, también hemos identificado y localizado los principales problemas a que se enfrentan estas instituciones en la práctica, incluso nos hemos atrevido a apostar algunas de las soluciones que consideramos más factibles para alcanzar los objetivos planteados, la renovación dogmática de la planificación urbanística.

Pero es claro que aún queda mucho camino por recorrer para su concreción. Son muchas las instituciones y las cuestiones que han de ser abordadas por el conjunto de los poderes públicos si se quiere articular un modelo de desarrollo urbanístico que sea sostenible y que no comprometa las

capacidades de las generaciones futuras de liderar sus propios procesos de desarrollo. Y muchas de estas instituciones y conflictos serán abordados en las páginas que siguen del presente trabajo, todo ello con la finalidad última de tratar de sentar las bases a tener en cuenta a la hora de articular estas políticas públicas integrales que reclama imperiosamente la consecución del principio de desarrollo sostenible.

Con este objetivo, en lo que sigue, realizaremos un estudio de la legislación histórica y vigente en materia de urbanismo y ordenación del territorio con el objetivo de descubrir cuál ha sido el camino hacia la convergencia del urbanismo y la sostenibilidad, y cuáles son los senderos que quedan por recorrer para que este principio, que de momento se encuentra, al menos, en la letra de la ley, y en otros casos, en algunas actuaciones públicas -generalmente emprendidas por gobiernos autonómicos o locales- que están dando pasos decisivos para que el desarrollo sostenible sea una realidad tangible en nuestra sociedad.

Seguidamente completaremos esta visión del urbanismo sostenible, como no podía ser de otra forma, con un examen de aquellas otras políticas sectoriales, que aparecen fundamentales en la conceptualización integral que abarca el principio de sostenibilidad. Así finalizaremos este estudio refiriéndonos referimos a las políticas estrictamente ambientales que tienen marcada incidencia en la configuración de nuestros territorios y de nuestras ciudades, para cerrar el círculo con aquellas otras políticas y normativas de índole económico y social, que necesariamente han de tenerse en cuenta si lo que queremos es hacer ciudades sostenibles.

Segunda Parte

Marco jurídico del desarrollo urbano sostenible

Capítulo III

*El largo camino hacia la convergencia del urbanismo y la
sostenibilidad*

SEGUNDA PARTE: MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

CAPÍTULO III: EL LARGO CAMINO HACIA LA CONVERGENCIA DEL URBANISMO Y LA SOSTENIBILIDAD.

1. Introducción

Terminábamos el capítulo anterior con unas reflexiones de lo analizado desde los inicios de este trabajo, y que culminaba con la afirmación de que la Planificación territorial y urbanística representa un marco idóneo para la incorporación del paradigma ambiental, con su amplia casuística, en los programas de ordenación territorial, sean éstos urbanos o regionales. Si bien la Ordenación del Territorio venía ya ofreciendo, entre sus fines y determinaciones, la cuestión ecológica y ambiental, la práctica sin embargo ha resultado muy limitada en esa visión integral del medio ambiente que hemos pretendido conceptualizar, relegándolo en la generalidad de los casos a parcelas sectorializadas.

En este sentido la nueva concepción del desarrollo sostenible y la urgencia de su implementación en la escala local-regional, representa una excelente oportunidad para incorporar ya, con gran peso específico como hemos tratado de demostrar en el capítulo anterior, no sólo la cuestión ambiental, sino también, la económica y social en la planificación territorial de manera integrada, y en íntima simbiosis, y no como un proceso paralelo, externo, sectorial, como se ha venido contemplando hasta ahora. A este fin último pretende contribuir este trabajo en el que tratamos de concretar las claves jurídicas necesarias para la construcción de una planificación territorial y urbana que tenga en cuenta los parámetros del desarrollo sostenible, y que se apoye definitivamente en ese principio que aboga por la solidaridad intergeneracional y por la incorporación de los derechos de la ciudadanía a la cuestión

urbanística, que siempre se había preocupado más de la posición jurídica de los promotores y propietarios que por la construcción de ciudades para todos.

Para ello, uno de los objetivos de este trabajo consiste en subrayar, y eso lo comenzamos a hacer en el Capítulo anterior, que el desarrollo urbanístico sostenible no es sólo una máxima para la actuación política en favor del medioambiente, sino un auténtico derecho, o si se quiere, una nueva disciplina, defendida primero por el Derecho Internacional y Comunitario, e introducida en el Derecho interno español mediante diversas leyes, estatales, autonómicas, y en algunos casos también normativas locales, que aún se mantienen a la espera de visualizar los resultados concretos de la regulación que contienen. Para este propósito, y con el fin de completar esta visión del derecho al desarrollo urbano sostenible que tratamos de ofrecer en este trabajo, en los siguientes capítulos se aportarán elementos expresivos de la concreción de este principio, y en sus tres vertientes³⁵³, en la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística, y ello con la finalidad última de identificar los logros alcanzados, así como de destacar los desafíos pendientes en la consecución del desarrollo urbano sostenible.

Pero antes, resulta obligado un repaso de los antecedentes legislativos en materia urbanística. Es preciso demostrar cómo el modelo de ocupación del territorio que ha posibilitado la legislación histórica del suelo en España no ha respondido a unos razonables parámetros de sostenibilidad. En su concepción primó sobremanera la componente económica y no tanto desde la óptica del desarrollo sostenido como del simple crecimiento económico, tal como se deduce de la exposición de motivos de las distintas leyes del suelo que han

³⁵³ Recuérdese que el principio de desarrollo sostenible no es simplemente un sinónimo de protección ambiental, sino algo más rico y complejo, puesto que este concepto se apoya sobre tres pilares: la sostenibilidad ambiental, la sostenibilidad social y la sostenibilidad económica. Y estas tres perspectivas, y no solamente el punto de vista ambiental, son las que enmarcarán el análisis del régimen jurídico de la planificación urbana sostenible que pretendemos llevar a cabo en esta tesis.

tratado de fijar unos parámetros generales para el uso y ocupación del mismo en las distintas Comunidades Autónomas. También resulta indiscutible cómo nuestra legislación histórica también ha posibilitado el crecimiento en baja densidad que tantos problemas ambientales están causando en la actualidad, entre otros problemas ambientales de significativas magnitudes. Asimismo el urbanismo se ha hecho generalmente a espaldas de la cuestión social, creándose ciudades pensadas para los propietarios y promotores sin tener en cuenta otras valoraciones que sitúen al ciudadano en el centro de atención de la política urbanística. Este y otros ejemplos de un modelo urbanístico totalmente insostenible es lo que trataremos de desengranar en los epígrafes siguientes, mediante un repaso por la evolución experimentada por el urbanismo español de los últimos 50 años.

Conclusión avanzada de lo que veremos a continuación es, la falta de concienciación de las administraciones estatales, autonómicas y locales acerca las repercusiones ambientales, sociales y económicas de determinados modelos de crecimiento de las áreas urbanas, y la gran inactividad de las entidades territoriales subnacionales en lo referente a la disciplina urbanística que permitió los suficientes elementos de distorsión de lo que debería ser un modelo sostenible de ocupación del territorio.

El estudio de estos antecedentes resultan imprescindibles por dos razones fundamentales, por un lado, para ayudarnos a comprender toda la magnitud y significado de la recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TRLS08). Que, como hemos tenido ocasión de demostrar, mediante él se pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de

suelo, entre otros parámetros de sostenibilidad que iremos desengranando en los siguientes epígrafes, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico.

Y por otro, para buscar argumentos con los que destacar el renovado papel que se ha de otorgar a la Ordenación del territorio, y sobre todo a la planificación urbanística, que se han convertido, al final de toda la evolución de la legislación urbanística en España, en los verdaderos instrumentos con los que garantizar que el desarrollo sostenible sea una realidad, también en el ámbito urbanístico.

2. Consideraciones generales: El urbanismo y la ordenación del territorio.

Para comenzar a hablar del urbanismo en España, es una referencia obligada, sin lugar a dudas el fundamento jurídico 6-a) de la controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, donde se aporta una definición de urbanismo -sin propósito definitorio dice la sentencia- lógicamente desde el punto de vista del objeto de la controversia, que lo discutía como sector material susceptible de atribución competencial, aunque a los efectos expositivos de este trabajo, los elementos, delimitados constitucionalmente y mencionados en la misma nos sirven para determinar sus características básicas.

En concreto se dice que el urbanismo *“alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que en el plano jurídico se traduce en la “ordenación urbanística”, como objeto normativo de las leyes urbanísticas”*. Añade la sentencia que el contenido del urbanismo se traduce en ciertas potestades como la de

planeamiento, gestión y disciplina³⁵⁴, así como determinar el “*régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación*”.

La ordenación urbanística, pues, se traduce en dos premisas, la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad mediante las que se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos como espacios de convivencia destinados a lograr una calidad de vida, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo. Y en segundo lugar, la toma en consideración de los propietarios del suelo sobre el que incide estas reglas urbanísticas, en tanto en cuanto, la gran parte de la actividad urbanística tropieza sobre terrenos generalmente pertenecientes a particulares.

Estos instrumentos urbanísticos están referidos, de modo principal, al planeamiento municipal³⁵⁵, el cual se inserta en un marco superior: la ordenación del territorio, que hace referencia a las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y que es competencia de las Comunidades Autónomas.

El proceso de desarrollo urbano se concibe pues de forma ordenada, sucesiva y unitaria; de modo que si el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbanística, esta fase debe ir seguida de otra, la

³⁵⁴ Aunque no menciona concretamente la disciplina urbanística como tal, alude a ella al referirse a “la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas” fundamento jurídico 6-a) de la STC 61/1997 de 20 de marzo

³⁵⁵ Así lo señala, con claridad, la STS de 27 de marzo de 1980 entre otras muchas: “...la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 Mayo 1956, sienta el claro y trascendente principio de que el urbanismo como función pública exige una acción planificada, afirmando que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana y ello, a nivel estrictamente municipal, a través de la redacción y aprobación definitiva de los Planes generales, Planes Parciales y proyectos de urbanización, públicos, ejecutivos y obligatorios, no sólo para los administrados, sino también para la Administración...; el planeamiento urbano supone anticipar y prever el futuro de la ciudad, programarlo en forma imperativa, limitando - en lo necesario- los derechos de los administrados, fundamentalmente el de propiedad”.

de gestión urbanística o ejecución del planeamiento, que consiste por una parte en una actividad material, la urbanización, que transforma el suelo urbano y urbanizable en solares edificables, y, por otra, en una actividad jurídica, de distribución igualitaria entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados también del planeamiento. Finalmente, la edificación, que generalmente constituye la meta última de las actuaciones anteriores, exige, a su vez, una nueva intervención pública, esta vez de control en el uso de suelo y la edificación, lo que la doctrina ha venido a denominar, la disciplina urbanística.

Esta concepción del urbanismo como sinónimo de normas mínimas para la construcción y mantenimiento de la ciudad supone tan solo una parte de lo que debemos entender por ordenación urbanística. Y es que no debemos olvidar que la tierra, el territorio o el suelo natural es muchas veces un elemento escaso y valioso y que sobre él se asientan aparte de ciudades, monumentos, bosques, ríos... que conforman nuestro patrimonio paisajístico, histórico, cultural y natural.

Por ello, esa primera visión del urbanismo, un tanto simplista, pese a que de manera mayoritaria haya sido considerada la prevaleciente, hay que completarla con perspectiva del urbanismo como función pública. En efecto, el urbanismo ha de dar respuesta a una serie de necesidades individuales de cada uno de los propietarios de las parcelas o de las viviendas sobre las que inciden las decisiones urbanísticas, pero, sin duda, la Administración, en estas determinaciones, habrá de guiarse por la satisfacción de todas las necesidades económicas y sociales que debe proporcionar a la comunidad y por el respeto al medio ambiente. Todo lo cual encuentra apoyo en nuestro texto constitucional (arts. 45,46 y 47 C.E.), como hemos puesto en reiteradas ocasiones de manifiesto en párrafos anteriores.

De lo anterior se deduce una segunda e importante conclusión, y es la afirmación indispensable de la ordenación territorial y la urbanística como funciones públicas. En el voto particular emitido por el Magistrado Jiménez de Parga en la citada Sentencia 61/1997, se contienen argumentaciones que pueden ser de gran ayuda, en orden a la concepción del Urbanismo como función pública. Básicamente viene a decir este magistrado que:

“La palabra urbanismo procede de la latina urbs-urbis (ciudad). De acuerdo con este significado etimológico, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española recoge la siguiente definición: «Conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana». De acuerdo con una definición descriptiva ya clásica, el urbanismo es la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, persiguiendo, con la ayuda de todos los medios técnicos, determinar la mejor situación de las vías, edificios e instalaciones públicas y de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente en forma cómoda, sana y agradable. Ahora bien, cuando la Constitución se refiere en el art. 148.1.3ª al urbanismo, no está considerando la ciencia urbanística. Se está refiriendo al urbanismo como hecho social, ordenado por los poderes públicos para producir un resultado: la calidad de vida (Preámbulo y el art. 45 de la Constitución).”

Desde esta perspectiva, el urbanismo, como objeto de la ciencia y de los poderes públicos atiende a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar una digna calidad de vida. Como objeto de una política, el urbanismo tiene, por un lado, que servir a unos objetivos constitucionales (arts. 45. 46 y 47 C.E.), y por otro lado, respetar un derecho constitucional: La propiedad (art. 33 C.E.).

Dentro de estos objetivos constitucionales nos encontramos con que la política pública dirigida a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar la calidad de vida debe velar, como es sabido, 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 ambiente”*: art. 45.2 CE) y debe, además, promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para

hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, de tal modo que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE). Así pues, los poderes públicos han de garantizar -regulándolo- la utilización racional del suelo para: a) proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, en definitiva, para garantizar el derecho al desarrollo sostenible y b) hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada³⁵⁶.

Como podemos comprobar, estos condicionantes de la acción urbanística desatacados por nuestra propia Carta Magna constituyen en sí mismas determinaciones impecables que concretan el alcance mínimo de toda función pública. En efecto, la dirección y el control por las Administraciones públicas competentes, en este caso, del proceso urbanístico,³⁵⁷ y la garantía de la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos, constituyen funciones públicas por excelencia, que además lo que es destacable, son insusceptibles de transacción.

Además de la jurisprudencia, también, la práctica totalidad de la doctrina acoge estas consideraciones de función pública en el arbitraje que la Administración ha de hacer, a través de normativa reguladora de la ordenación urbanística, de los intereses particulares y colectivos. Así, autores como

³⁵⁶ En este mismo hilo argumental, sigue diciendo este magistrado, en total concordancia con la tesis que aquí defendemos que “La Constitución habla siempre de utilización del suelo. Utilización por y para el hombre (calidad de vida), pero sin quebranto más allá de lo razonable del medio ambiente (utilización racional), lo que hoy se condensa en el principio desarrollo sostenible (que el uso que ahora hacemos de los recursos naturales no impida o dificulte el uso que de esos mismos recursos puedan y quieran dar las generaciones futuras). La racionalidad de la utilización viene dada por la sostenibilidad del uso, en los términos que hemos indicado.”

³⁵⁷ En todas sus fases: ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos públicos o privados.

PAREJO ALFONSO³⁵⁸ señalan que “*la ordenación urbanística tiene por objeto regular la utilización y el aprovechamiento del territorio, del suelo, en lo que exceda de su explotación conforme a su naturaleza (básicamente usos agrícola, forestal, ganadero y cinegético), y para ello ha de establecer el contenido del derecho de propiedad, en la medida en que el disfrute y la disposición del suelo están organizados (con excepción del declarado dominio público, especialmente el natural) sobre la base de su susceptibilidad de apropiación privada, siendo, por tanto, el suelo una cosa objeto del comercio y del tráfico entre privados*”. Con todo, parece innegable la existencia de una función pública que ha de ser llevada a cabo por la Administración, al menos en cuanto a la parte normativa y de control se refiere.

Por otra parte, es preciso subrayar en este punto algo que ya venimos advirtiendo en capítulos anteriores, y es que la función pública del urbanismo y la ordenación del territorio debe ser diferenciada de otras funciones públicas como es la de la protección del medio ambiente, cuyos objetos están relacionados con la utilización racional de los recursos naturales, lo que determina que pese a considerarse funciones públicas distintas, estas hayan de articularse de forma coordinada para llegar a resultados eficientes en ambos sentidos.³⁵⁹

Y dentro de esa relación de coordinación, es preciso tener en cuenta que, según la opinión más generalizada que ha analizado la realidad de las relaciones

³⁵⁸ Vid. PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, C. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Ariel. Barcelona, 1996, pág. 318.

³⁵⁹ En este sentido LOPEZ RAMÓN, F. ha puesto de manifiesto que “El deslinde entre las funciones públicas de Ordenación del Territorio, protección del medio ambiente y ordenación urbanística no es fácil, en absoluto; sobre todo porque en muchos casos sus objetivos están compartidos entre ellas, o mejor, las tres funciones públicas concurren en la consecución de éstos. En este sentido, es evidente que la consecución de una adecuada protección del medio ambiente en consonancia con las previsiones constitucionales, influirá decisivamente en las posibilidades de la política de ordenación urbanística del suelo, y a su vez, ambos sectores de la actividad pública, Medio Ambiente y Urbanismo, serán determinantes a la hora de encarar la Ordenación del Territorio globalmente considerado”. Vid. “Planificación Territorial”, *RAP* 114, 1987, p. 48.

entre ambas funciones públicas, la Ordenación del Territorio es la función pública más general, pues ha de condicionar las demás funciones que inciden en el territorio con la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales, de forma que se puedan compatibilizar el desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida, lo que incluye, evidentemente, la mejora del medio ambiente³⁶⁰.

Finalmente, también resulta de interés una referencia en este apartado en que exponemos las consideraciones generales a tener en cuenta sobre el urbanismo y la ordenación del territorio, la STC 149/1991 de 4 de julio,³⁶¹ que señala que: "La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud." Por su parte, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) en Torremolinos (España), el 20 de Mayo de 1983, la define como "*expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad*".

En definitiva, esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta la incidencia territorial, social y económica de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar la preeminencia de las funciones sociales de esta actividad, y de ese modo, el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y, el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. Algo que muchas veces queda postergado en aras

³⁶⁰ Vid. PÉREZ ANDRÉS, A, A "Régimen jurídico de la planificación medioambiental" Págs 3975-3980, en la obra colectiva *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo.* (coord.) Francisco Sosa Wagner, Tirant lo Blanch. 2000.

³⁶¹ Sentencia 149/1991, de 4 de julio, del pleno del Tribunal Constitucional donde se resuelve los recursos de inconstitucionalidad 1689/1988, 1708/1988, 1711/1988, 1715/1988, 1717/1988, 1723/1988, 1728/1988, 1729/1988 y 1740/1988 (acumulados), interpuestos contra la ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

de la búsqueda de un beneficio económico, que incluso puede ser legítimo, pero que debe acomodarse a la cobertura de necesidades sociales que debe afrontar y a los bienes esenciales a los que se va a referir.

Por tanto, el urbanismo en el sentido aquí defendido puede traducirse en algo como lo que MARTÍN BLANCO³⁶² propone: *“al hombre de leyes le incumbe la importantísima tarea de convertir el Urbanismo en un hecho de conciencia social, en un sentimiento de la colectividad, en un valor entronizado en la costumbre de los individuos con la misma perdurabilidad con que se tienen arraigados el sentimiento político o el sentimiento jurídico”*. Y es que sólo es posible «crear ciudad» con una visión global del territorio municipal en su conjunto, de sus posibilidades y limitaciones, de las necesidades concretas de la comunidad en él asentada y de su evolución previsible, sin olvidar el fomento de la cultura como factor de identidad de la ciudad y de arraigo de los ciudadanos a su territorio.

En definitiva, la configuración de las ciudades tiene que constituirse en un producto social, creado y mantenido por la compleja interrelación de factores económicos, sociales, políticos y culturales. Y esta configuración sólo puede ser abordada de forma integral a través de una adecuada planificación urbana sostenible.

En esta misma línea expositiva interesa reproducir aquí la definición de urbanismo de PARADA³⁶³ que de una forma muy gráfica e ilustrativa nos

³⁶² MARTÍN BLANCO, José. *Estudios de Derecho Urbanístico*- Gráficas Expres. Madrid, 1960, pág. 49.

³⁶³ Jurídicamente este autor define el Derecho urbanístico como “el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son, por tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, los procesos de urbanización y la vigilancia sobre la edificación resultantes de aquélla” de forma que en sentido estricto entiende, como la mayoría de los autores que se han aventurado a realizar trabajos sobre el derecho urbanístico español, que el urbanismo es esencialmente una función pública que trata de armonizar los intereses particulares de los propietarios de los terrenos sobre los que incide la actuación

explica esa función pública que le corresponde llevar a cabo al legislador urbanístico, en concreto nos dice este autor que *“Derecho urbanístico es una realidad jurídica relativamente reciente y surgida sin duda para controlar y vigilar los procesos de urbanización y construcción; que si en épocas pretéritas, de escasos capitales y lentas técnicas constructivas, no parecían peligrosas de colisionar con el interés general, ahora resultarían peligrosas si no fuera por el Derecho urbanístico, normativa encauzadora y limitadora del derecho a urbanizar y edificar y actúa como una especie de «anticonceptivo» que trata de controlar y compensar, a través de las limitaciones legales o las impuestas por los planes de urbanismo, precisamente ese exceso de «fertilidad» constructiva. Y de la misma forma que las prácticas anticonceptivas, y al margen de las valoraciones que puedan merecer a unos u otros, han venido de hecho a compensar una fertilidad antes inimaginable (consecuencia de los progresos de la maternología (sic), de la medicina infantil y, ahora, de la fecundación in vitro), de la misma forma el Derecho urbanístico aparece en nuestro tiempo como limitador del derecho a urbanizar, con el fin de impedir que desde una concepción todopoderosa del derecho de la propiedad y de los capitales y técnicas constructivas a su servicio se erijan nuevas ciudades, nuevos núcleos habitados, en un ilimitado, y por ello, peligroso proceso de «cementación» del territorio”*.

Estos planteamientos ideológicos, que así vienen entendiéndose casi desde el origen de la civilización humana, han de constituir el fundamento y motor de la actuación urbanística, porque el derecho urbanístico constituye el cauce de satisfacción para las demandas sociales de todo tipo, y que ahora más que nunca, esto implica que se ha de instituir como garante de los derechos derivados del reconocimiento del principio de desarrollo sostenible. Por ello

urbanística y los intereses colectivos de la ciudadanía a la que se dirige los procesos de urbanización, aunque en este momento nos interesa solamente resaltar la segunda parte de esta definición por lo ilustrativo del símil que emplea en este trabajo. Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico general*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires. 2007. Pág. 11.

debe regularse con unos criterios razonables el margen de actuación que se atribuye a la los propietarios del suelo y a la empresa privada en la consecución de objetivos que trascienden al mero lucro y que se sitúan en el ámbito de los derechos de sostenibilidad de contenido eminentemente público. Por esta razón, el papel de la Administración en el urbanismo ha de ser crucial, tanto si actúa en nombre propio y de modo directo, como si permite la intervención de personas privadas, aunque siempre en desarrollo de la actuación administrativa indirecta.

3. La legislación urbanística en España: Síntesis de una evolución.

Se dice que el sistema jurídico de ordenación y gestión urbanística en España nace de forma articulada e integradora con la importante Ley del suelo de 1956³⁶⁴, punto obligado de referencia para cualquier estudio histórico sobre el Derecho urbanístico y la ordenación del territorio que se precie. Su importancia deriva en gran medida de haber aportado, por un lado, un conjunto orgánico que evita la dispersión normativa precedente y la confusión de normas de muy variado rango, y por otro, la justificación definitiva para que el Estado intervenga legislativamente en el ámbito urbanístico, que ya contaba con una larga tradición en el ámbito local, y que se concretó en la necesidad de legislar o regular el planeamiento urbanístico, considerado como una de las potestades públicas que condicionan decisivamente la utilización del suelo, y delimitar así el derecho de propiedad.

En palabras de GONZALES-VARAS IBAÑEZ³⁶⁵ “*en esta Ley se insiste en que la propiedad, si bien ha de ser reconocida y amparada por el poder*

³⁶⁴ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas. Madrid 1981.

³⁶⁵ Vid. GONZALEZ VARAS IBAÑEZ, S “Evolución histórica” en *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*. (Coord.) QUINTANA LÓPEZ, T. Tirant lo Blanch, Valencia. 2001. Pág. 79.

público, debe armonizarse con los intereses de la colectividad. En consonancia, el régimen jurídico del suelo, encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. En definitiva, de esta forma se desea superar la concepción privatista de la urbanización cuyo quid es el derecho de propiedad afirmando en su lugar que el contenido de la propiedad quedará definido por el propio plan". En suma, de lo anterior se deduce que en torno al plan gravita dicha Ley, así como todas sus sucesoras, bajo la consideración de éste como norma vinculante que sirve de presupuesto para la determinación de los aprovechamientos correspondientes en favor de la propiedad.

Pero antes de entrar en el objeto de dicha legislación urbanística, y en los sucesivos cambios experimentados por las diversas leyes de suelo aprobadas en España, tras esta inicial norma general estatal por la que comienza a regularse el urbanismo en España, resulta de obligado exponer aquí una síntesis histórica que nos ayude a comprender la finalidad del urbanismo en cuanto disciplina jurídica de ordenación de la ciudad y, que nos permita visualizar la evolución que ha experimentado a lo largo de los años en cuanto a las finalidades primordiales de su regulación, y cuál ha sido el objetivo real del urbanismo de las diferentes etapas a que hemos asistido, lo que nos ayudará, sin duda, a comprender mejor el actual régimen urbanístico³⁶⁶.

³⁶⁶ Con carácter general, y para profundizar sobre la historia del urbanismo y sin perjuicio de las demás referencias bibliográficas contenidas en este capítulo, pueden verse BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Ed. Montecorvo, 1973; AAVV, *Resumen histórico del Urbanismo en España*, IEAL, Madrid, 1987; BONET CORREA, A., *Las claves del Urbanismo*, Barcelona, 1989; CHUECA GOITIA, F., *Breve historia del Urbanismo*, Madrid, 1985; GALANTAY, E., *Nuevas ciudades. De la antigüedad a nuestros días*, Barcelona, 1977. DE LA CRUZ MENA, Á. *Síntesis cronológica de siglo y medio de legislación urbanística estatal española (1846-1996)*. Revista Ciudad y Territorio, XXVIII (107-108), Ministerio de Fomento, Madrid, 1996.

Pues ciertamente tratar de realizar un estudio del Derecho urbanístico no es materia sencilla, y, en palabras de PARADA³⁶⁷ “*hay un método infalible para no entenderlo nunca: consiste en entrar directamente en el estudio de la normativa vigente, prescindiendo de los avatares de su vida, de su regulación en otras normas que le han precedido.*”

La cuestión que tratamos de dilucidar en este estudio condensado de la historia urbanística española que nos disponemos a comenzar es si ¿Históricamente se ha entendido, como dice aquí el legislador del 59, que urbanizar era una potestad o servicio público y, consiguientemente, no comprendida en el haz de facultades del derecho de propiedad? O si por el contrario, ¿La finalidad real de la legislación urbanística española de los últimos 50 años ha sido la despublicación del derecho de urbanizar, antes de titularidad y ejercicio público?.

Estas preguntas nos las hacemos porque, pese a la insistencia de reconocer formalmente al urbanismo como función pública, acepción que podemos encontrar, en las más diversas formas en que se pueda expresar, en las distintas exposiciones de motivos de las diversas leyes por la que ha pasado el urbanismo español; ciertamente, la aplicación práctica de un complejo sistema de distribución de competencias que nos ha legado la Constitución española -y que la STC 61/1997³⁶⁸ se ha encargado de interpretar- y el propio articulado de los textos legales estatales, junto con el correspondiente de las Comunidades

³⁶⁷ Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico general*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, . 2007. Pág. 12.

³⁶⁸ Vid. VVAA, *El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Madrid, Instituto Pascual Madoz de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente – Universidad Carlos III, 1997; MENÉNDEZ REXACH, “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 153, 1997, pp. 35-71; PAREJO ALFONSO, “Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en particular la regla de la supletoriedad del Derecho General-Estatal”, *Actualidad Administrativa*, núm. 29, 1997, pp. 81-113.

Autónomas (sobre planes o instrumentos de ordenación urbanística, sistemas de ejecución, patrimonios de suelo, regulación de la intervención y sanción en la edificación, etc.) han permitido que el derecho a urbanizar haya sido objeto de un “amago” de socialización, no consumado³⁶⁹.

La respuesta a estas preguntas nos permitirá saber cuál es la nueva orientación que se ha querido dar a esta regulación histórica, si realmente existe un cambio de rumbo que a priori pretende favorecer el renacimiento del urbanismo de obra pública decimonónico, eso sí, reinterpretado, y que aboga por la priorización de la satisfacción de los intereses generales frente al de los particulares sobre los que recae la actividad urbanística. O si por el contrario, nuevamente nos encontramos ante un urbanismo en el que los efectos buscados no coinciden exactamente con los efectos logrados, y que, en su regulación, sigue postergando la cobertura de necesidades sociales que debe afrontar y a los bienes esenciales sobre los que ha de recaer esta función pública, en aras de propiciar la participación privada en la gestión y ejecución de esta actividad pública.

3.1. Del urbanismo de obra pública al urbanismo de obra privada.

En la remota antigüedad los hombres vivían aisladamente, constituyendo familias, las que durante muchos siglos fueron la única forma de Sociedad. Las exigencias de la celebración del culto a los muertos y las necesidades de relación dieron lugar a que las familias se agruparan, constituyendo lo que los romanos llamaron una curia. Más tarde varias curias, sintiendo el influjo de

³⁶⁹ Esta expresión la utiliza PARADA que analizando cuestiones relacionadas con esta misma reflexión que planteamos, sobre si la voluntad del legislador urbanístico ha sido o no regular el urbanismo en cuanto función pública que ha de priorizar la satisfacción de los intereses generales frente al de los particulares sobre los que recae la actividad urbanística, añade que “la realidad es que dicho derecho será de titularidad pública o privada en función, como hasta ahora, de la regulación de los sistemas de ejecución por la legislación autonómica y , dentro de ese marco, de lo que decidan los municipios. El negocio urbanístico sigue pues en el mismo tejado de siempre. Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico* Op. Cit. Pág. 9.

atracción, que cada vez se acentuaba más, se agruparon formando una tribu, y al correr de los tiempos la agrupación de estas tribus en grandes centros urbanos vino a dar nacimiento a la ciudad, marcando una de las grandes transformaciones de la humanidad, la revolución urbana.

Pero estas primeras ciudades no se conformaron de forma anárquica, sino más bien al contrario, lo que se demuestra en numerosas excavaciones arqueológicas de ciudades antiguas que ya revelan la existencia de alguna planificación deliberada al encontrarse la disposición de las casas en formas regulares y rectangulares, y la preeminente localización de los edificios cívicos y religiosos a lo largo de las vías principales³⁷⁰.

Documentación sobre esta forma de construir las ciudades las podemos encontrar en los rituales de los etruscos y latinos donde se han recogido las indicaciones, las ceremonias y las formas de fundar una villa o ciudad que generalmente siguieron el modelo establecido por el arquitecto griego Hipódamo de Mileto³⁷¹.

Los romanos continuaron estos principios. Así, la construcción de gimnasios, foros y templos monumentales en las primeras ciudades romanas, y

³⁷⁰ Sobre los orígenes más remotos del urbanismo es interesante la explicación de PARADA, quien nos cuenta que “los etruscos transmitieron a los romanos el culto de la fundación de ciudades, que se hacía con todo un ritual sacro que empezaba con la presencia de un sacerdote cubierto con una toga que luego cogía un arado de bronce, tirado por una ternera y un toro blanco e iba trazando un surco alrededor de la futura ciudad, siguiendo la línea por donde se levantarían las murallas. La planificación urbana, que se observa en las diferentes ampliaciones de Roma y en las ciudades de nueva creación, utilizaba el modelo hipodámico que partía de un trazado rectangular y geométrico con calles paralelas y perpendiculares entre sí. Cada cuadrado formaba una manzana, ínsula. Entre todas las calles destacan dos grandes avenidas que recorrían de norte a sur (cardo) y de este a oeste (decumano) la ciudad”. Estas dos calles convergían en el centro del rectángulo en el foro, heredero del ágora griega, auténtico corazón de la ciudad. Vid. PARADA, R, Derecho urbanístico general, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires. 2007. Pág. 13.

³⁷¹ Considerado como el padre del urbanismo, defendió el diseño geométrico de las ciudades lo que implicaba que las ciudadelas religiosas y cívicas se orientaran rigurosamente a fin de que proporcionaran un sentido de equilibrio estético, de esta forma el modelo de urbanización seguido durante varias centurias consistió básicamente en trazar las calles siguiendo un sistema en cuadrícula e integrando las viviendas en las instalaciones culturales, comerciales y defensivas.

la fundación de nuevas ciudades desde los campamentos militares, primero, y desde las colonias de nueva planta sobre los terrenos conquistados necesitadas para su construcción de una ley votada en las Asambleas, después, constituyen ejemplos clásicos de urbanismo basado en modelo hipodámico, y en el hecho de que la forma de fundar, poblar y construir nuevos pueblos y ciudades de las que se desprende que ese derecho a poblar, a urbanizar, es una potestad pública³⁷².

Estas técnicas públicas de regulación de la urbanización se continúan durante toda la etapa antigua y permanece vigente en la Edad Media y el Renacimiento. Así, las ciudades de la Europa medieval, que eran una evolución de las ciudades romanas, planificaron sus ciudades alrededor de castillos, iglesias y monasterios, aunque en este caso sin seguir un modelo concreto en la distribución de sus calles. No obstante si se siguen los principios básicos de la configuración de la ciudad que se centraba en la regulación del uso de la tierra y en la disposición física de las estructuras urbanas en función de los criterios estipulados por la arquitectura y la ingeniería, disciplinas de las que se nutría el urbanismo público en cuanto al asesoramiento general del entorno físico, económico y social de la comunidad y, en definitiva, para llevar a cabo el desarrollo territorial. Así, en esta etapa las ciudades amuralladas se dotan de fuentes y canalizaciones de agua, puentes de madera -que sustituyen a los de piedra-, viales, pavimentación de calles, todo ello bajo el paraguas de la obra

³⁷² En este sentido también nos recuerda CERDÁ que, etimológicamente, la palabra «urbis», síncopa de *urbmun* (arado), corresponde al instrumento con el que marcaban los romanos el recinto que había que ocupar la población cuando iban a fundarla, esto es, un concepto que constituye la raíz etimológica del urbanismo y que evoca un ritual de fundación de ciudades que, en todo caso, sólo correspondía a los poderes públicos; al cual hay que saber diferenciar del de «ciudad», derivado de *civitas*, es decir, ciudadano, referido al aspecto residencial-vivencial, o a la finalidad social a que ha de tender la urbanización.

pública, y aparecen lo que podríamos denominar las primeras Ordenanzas municipales³⁷³.

Lo anterior acredita cómo ciertamente, en el pasado, llevar adelante procesos de urbanización, o, lo que es lo mismo, crear barrios espacios públicos o ciudades, ha sido considerado históricamente como una competencia y una potestad pública, aunque jurídicamente, en el estudio de los ordenamientos jurídicos pretéritos nos encontremos con la falta una regulación abstracta y general de la urbanización en su globalidad.

Ahora bien, la preocupación por regular el urbanismo se introduce en nuestro Derecho, bien entrada la segunda mitad del siglo XIX, cuando como consecuencia de la revolución industrial, la vieja ciudad medieval, aislada de su entorno y aún protegida del mismo mediante murallas y que había sobrevivido hasta entonces, se muestra insuficiente para albergar en su seno los fenómenos de desplazamientos intensivos de población motivadas por la industrialización, que van a originar una masiva demanda de suelo para vivienda o para instalaciones públicas³⁷⁴.

A impulso de estas necesidades surgirán las primeras leyes urbanísticas, cuya orientación será lógicamente el “ensanche” de las poblaciones³⁷⁵; así la

³⁷³ Sobre estos primeros documentos urbanísticos nos cuenta PARADA que “En la Baja Edad Media es fundamental la iniciativa pública en el proceso urbanizador, exigiéndose un fuero o carta puebla para fundar en un territorio reconquistado. Aparece así el «repartimiento», instrumento urbanístico mediante el cual unos oficiales reales —partidores o divisores— proceden a la partición y entrega de los lotes de terreno, operación sujeta a la posterior aprobación real. En fueros castellanos y cartas de población catalanas se incluyen disposiciones concretas referentes a la urbanización de los nuevos núcleos de población: superficie de las parcelas, trazado y anchura de las calles, características de la plaza mayor, fortificaciones, etcétera.” Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico* Op.cit. Pág. 15.

³⁷⁴ Ciertamente esta evolución histórica del urbanismo se refleja hoy en nuestros días, donde la ciudad o población no es más que el crecimiento de un núcleo inicial, por reducido que sea, que se desenvuelve siguiendo la evolución de la aglomeración humana.

³⁷⁵ Aunque comenzamos la historia del Derecho urbanístico en estas normas, tratando de acotar el contenido de esta evolución histórica que no se haga interminable e infructuosa para el lector, la doctrina ha reflejado los orígenes del Derecho urbanístico mucho antes, así, nos cuenta

Ley de 29 de junio de 1864 y su Reglamento de 25 de abril de 1867, la Ley de Ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876 y la de 26 de julio de 1892, todas ellas con el objetivo de favorecer a ultranza la nueva edificación extramuros de la ciudad y el empleo de la técnica planificadora. Nace así un urbanismo que se apoyaba básicamente en leyes decimonónicas de corte expropiatorio generadas con el propósito de hacer más fácil el crecimiento urbano (ensanches y reforma interior) y fundamentadas principalmente en el denominado “urbanismo de obra pública”³⁷⁶.

PARADA que “En el Derecho histórico encontramos también una regulación de las limitaciones y condicionamientos del derecho a edificar sobre el propio fundo, de antiguo limitado por las instituciones civiles de las servidumbres de interés privado (servidumbres de luces y vistas, por ejemplo) o de interés público, de las que da cuenta la obra de BASSOLS, que se recogen en las ordenanzas municipales, de las que hay antecedentes preclaros en las de Madrid recopiladas por Torrija en 1661 y por Ardemáns en 1791. Hay también, aunque sean de discutible valor normativo, las recomendaciones sobre policía urbana recogidas

en las Ordenanzas de Intendentes y Corregidores de 1749 (reiteradas en la Instrucción de Corregidores de 1788), como asimismo afectan a la edificación las normas que se recogen en la Novísima Recopilación sobre edificación de solares yermos (Ley VII, Título XIX, Libro III), empedrado de calles (Ley II, Título XXXII, Libro VII), intervención de la Real Academia en la reforma o construcción de determinadas edificaciones, etcétera”. Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico* Op. Cit. Pág. 14. También se puede consultar el trabajo de OLMEDO ÁLVAREZ, J. *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico. Un estudio sobre la figura del agente urbanizador en el derecho autonómico español*. Universidad de Castilla-La Mancha, 2004. Especialmente las paginas 36-73. En el que se realiza un interesante análisis acerca de los antecedentes y evolución del urbanismo, visto desde la posición que en esta disciplina ha tenido la iniciativa privada. Este análisis parte desde la regulación más remota del derecho romano y medieval, pasando por la ilustración y el constitucionalismo liberal, hasta llegar al derecho decimonónico y postconstitucional.

³⁷⁶ PAREJO ALFONSO, L; “Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica”. Ciudad y Territorio, Nº 108, 1996 Pág. 149 y sig. Sobre este primer Derecho urbanístico del siglo XIX, PARADA, considera que ha de ser entendido como un urbanismo de «simple» obra pública que exigía la colaboración de los particulares propietarios de las fincas afectadas por la urbanización, y cuya configuración permitía que el aprovechamiento urbanístico de la obra llevada a cabo por la administración revertiese en los particulares que nada habían hecho por merecerlo. Con las reformas posteriores y, definitivamente con la Ley de Expropiación de 1879 se configura definitivamente el auténtico urbanismo de obra pública y en beneficio de la comunidad al modularse instituciones que favorecían otras formas de gestión indirecta, generalmente mediante la figura del concesionario y de la adjudicación de la urbanización como cualquier otra obra pública, lo que permitía que la Administración cumpliera con las potestades públicas de urbanizar y al menor coste posible para las arcas municipales. Aunque esta misma participación de particulares y empresas en los procesos de urbanización, junto con otras reformas operadas por la Ley del Suelo de 1959, entre las que destacan las nuevas reglas de valoración de los terrenos que ahora incluyen como partida indemnizatoria los aprovechamientos urbanísticos, y, dice, una «ilógica» regulación de recuperación de plusvalías urbanísticas, son los elementos principales que han desconfigurado

La Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 aportó una perspectiva complementaria del ensanche³⁷⁷, legitimando la utilidad pública y necesidad de expropiación también para la obra de “reforma interior”, -técnica que será objeto de intensificación en la Ley de 18 de marzo de 1895, sobre saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones-, y mejorando el sistema de gestión urbanística introduciendo la figura del concesionario y la gestión indirecta como técnica de urbanización menos costosa para la Administración.

Paralelamente, se introdujo la perspectiva sanitaria, a partir de la Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904, que repercutió en la reurbanización de las ciudades y que puede relacionarse con la atención especial que concedió la doctrina del siglo XIX a los aspectos sanitarios, higiénicos y medioambientales³⁷⁸. Asimismo otros aspectos específicos, como la protección del patrimonio histórico-artístico, irán proporcionando un cuerpo de normas destinado a nutrir las Ordenanzas municipales de construcción³⁷⁹ y

el concepto de urbanismo de obra pública, hasta el punto de perder su esencia este urbanismo primigenio, pasando a ser considerado como un urbanismo de obra privada totalmente desvirtuado por esa entrada de los particulares en el negocio inmobiliario que hasta entonces permanecía plenamente en manos de los poderes públicos. Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico* Op. Cit. Pág. 24 a 53.

³⁷⁷ Sobre esta norma afirma PAREJO ALFONSO que “consolida -justamente sobre la ampliación de la base legitimadora de la expropiación a la realización del interés general inherente a las correspondientes operaciones de saneamiento y mejora- la calificación de la acción urbanística que constituye su objeto como servicio público. La conceptualización de ésta, además, como actividad de contenido económico y, por tanto, susceptible de explotación de este carácter, impone la fórmula de la gestión indirecta concesional (incluso para su atribución al Municipio, dado el signo centralizador de la norma legal). Vid. “Apuntes para una interpretación...Op Cit.

³⁷⁸ Esta perspectiva, que se completa con las Instrucciones Técnico-Sanitarias para los pequeños municipios (Reales Ordenes de 3 de enero y 9 de agosto de 1923), atiende a las condiciones higiénicas de los lugares donde ha de asentarse una aglomeración urbana -con previsión de zonas de arbolado, por ejemplo-; las características de las vías públicas -orientación, anchura mínima, perfil longitudinal-; las condiciones de las viviendas y piezas habitables, abastecimientos de aguas, sistemas de evacuación de aguas sucias y depuración de residuales, eliminación de desechos o residuos sólidos, condiciones de los cementerios, mataderos y mercados de ganado...,etc.

³⁷⁹ En España, a pesar de la existencia de los planes de ensanche y reforma interior mencionados, continuó la tradición de recoger en las Ordenanzas municipales el núcleo de las normas disciplinadoras de la construcción en las ciudades y villas de importancia; así destacan en el siglo XIX, las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural de Madrid, de 1847, y, sobre todo, las Ordenanzas de Barcelona, de 1856, que contienen algunos atisbos de zonificación mediante

aportando un esquema orgánico, estatal, las Comisiones Provinciales y Central de Sanidad Local, al que corresponderá la orientación de la política urbanística y la tutela de su ejecución³⁸⁰.

Toda esta obra normativa, que de alguna forma ya caracteriza la actividad de urbanización de nuestro tiempo concretándose en el dualismo del tratamiento diverso que se da al “ensanche” y la reforma o la mejora interiores y configurando técnicas urbanísticas usadas aun en la actualidad, será objeto de sistematización en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924, que recoge las técnicas alumbradas hasta ese momento: zonificación, estándares urbanísticos, exigencia de licencia municipal, figuras tributarias nuevas, generalización de los Planes de Ensanche o Extensión a partir de ciertos límites de población, etc. Conjunto de técnicas que pasará prácticamente en bloque, con algunas correcciones, a la Ley de Régimen Local posterior (Texto articulado de 24 de junio de 1955)³⁸¹, que siguió fiel al modelo liberal de apropiación pública de todas las plusvalías urbanísticas.

Es conocido que el empleo de todos estos instrumentos jurídicos están motivados por la concurrencia de diversos factores de tipo sociológico y económico, que se fueron acrecentando con el pasar de los años. En efecto, a mediados del siglo XIX se aprecia la desbordante capacidad humana para

previsiones de espacios reservados a instalaciones industriales. Y ello toda vez que el Derecho estatal sobre la edificación es ya, en esta época, prácticamente inexistente, una vez perdida toda vigencia y hasta el recuerdo de las normas de policía de las Instrucciones de Corregidores del siglo XVIII. Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico* Op. Cit. Pág. 39.

³⁸⁰ Vid. GONZALEZ VARAS IBAÑEZ, S “Evolución histórica” en *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*. (Coord.) QUINTANA LÓPEZ, T. Tirant lo Blanch, Valencia. 2001. Pág. 79 y ss.

³⁸¹ En efecto la Ley de Régimen Local de 1955 dispuso los recursos que pueden disfrutar los Ayuntamientos para atender a las obligaciones de Ensanche (Ley aprobada por Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de diciembre de 1953, arts. 586 y 587), unas disposiciones que lógicamente perdieron validez a raíz de la promulgación de la LS de 1956, apenas un año después de su entrada en vigor, pero que resultan significativas en esta exposición histórica de los antecedentes que alumbraron la Ley del suelo de 1956. Sobre este punto es de interés la consulta de MARTÍN RETORTILLO, C. *Ley de Régimen Local*, Madrid 1958 especialmente las págs. 398 y ss.

ocupar nuevos territorios y proceder a su transformación en núcleos de población casi de la noche al día, gracias a los avances tecnológicos y de la construcción, por un lado, y al crecimiento demográfico de la población, el éxodo rural y la concentración urbana así como las explotaciones industriales, por otro.

Pero precisamente la aparición de este tipo de factores puso de manifiesto la insuficiencia de un modelo urbanístico primigenio atisbado con las primeras leyes de ensanche del S.XIX, ante la incapacidad económica y técnica de la administración a hacer frente a las demandas urbanísticas que requerían esos cambios sociales, y en el que además los beneficios de las obras de urbanización llevados a cabo por la Administración revertían en unos pocos (los propietarios contiguos o ribereños de las vías públicas objeto de la nueva urbanización)³⁸². Todo esto determinó la necesidad insoslayable de enfatizar la intervención de los poderes públicos a fin de regular, coordinar e imponer ciertos límites a la expansión de las ciudades, y al mismo tiempo, la necesidad de poner en marcha otras formas de gestión indirecta, por empresa concesionaria, que llevase a cabo la obra urbanizadora en beneficio de la comunidad lo que se produjo definitivamente con la Ley de Expropiación de 1879, y que supuso, la definitiva «municipalización del negocio urbanístico» y cristalización del urbanismo de obra y beneficio público.³⁸³

³⁸² Efectivamente en el urbanismo del ensanche el propietario era solo expropiado de aquel terreno que se necesitaba para la vía pública y se le pagaba por aquel terreno lo que valía en aquel momento, antes de acometerse la obra de urbanización, pero después, una vez convertido su terreno en solar, podía venderlo al precio que quisiera, incorporando ya todo el aprovechamiento urbanístico que antes no tenía y que no había hecho nada por merecer. De ahí que, siguiendo las ideas de Cerdá, los cambios operados en la sucesivas normas, y que culminan con la aprobación de la Ley de Expropiación de 1879, se orientaran a excluir a los propietarios del proceso urbanizador, primero, cuando no cedieran gratuitamente la mitad de los terrenos destinados a viales y de la propiedad, y más tarde de forma definitiva, hasta el punto que no podían participar del proceso sino por adjudicación de la concesión de la obra pública configurada a través del planeamiento, por la propia administración.

³⁸³ Esta Ley, nos cuenta el citado autor, que además de la gestión y explotación directa de las obras por el municipio, estableció la gestión indirecta de la urbanización por cualquier particular

Y es que el primer urbanismo de ensanche, en palabras de PARADA³⁸⁴ “no imponía a los propietarios ribereños de las calles y plazas ninguna obligación de contribuir con aportación de terrenos ni cualquier otra contribución a los gastos de las obras ni de las expropiaciones. La Administración decide el cuándo y el cómo del proyecto urbanizador; a su costa expropia los terrenos necesarios para las obras y a su costa ejecuta éstas, mientras que los beneficios derivados de la mejora y edificabilidad de los solares resultantes quedan en el patrimonio de los propietarios colindantes con las vías y plazas públicas. Este sistema se justificó entonces por la necesidad imperiosa de contar con nuevas viviendas, lo que llevaba a estimular a los propietarios a edificar mediante conversión de sus fincas en solares sin coste alguno y a fomentar la edificación posterior con subvenciones y estímulos fiscales, liberándoles por un cierto tiempo de los impuestos que gravaban la propiedad urbana. Ante una grave escasez de viviendas, no se piensa más que en aumentar el número de solares edificables, estimulando la posterior edificación para rebajar el precio de las viviendas y el de los alquileres.”

Así, a pesar de que en las dos leyes de ensanche de poblaciones mencionadas se establecían beneficios para aquellos propietarios que cediesen sus terrenos y llevasen a cabo las obras del ensanche, lo cierto es que, en la práctica, era el Ayuntamiento el que financiaba las obras de urbanización expropiando el suelo necesario, y ello, sin que los propietarios contribuyeran en

o concesionario de forma que el adjudicatario de las obras de urbanización se subrogaba en los derechos y obligaciones del municipio, quedando obligado a abonar el precio de las expropiaciones, llevar a cabo las demoliciones necesarias, establecer los servicios públicos de todas clases y regularizar los solares resultantes. En compensación, al concesionario se le atribuía la propiedad de los terrenos que no eran destinados a la vía pública, es decir, los solares resultantes, que se comprometía a edificar en un plazo prefijado, por sí mismo o por los compradores, bajo sanción de pérdida de la propiedad sin indemnización alguna, quedando totalmente prohibidas las prórrogas, dispensas o perdones de alguna de las condiciones de su edificación. Lo que PARADA calificó como confiscación pura y dura del solar, una ridiculez al lado de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico* Op. Cit. Pág. 29 a 32.

³⁸⁴ Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico...* Op. Cit. Pág. 15

nada a ello, y lo que es peor, obteniendo gratuitamente todas las plusvalías derivadas de la acción urbanística³⁸⁵.

No obstante esta forma de hacer ciudades que carga los gastos de la urbanización al municipio y el beneficio lo perciben unos cuantos propietarios ribereños de las obras, fue duramente criticado por Ildefonso CERDÁ³⁸⁶, el más importante teórico del urbanismo español y autor de proyectos emblemáticos, como el Plan del Ensanche de Barcelona y el Plan de Viabilidad Urbana de Madrid, quien entendió que el propietario debía financiar la obra urbanizadora ya que el vial era tan importante como la puerta de la vivienda: *“Obligar -decía CERDÁ- a que un Ayuntamiento expropie los edificios, compre los solares que han de ocupar las calles, explane y afirme el terreno por donde ellos hayan de pasar y costee además la construcción de alcantarillas, la colocación de las cañerías para la conducción del agua potable y del gas, ponga los faroles para el alumbrado y establezca además*

³⁸⁵ El artículo 13 de la Ley de ensanche de Poblaciones de 1864, que no varía en lo esencial del equivalente artículo 14 de la Ley de Ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876, establece lo siguiente: “A las empresas o particulares que en toca una zona o parte de ella cedan al Ayuntamiento la propiedad de sus terrenos necesarios para calles y plazas, y costeen su desmonte, construyan las alcantarillas y establezcan las aceras, empedrado y alumbrado, se les entregará o condonará en su caso el importe de la contribución territorial y recargos municipales expresados en el número 1 del artículo 3 y el especial que autoriza en el 2º del mismo artículo, por el tiempo y en la forma que el Ayuntamiento determine, oyendo a la junta de ensanche y con la aprobación del Gobierno. De igual manera y previos los trámites marcados en el párrafo precedente, a los propietarios o empresas que sin costear las obras a que en este artículo se hace referencia, cedan en propiedad a los Ayuntamientos los terrenos necesarios para la vía pública. Se les podrá condonar por el espacio de tiempo que se estipule el recargo extraordinario a que se refiere el párrafo 2º del artículo 3”. PAREJO pone de manifiesto que el sistema de la ley de ensanche de 1864 responde entre otros principios, al de la “afirmación del propietario como agente urbanístico, con alzamiento de trabas derivadas de la policía urbana y omisión de cualesquiera cargas o deberes en relación con la cesión de viales o la edificación de los solares. Y paralelamente, definición de la «urbanización» como función pública o tarea pública con beneficio privado (los propietarios), a cuyo servicio se coloca la institución de la expropiación forzosa. Ambos elementos encuentran clara expresión organizativa en la junta de ensanche.” Vid. PAREJO ALFONSO, L “El sector privado como agente de desarrollo urbanístico” trabajo inserto en la obra colectiva *Urbanismo: función pública y protección de derecho individuales*, Seminario organizado en la UIMP por el Consejo General del Notariado. Director. ALFONSO RENTERÍA. Civitas. 1998.

³⁸⁶ BASSOLS COMA en su obra “El Derecho Urbanístico en el periodo del liberalismo moderado”. Ciudad y Territorio, 107-108, pág. 36. Hace referencia a una de las más conocidas críticas de Idelfonso Cerdá y publicada en su *Pensamiento económico del ensanche*, pág. 39, y que reproducimos aquí por lo ilustrativo de sus palabras.

todo cuanto exija el servicio de la misma calle, dejando a los propietarios colindantes por ambos lados el derecho de edificar cómo y cuando les plazca y el de duplicar sus rentas, subiendo sin tasa ni medida los alquileres, explotando de esta manera los sacrificios hechos por la Administración, es, fuera de toda duda, lo más antinatural, lo más absurdo, lo más inicuo que puede darse”.

Y es que ciertamente, las características del modelo de gestión de obra pública articulado por la Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864 resultaba insostenible al ser un modelo altamente costoso en su gestión para las escasas arcas municipales, principales impulsores de las obras de urbanización, por ello se fueron perfilando las características de este urbanismo inaugural hasta llegar a una fórmula más avanzada que permaneció vigente desde la Ley de Expropiación de 1879 hasta la Ley del Suelo de 1956, esta segunda etapa del urbanismo de obra pública se caracterizó por cinco notas principales que, pese a que reconocían la primacía del carácter público de la obra urbanizadora, legitimando la utilidad pública y necesidad de expropiación para la obra de reforma interior que, además, se llevaba a cabo en beneficio de la comunidad, permitía a la Administración liberarse de la inversión de capital que suponía la expropiación.

Estas características fueron las siguientes³⁸⁷: a) el derecho de urbanizar, corresponde a la Administración Municipal y en ningún caso los propietarios de los terrenos, que son expropiados por el valor inicial o rústico; b) En consecuencia, todo el aprovechamiento urbanístico corresponde al municipio o, en su caso, a éste y al concesionario que, como compañía urbanizadora ejecute el Plan de Ensanche o Reforma Interior; c) La adjudicación se hace, siguiendo los trámites de los proyectos y conforme a los principios de transparencia,

³⁸⁷ Estas características del modelo de gestión de obra pública del siglo XIX fue sistematizada por RIVERO YSERN, E, en las *Conclusiones de las Primeras Jornadas de Derecho urbanístico* Ayuntamiento de Marbella. Málaga. 1998.

publicidad, competencia, y en pública subasta; d) la especulación por retención de solares se combate como un incumplimiento a la concesión de obra pública que implica la edificación de aquellos. Por ejemplo, los no edificados en plazo señalado pasan a la propiedad municipal.

Así, pese a las bondades de la introducción de un sistema de gestión indirecta que, controlado por la Administración, libere a ésta de los costes de la urbanización al tiempo que permita el percibo anticipado de las plusvalías urbanísticas que esta actividad genera, lo cierto es que la participación privada en el urbanismo, inicialmente prevista a través de la figura del concesionario, determinó que el sistema se nutriera cada vez más del “urbanismo de obra privada”³⁸⁸. Un sistema que postula un protagonismo, no ya de un particular, ajeno a la propiedad de los terrenos afectados por el proyecto de urbanización, a modo de concesionario interpuesto, sino de los propios propietarios de suelo urbano y urbanizable, hasta el punto de hacer de éstos los verdaderos impulsores de los procesos de urbanización, proceso que culmina con la introducción, por la Ley del Suelo de 1956, de las Juntas de Compensación³⁸⁹,

³⁸⁸ Las características que definieron el urbanismo de obra privada articulado a través de la LS 56, no sólo atiende a que la gestión de la urbanización se realice por los particulares, que en otras circunstancias podía entenderse hasta lógico teniendo en cuenta las carencias económicas y técnicas de los Ayuntamientos de la época, sino que lo que realmente se le achaca a este modelo urbanístico es la conversión que hizo del propio concepto de urbanizar, que ahora, se convierte en competencia y negocio de los propietarios que tienen sus terrenos enclavados en las zonas que el Plan define como suelo urbano y de reserva urbana o urbanizable, y es que si bien, la LS 56 contemplaba otros sistemas de ejecución de los planes como la cooperación, cesión de terrenos viales y expropiación, adicional al sistema de compensación, por el cual los propietarios se unen con fines de urbanización y, en su caso, de edificación, con solidaridad de beneficios y cargas, lo cierto es que este era el sistema que habría que prevalecer en aplicación del principio de subsidiariedad de la acción pública sobre la iniciativa privada y además porque las expropiaciones se hicieron económicamente inviables para la Administración al incluir la Ley en el justiprecio la plusvalía o aprovechamiento urbanístico que el Plan reconocía a las distintas clases de suelo (valor comercial, valor urbanístico, valor expectante y valor rústico).

³⁸⁹ El sistema de compensación (privado) será uno de los sistemas de actuación urbanística ideados en la Ley de 1956 junto con el sistema de cooperación, expropiación total de los terrenos y cesión de terrenos viales. La razón primordial del progresivo abandono de los sistemas públicos de actuación, a favor de los mixtos o privados, es la escasa o nula capacidad de los Entes Locales para pagar los justiprecios expropiatorios, ya que en el valor del suelo urbano o urbanizable a expropiar la Ley incluye las plusvalías generadas por el planeamiento

o la configuración, mediante su asociación, como gestores privados de cualquiera de los sistemas de cooperación o compensación³⁹⁰, entre otras características, entre las que también destacan las nuevas reglas de valoración de los terrenos que ahora incluyen como partida indemnizatoria los aprovechamientos urbanísticos, y la recuperación de las plusvalías urbanísticas del particular que lleva a cabo la urbanización, circunstancias que sepultaron definitivamente este urbanismo de obra pública del liberalismo decimonónico.

Aunque ya anteriormente, se fueron apreciando los primeros indicios de esta participación del propietario en las obras de urbanización, así GARCIA BELLIDO considera que el origen de que el propietario se convirtiese en agente urbanizador, radicaba en la iniciativa de Cerdá que, tras el poco éxito de sus propuestas, y a la vista de que los propietarios reclamaban su precaria situación ante este modelo urbanístico eminentemente público, que los relegaba a la sufrida situación de expropiados que, no sólo se ven privados de sus fincas, sino que además, el justiprecio que se les otorga no incorporan plusvalías derivadas de los planes, propuso algo parecido a la actual reparcelación obligatoria y equitativa de gastos y beneficios en proporción al suelo aportado, con la cesión gratuita de viales a la colectividad³⁹¹. En el mismo sentido

(no se trata de un valor real del terreno sino especulativo) a diferencia de lo que pasaba con la legislación anterior.

³⁹⁰ Art. 139.1. Ley del Suelo de 1956; “el propietario o los propietarios constituidos en Asociación, titulares del sesenta por ciento de los terrenos que comprenda un proyecto de urbanización, tendrán derecho, en los sistemas de cooperación y compensación, a recabar del Ayuntamiento, cuando haya de ejecutarse, que declare la excepción licitatoria de las obras y las adjudique directamente”.

³⁹¹ GARCIA BELLIDO, J y GARCIA DE DIEGO, en su trabajo “La liberación efectiva del mercado del suelo. escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada” en *Ciudad y Territorio*, 95-96. Págs. 175 a 198. Nos dice exactamente que “ tras el desafecto con el que inicialmente fueron recibidos su *pensamiento económico de Barcelona* (1860) y su *Plan económico de Madrid* (1861), Cerdá propuso una fórmula menos socializadora y más atractiva para los propietarios afectados de los gastos integro de urbanización de la unidad o polígono de actuación, con la cesión gratuita al dominio público de viales y plazas, para que dichos gastos fuesen aprobados por los mismos asociados y para que éstos pudieran aprovecharse de los beneficios de la urbanización. En otras palabras, Cerdá proponía algo parecido a la actual reparcelación obligatoria y equitativa de gastos y beneficios en proporción al suelo aportado, con la cesión gratuita de viales a la colectividad. A esta técnica la denominó

PAREJO ALFONSO considera que la aparición del propietario como titular de la actividad de urbanización, accesoria de la edificación, se produjo con la Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona de 1892³⁹², luego consolidada con la Ley de Expropiación Forzosa de 1879³⁹³.

Pero ciertamente, es la Ley del Suelo del 1956 la que se encarga de concretar definitivamente esta participación privada en la urbanización por medio de una ley general, estableciendo entre sus principio generales, el de que el propietario es el encargado de llevar a cabo preferentemente la urbanización necesaria en el sector en que se encuentre incluido como compensación a la plusvalía generada por la acción urbanística³⁹⁴.

«mancomunidad de reparto» para la «subdivisión o trituración de los terrenos». Con esta pretendía, redefinir los límites de las fincas, adaptándoles las fachadas en lotes, suertes o solares octogonalmente al trazado nuevo, y el tiempo de conseguir que los propietarios afectados adelantaran la financiación y se repartieran proporcionalmente a la extensión de los terrenos aportados tanto los costes materiales y financieros de las obras de entera urbanización como los beneficios que extraerían con la venta de los solares o edificaciones habilitadas por su propia urbanización”

³⁹² Nos dice este autor que “Enfrentada la Ley para el ensanche de las ciudades de Madrid y Barcelona de 1892 a la mejora del mecanismo de adquisición de los terrenos para vías públicas- el punto débil de todo sistema- procede a la ampliación de los fines legitimadores de la expropiación, confirma la expropiación-sanción por negativa a la cesión gratuita de la mitad del vial en caso de apertura de nueva calle; y establece nada menos que la regla de la actuación por áreas sobre la base del acuerdo mayoritario de los propietarios afectados con la posibilidad de la aplicación de la expropiación municipal al propietario que se niegue a hacer las concesiones hechas por la mayoría”, estas regulaciones afirma PAREJO, constituyen una clara la prefiguración del sistema de actuación urbanística de los particulares por compensación. Vid. “El sector privado como agente de desarrollo urbanístico” trabajo inserto en la obra colectiva *Urbanismo: función pública y protección de derecho individuales*, Seminario organizado en la UIMP por el Consejo General del Notariado. Director. ALFONSO RENTERÍA. Civitas. 1998.

³⁹³ Continúa diciendo PAREJO en el trabajo citado en la nota a pie anterior que, en relación a este paso adelante en la gestión pública de la obra urbanizadora se debió a “la mayor densidad y, por tanto, contraposición de intereses privados en la actuación urbanística de reforma interior proporciona, pues, el impulso para la consideración del conjunto de obras en que ésta consiste, es decir, la operación urbanística globalmente considerada y, por tanto, la transformación urbanizadora previa a la edificación o reedificación de las parcelas-solares, como una actividad o servicio público, solo que a gestionar preferentemente de forma indirecta y susceptible, desde luego de ser concesionada”

³⁹⁴ Así se pone de manifiesto en el punto IV de la Exposición de Motivos de la Ley, que supone un enorme cambio en tal aspecto con respecto a la legislación anterior: “La regulación de los sistemas de ejecución de las obras, responde al principio de que, en todo caso, el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de urbanización. Como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de los terrenos

De hecho, las características que definieron el urbanismo de obra privada articulado a través de la LS 56, no sólo atiende a que la gestión de la urbanización se realice por los particulares, que en otras circunstancias podía entenderse hasta lógico teniendo en cuenta las carencias económicas y técnicas de los Ayuntamientos de la época, sino que lo que realmente se le achaca a este modelo urbanístico es la conversión que hizo del propio concepto de urbanizar, que ahora, se convierte en competencia y negocio de los propietarios que tienen sus terrenos enclavados en las zonas que el Plan define como suelo urbano y de reserva urbana o urbanizable.

Y es que si bien, la LS 56 contemplaba otros sistemas de ejecución de los planes como la cooperación, cesión de terrenos viales y expropiación, adicional al sistema de compensación, por el cual los propietarios se unen con fines de urbanización y, en su caso, de edificación, con solidaridad de beneficios y cargas, lo cierto es que éste era el sistema que habría que prevalecer en aplicación del principio de subsidiariedad de la acción pública sobre la iniciativa privada, y además porque las expropiaciones se hicieron económicamente inviables para la Administración al incluir la Ley en el justiprecio la plusvalía o aprovechamiento urbanístico que el Plan reconocía a las distintas clases de suelo (valor comercial, valor urbanístico, valor expectante y valor rústico)³⁹⁵.

Así, desde la LS 56 hasta la LS 98, el derecho de propiedad se concreta, a partir de la existencia del planeamiento urbanístico, únicamente en el

en solares o la mejora de sus condiciones de edificador no cabe duda de que así quedarán solucionadas, en grado máximo, las actuales dificultades que se oponen a la obra urbanizadora.”

³⁹⁵ La Ley del Suelo de 1956 reconoce un primer valor, el valor inicial, a aquellos terrenos calificados de rústicos no urbanizables por estar desprovistos del derecho a urbanizar; un valor expectante y un valor urbanístico, a los que tienen posibilidades de reconocimiento de un aprovechamiento urbanístico o lo tienen ya concretado en el Plan de Ordenación y que se suma al valor inicial y, en fin, un valor todavía superior, el calor comercial o de mercado para los terrenos calificados de suelo urbano y para aquellos que, por tener todos los servicios, se consideran solares y pueden ser edificados de forma inmediata.

aprovechamiento agrícola, forestal o ganadero del terreno que haya sido calificado como rústico, y en el derecho a urbanizar y edificar, y asimismo, a apropiarse las plusvalías derivadas de la obra urbanizadora, en el caso que se haya calificado el suelo como urbano (o urbanizable), pero en el modo, tiempo y condiciones en que aparecerán para el propietario esos derechos a transformar su propiedad en el planeamiento.

Una “carga” de los propietarios previa edificación, ya que en este momento se consideran que las facultades de urbanizar constituyen una manifestación más del derecho a edificar, razón por la que se identifica al propietario con el agente urbanizador en esta etapa; y al mismo tiempo, un “plus” que otorgará -o denegará en suelo no urbanizable-, el correspondiente plan urbanístico. De ahí la importancia que a partir de la Ley del Suelo de 1956 va a derivarse del ejercicio por parte de la Administración Pública, de la facultad de planificación urbanística.

Esta facultad de naturaleza pública y administrativa tendrá la capacidad de generar desigualdades entre los propietarios de suelo, decidiendo en cada momento los que pueden o no desarrollar la máxima potencialidad de sus terrenos³⁹⁶. Así, la Ley arbitra mecanismos de distribución de cargas y beneficios entre los propietarios de suelo urbanizable, dejando de lado y sin compensación alguna a aquellos que no tuvieron la suerte de participar en las

³⁹⁶ Destaca PARADA que, además de esta primera consecuencia de la más flagrante desigualdad entre los propietarios del término municipal que introduce este reconocimiento del derecho a urbanizar y de apropiarse de las plusvalías, e incluso a la posibilidad de retener especulativamente los terrenos sin exponerse más que a una expropiación en cuyo justiprecio se computan los aprovechamientos urbanísticos que el Plan reconoce; hay que advertir que existe una segunda consecuencia, y muy negativa, y es que introduce también riesgos muy ciertos de corrupción. Al ser ahora, arguye, “el derecho a urbanizar y a edificar una atribución del Plan de Urbanismo, pero a favor de los propietarios de determinados terrenos calificados de suelo urbano o urbanizable, resulta que el acto de clasificación de un suelo como urbano, reserva urbana o urbanizable es una suerte de lotería que implica la revalorización exorbitante de determinadas propiedades. Por ello es lógico que se originen presiones de todo tipo sobre los órganos de planificación y que a estos, los municipios, se les haya terminado reconociendo una «participación en el negocio»”. Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico* Op. Cit. Pág.46.

expectativas urbanísticas declaradas en el planeamiento porque la clasificación de su suelo fuese establecida como rústica o no urbanizable, de esta forma, la urbanización pasa a ser un negocio privado, reservado prácticamente en exclusiva a los propietarios de suelo urbano o de reserva urbana.

Por tanto, la política urbanística municipal, a partir de este momento, se realiza fundamentalmente a través del Plan General de Ordenación Urbana o instrumento de planeamiento que en su caso lo sustituya, su desarrollo y ejecución. De esta forma, dicha política consiste en la calificación del suelo respecto de sus posibilidades de edificación y en la intervención de uso de suelo y control de la urbanización del mismo.

En palabras de PARADA³⁹⁷ “*en el nuevo modelo urbanístico de la Ley del Suelo de 1956, la Administración se retranquea a la función planificadora y la urbanización pasa a ser un negocio privado, reservado prácticamente en exclusiva a los propietarios de suelo urbano o de reserva urbana*”, un negocio privado que, en gran parte, constituye el principal problema del urbanismo de nuestros días por los riesgos de corrupción que además entraña y que encuentran su germen en la regulación que del estatuto de la propiedad hace esta LS.

Pero otras consecuencias negativas para la consolidación de un urbanismo sostenible se pueden extraer de la configuración legal que de esta función pública hace la LS 56.

3.2. El objeto de la legislación urbanística en las Leyes del Suelo de 1956-1976.

La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, según venimos exponiendo, supuso un cambio fundamental, respecto

³⁹⁷ Vid. PARADA, R, *Derecho urbanístico...* Op. Cit. Pág. 42.

de la legislación precedente, en la concepción del urbanismo. Y pese a lo que destacábamos en las últimas líneas del apartado anterior, no todo fue negativo en la configuración del Derecho urbanístico operada por esta norma.

En efecto, es destacable de dicha Ley cómo, de una vez por todas, se estableció una concepción totalizadora de la ordenación del territorio, basándose en un escalonamiento jerarquizado de planes (plan nacional, planes provinciales, planes municipales); ordenación globalizadora en la que aparecían como protagonistas los poderes centrales del Estado junto a los Entes locales.

También hemos advertido cómo, la segunda característica de esta ley (junto a la idea de la ordenación planificada) fue la de atribuir en exclusiva a los Entes públicos territoriales la facultad de decidir, a través de la planificación, el uso que debía darse a los terrenos. Lo que, a su vez, (y es la tercera característica fundamental de la ley) incidió en el derecho de la propiedad privada ya que ésta no quedaba sujeta a sólo límites externos en su ejercicio, sino que la ley, y por su remisión el planeamiento, determinaban el contenido del derecho de propiedad³⁹⁸.

En consecuencia, se establecía un orden lógico de actuación consistente en que el plan nacional debía configurar las directrices de la organización del territorio; directrices que debían ser desarrolladas por los planes provinciales, a los que correspondía ordenar la estructura urbanística de la provincia; mientras que los planes municipales diseñaban la imagen de la ciudad, señalando la estructura general del territorio (es decir, el sistema general de comunicaciones, de espacios libres de uso público. Centros destinados a servicios públicos o de interés general, y espacios destinados a la residencia, o a actividades comerciales e industriales, o agrarias), y concretando el régimen jurídico de la

³⁹⁸ Estas tres características son perfectamente desarrolladas en la obra de BALLESTEROS FERNANDEZ, A “El urbanismo” en su excelente *Manual de la Administración Local*. La Ley, 5ª edición, 2006, especialmente las páginas 1236-1239.

propiedad inmobiliaria según una clasificación de los terrenos en el término municipal que atendía a su carácter de urbano, afectado a la urbanización, o preservado del proceso urbanizador.

El planeamiento debía ejecutarse, efectuando la obra urbanizadora y distribuyendo equitativamente entre los propietarios los beneficios (aprovechamiento urbanístico) y cargas (cesiones de terrenos destinados a usos o servicios públicos, y costeamiento de la obra urbanizadora)³⁹⁹, derivados de la ordenación. Los propietarios, una vez cumplida la carga de la ejecución del planeamiento, podían realizar la edificación de sus solares según los usos e intensidades permitidos por el planeamiento, controlando la Administración este ajuste de la actividad edificatoria a la ordenación mediante la licencia.

Así, podemos decir, parafraseando a PAREJO ALFONSO⁴⁰⁰ que *“La gran novedad de la Ley es, sin duda, la amplitud de la concepción del urbanismo (la ordenación urbanística) en la doble dimensión extensiva (el entero territorio) y cualitativa (su caracterización ya claramente como actividad con un vasto contenido comprensivo del planeamiento, la ejecución de éste, el control preventivo y represivo de la observancia de la ordenación urbanística y la intervención en el mercado de suelo). (...) La novedad apuntada culmina en la consideración de la actividad urbanística, toda ella, como una función pública, que da lugar a potestades-competencias administrativas coextensivas con aquella actividad. En este punto se cierra un entero ciclo en la evolución de nuestro Derecho urbanístico, que va desde la doble habilitación consistente en la policía local y la obra pública legitimante de la expropiación, pasando por el doble fenómeno de la progresiva*

³⁹⁹ Como antecedente de estas últimas tendencias podría citarse, en sentido histórico, el Proyecto de la Ley general para la reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones (1861), elaborado por Posada Herrera, cuya novedad estaría principalmente en haber articulado una regulación del derecho de la propiedad, estableciendo la cesión obligatoria de terreno para la dotación de viales y la edificación forzosa bajo pena de enajenación.

⁴⁰⁰ Vid “Apuntes para una interpretación....Op Cit.

ampliación del interés público habilitante de la acción pública urbanística (conjuntos de obras u operaciones urbanísticas limitados a los espacios públicos primero y ampliados luego en sus objetivos y fines sucesivamente por la reforma interior, el saneamiento y la mejora de poblaciones; la perspectiva higiénico-sanitaria; y la de gobierno del territorio como tal) y su imbricación con la reglamentación u ordenación normativa de la iniciativa particular, hasta llegar a la habilitación, al propio tiempo genérica y específica, para todo lo relacionado con el proceso de arreglo de la utilización y el aprovechamiento del suelo y las construcciones, que otorga al urbanismo carta de naturaleza como ordenamiento diferenciado y «rama» de la acción administrativa con entidad propia”.

Así, como la propia Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 reconoce en su párrafo I se parte de la convicción de que las normas precedentes (leyes de 1892, 1895, 1945 ya citadas, así como el texto articulado de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955) no formaban un conjunto cohesionado y armónico, lo cual producía una seria ineficacia pues, en sus propias palabras, *“se muestra insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requieren y las modernas técnicas aconsejan”*. Esto es, incapaz de satisfacer unas demandas de las que ya se tenía conciencia en ese momento. Y ciertamente, gran parte de la doctrina científica conviene en ensalzar la *“magnífica factura técnica y el general acierto de su concepción”*⁴⁰¹.

No obstante lo anterior, al final de la década de los sesenta se empieza despertar la conciencia de los cambios en los asentamientos humanos producidos por la política desarrollista, que lleva a plantearse la reforma de la

⁴⁰¹ Expresiones luego reproducidas en la propia Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana

LS de 1956⁴⁰². En efecto, a los quince años de su vigencia, el III Plan de Desarrollo hizo un diagnóstico de la situación urbanística del país, llegando a la conclusión de que las medidas adoptadas por aquella no habían podido acabar con los precios altamente especulativos ni con el crecimiento desordenado de las ciudades. Estas reflexiones llevaron a un proceso de reforma de la legislación del suelo que culminó en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana, de talante continuista, en lo esencial, respecto de la LS 1956⁴⁰³, y que luego se refundió mediante Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las leyes de 1956 y 1975 (en adelante TRLS 1976).

Además se aprobaron los Reglamentos de Planeamiento (RD 2159/1978 de 23 de junio), de Gestión (RD 3288/1978, de 25 de agosto), y de Disciplina (RD 2187/1978, de 23 de junio) a la vista de que uno de los motivos esenciales de la reforma de 1975 sería la necesidad de paliar la indisciplina urbanística tratando de evitar que la infracción se produzca, pero también reforzando las sanciones en caso de producirse⁴⁰⁴.

⁴⁰² Sobre esta necesitada reforma DOMÍNGUEZ ORTIZ, A, en su obra *España, tres milenios de historia*. Editorial Marcial Pons, 5ª edición. Madrid, 2001, pág. 359 y ss. Nos cuenta que la Ley de 1956 fue dominada por un nuevo periodo que se caracteriza serie de circunstancias. Se trata de una época, según en la que “...se posibilita la fuerte demanda de obras públicas y se hace posible también un incremento en la construcción de viviendas que supera todas las previsiones...”. Pero las consecuencias de este modelo serían, según el mismo autor “...destrucciones medioambientales favorecidas por la especulación y la escasa sensibilidad hacia un ecologismo todavía muy poco desarrollado, y no se trataba sólo de paisajes naturales dañados o destruidos, sino de cascos urbanos que en veinte años sufrieron más daños que en los siglos precedentes. También aquí la unión entre desarrollo económico y corrupción fue característica de la época, de todas las épocas de dinero fácil y escasos controles administrativos...”.

⁴⁰³ El carácter continuista de la reforma respecto de la LS 1956 se corrobora cuando la LRLS 1975 afirma en su Exposición de Motivos, que “puede decirse que los principios que inspiran la Ley del Suelo (de 1956) tienen validez casi permanente” y que “la mejor prueba de su magnífica factura técnica y del general acierto de su concepción es que dieciséis años después de su promulgación puede ser el soporte estructural de una reforma legislativa que pretende poner al día el ordenamiento jurídico en una parcela tan conflictiva y dinámica de la realidad”.

⁴⁰⁴ El propio legislador de 1975 defiende la alta calidad técnica de la Ley que reforma achacando el fracaso no sus principios privatizadores de la función pública urbanística, sino a su desarrollo insuficiente, a la defectuosa instrumentación de las medidas articuladas para hacerlos

Algunos de los argumentos que se han ofrecido para explicar el fracaso de la regulación de 1956⁴⁰⁵, es que pese a considerarse una de las leyes urbanísticas de mayor calidad técnica, esta no consiguió frenar la especulación y ofertar la suficiente cantidad de suelo urbanizado para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía⁴⁰⁶, evidencias que se demuestran precisamente en la ausencia de una auténtica planificación (a pesar de su regulación pormenorizada se elaboraron pocos planes, algunos de los mencionados en la misma Ley nunca natos, como el Plan Nacional), en la rigidez que significó el establecimiento de un escalonamiento jerárquico entre planes de carácter

efectivos, a la inadaptación de esas medidas a la circunstancias cambiantes del país o de la inaplicación o aplicación ineficaz de esas propias medidas, y en estas razones justifica la refundición de ambos textos, el de la LS del 56 con el alumbrado en el 75, y el desarrollo reglamentario en materia de Planeamiento, Gestión y disciplina que acabamos de citar.

⁴⁰⁵ Pese a que aquí nos centremos en solo algunos de los efectos negativos que la LS 56 introdujo en la configuración legal del urbanismo, por considerarse de mayor interés expositivo para la tesis que tratamos de exponer, lo cierto es que en el propio párrafo II de la Exposición de Motivos de la LS 75 se hace una recapitulación autocrítica que también resultan de interés plasmar en este punto. Así, se parte de un estado caracterizado por la “densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes”. Estos factores negativos son atribuidos a una serie de circunstancias, como la poca incidencia de la planificación económica en la planificación física, la concepción del plan como documento estático y cerrado, la indisciplina urbanística, la inadecuación de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones. Finalmente, se alude a condicionantes en la oferta de suelo y su precio excesivo, debido a la escasez de suelo urbanizado, entre otras razones, por falta de coordinación en la ejecución de inversiones públicas y privadas, por la inoperancia de los patrimonios públicos del suelo y por un régimen jurídico que favorece la retención por los propietarios.

⁴⁰⁶ Encontramos en este texto de DOMÍNGUEZ citado en la nota al pie 239 unas notas que proporcionan una idea muy significativa del contexto en que se desenvolverá la Ley de 1956 y que nos van a servir para comprender su contenido regulador, sus efectos y sus carencias. Repárese, en primer lugar, en que gran parte del crecimiento el mercado inmobiliario vendrá determinado por la aspiración muy arraigada de poseer una vivienda en propiedad. Algo que conforme avance el desarrollo económico, se extenderá, sobre todo en clases medias, a la necesidad de comprar una segunda vivienda. Destaca del texto una explícita relación entre desarrollo económico y corrupción, lacra que se ha mantenido imperecedera con el paso de los años. Las razones serán variadas, desde el minúsculo tamaño de muchas administraciones municipales, hasta la facilidad de excitar la venalidad de muchos alcaldes y concejales dispuestos a usar un poder discrecional excesivo y no siempre controlable de modo adecuado en pos de intereses privados, muchas veces ni siquiera empresariales, puesto que se basaban sólo en la obtención de una plusvalía especulativa tras la venta de terrenos que no incorporaban más valor añadido que el de su recalificación. Esto para el promotor inmobiliario tenía un precio elevado, porque garantizaba un suelo listo para edificar que por otros medios podría requerir largos y complejos trámites que hubiesen encarecido todavía más su inversión.

general y los parciales o de desarrollo⁴⁰⁷, pero sobre todo, en el retroceso que el urbanismo de obra privada promovido por ésta originó en la concepción del urbanismo como función pública⁴⁰⁸.

En este sentido el TRLS1976, contiene algunas consideraciones relevantes correctoras del planeamiento urbanístico articulado de forma integral en la LS 56, entre las que destaca la introducción de normas de directa aplicación en ausencia de planeamiento y la introducción de unos elementos de obligada observancia denominados “estándares urbanísticos” como criterios mínimos y obligatorios de todo plan urbanístico⁴⁰⁹.

En cuanto a esto último, la novedad radica en la necesidad de barajar unos mínimos criterios de legalidad material a la hora de fiscalizar un plan urbanístico ya aprobado, impidiendo que el control de legalidad del mismo quede reducido, como era el caso hasta la reforma del 75, a una simple constatación de regularidad en el procedimiento formal de aprobación⁴¹⁰. De esta forma por primera vez se señalan con carácter general y con una

⁴⁰⁷ Vid. MARTÍN REBOLLO, Luis; “Leyes Administrativas” Editorial Aranzadi, 2000. Pág.1948.

⁴⁰⁸ En este sentido PARADA critica el cinismo con que el legislador del 56 justifica la necesidad de este cambio de orientación fundamental en la concepción pública del urbanismo, en concreto nos dice este autor que “La Exposición de Motivos de la Ley de 1956 confiesa, en efecto, que «el ideal de la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerlo, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar». La solución, sin embargo no es viable en España –dice- porque «requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada. Sin embargo, la verdadera razón de la reforma, que es la de trasladar a la propiedad el derecho de urbanizar, antes socializado o municipalizado en régimen de monopolio, aflora de inmediato cuando se afirma que « el beneficio que puede obtenerse de transformar un terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento de valor» ¡Olvida el legislador que el beneficio no deriva de urbanizar o construir, sino del lápiz del planificador, es decir, de la atribución de edificabilidades a unos terrenos su y a otros no que lleva a cabo la Administración!. Vis. PARADA. *Derecho urbanístico* Op. Cit. Pág. 47 y 48.

⁴⁰⁹ Aspectos sobre los que volveremos en ulteriores apartados por su valor como instrumento para garantizar la sostenibilidad del desarrollo urbano.

⁴¹⁰ Concretamente, en los artículos 12, 13 y 70 del TRLS 1976 es donde se contienen las determinaciones que obligatoriamente han de contener, respectivamente, los planes generales, los parciales y las Normas Subsidiarias y Complementarias del planeamiento.

formulación adecuada las dotaciones mínimas para parques y jardines públicos, para templos, centros docentes y culturales y para aparcamientos. En este sentido, y concretando en el ámbito que aquí nos interesa, el art. 12.1 del TRLS 1976 precisa las determinaciones del plan general en cualquier tipo de suelo afirmando que las zonas verdes tienen que ser en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante⁴¹¹.

Por su parte, mediante las normas de directa aplicación en ausencia de planeamiento se pretende cubrir una laguna jurídica y se elimina ex lege la posibilidad de los desmanes urbanísticos que como consecuencia de aquella laguna se han podido producir⁴¹². Estas normas, además de cumplir una función de aplicación de carácter directo y prevalente sobre la ordenación recogida en el Plan, se configuran con la finalidad de tratar de preservar el medio ambiente y el patrimonio natural y cultural⁴¹³.

La referencia que estamos haciendo a la regulación del planeamiento urbanístico en el TRLS 1976 se completaría con la articulación de la “la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación”, regulada ex novo y a los que se asigna la misión de señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio, dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo y con adecuada atención al medio ambiente y la planificación económica, pretendiendo de esta forma una deseada conexión entre el planeamiento físico y el planeamiento socio-económico, no lograda en

⁴¹¹ Pueden verse también el apartado segundo del mismo art. 12, respecto del suelo urbano, y el art. 13 respecto de los planes parciales.

⁴¹² Vid. Exposición de Motivos de la LRLS 1975. En esta línea el artículo 72 del TRLS 1976 prevé que “no podrán levantarse construcciones en lugares próximos a las carreteras, sino de acuerdo con lo que, además de lo que en esta Ley se dispone, establezca la legislación específicamente aplicable” (legislación de carreteras en este caso).

⁴¹³ Para el legislador del 76 la norma de directa aplicación más importante es aquella en cuya virtud “en defecto de Plan de Ordenación o Norma Urbanística que lo autorice, ni siquiera en suelo urbano podrá edificarse una altura superior a tres plantas”. Exposición de Motivos de la LRLS 1975; art. 74 del TRLS de 1976; véase también el art. 73 del TRLS 1976.

tiempos precedentes, lo que supone un avance importante en materia de desarrollo urbano sostenible⁴¹⁴.

Pero, en relación al control de la especulación que el urbanismo de obra privada había generado en el desarrollo urbanístico, y que también es una de las lacras que el desarrollo urbano sostenible ha de paliar, nada nuevo destacable podemos encontrar en esta reforma a la LS 56.

Y es que si bien con la LS 56 los propietarios se convirtieron en beneficiarios mayoritarios del aprovechamiento urbanístico, en virtud de los sistemas de gestión articulados en la misma mediante los cuales, efectivamente, va a participar la iniciativa privada, generalmente mediante el estímulo legal para que por sí mismo o asociado a otros, sean éstos los que emprendan las tareas urbanizadoras, de tal manera que sea el propietario como titular quien protagonice la actuación en casi todos los casos. En la reforma del 75 se mantienen en esencia los mismos principios y el mismo fracasado estatuto de la propiedad de la LS 56.

⁴¹⁴ En concreto, justifica su nacimiento en la Exposición de Motivos de la Ley, en los siguientes términos: “Para llenar el vacío existente en el ordenamiento jurídico en orden a la conexión del planeamiento físico con el planeamiento socioeconómico, se regula *ex novo* la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de ámbito espacial indeterminado a priori, y a los que se asigna, como misión fundamental, la de señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo y con la adecuada atención a los problemas del medio ambiente y establecer el marco físico en el que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones, localizables especialmente, de la planificación económica y social.” En una lógica territorial, el ámbito espacial en el que se debieran desarrollar estos planes, es en el ámbito regional consorciado con los entes locales, para luego ser ejecutado en el marco de la autonomía local por éstos. Pero ciertamente, en la legislación local española la planificación estratégica socioeconómica no cuenta con bases competenciales precisas. Todo lo contrario sucede con la planificación estratégica físico-territorial, obligatoria para los municipios desde la perspectiva de sus potentes competencias urbanísticas. Y mientras la endémica insuficiencia financiera cae con todo su peso sobre los gobiernos locales a la hora de respaldar los proyectos derivados de la planificación urbanística y territorial si genera notables ingresos que respaldan su operatividad. Esta ambivalencia ha de ser superada con inteligencia y capacidad de obrar, entrelazando ambos ámbitos de planificación, buscando sinergias y encontrando en uno de los ámbitos los soportes legales y financieros de los que adolece el otro, para lograr una planificación estratégica integral y plenamente dotada de operatividad, tal y como defenderemos en el siguiente capítulo de este trabajo y donde comenzaremos a formular las propuestas y consideraciones a que da lugar la tesis expuesta.

Así, aunque con esta reforma se delimita la discrecionalidad técnica del planificador al tiempo que se reduce en cierta forma la posición de privilegio de los propietarios del suelo, (antes de reserva urbana, ahora llamado urbanizable), en la medida en que con esta Ley se produce un aumento de las cesiones obligatorias de terrenos a favor de la Administración⁴¹⁵, y la obligatoriedad de la entrega de una parte de la plusvalía, 10 por 100 del aprovechamiento medio del sector, permitiendo de esta forma una tímida vuelta del municipio al negocio urbanístico; al tiempo que se produce una simplificación de los criterios de determinación del justiprecio que ahora se reducen al valor inicial y al urbanístico (eliminándose el valor expectante y el valor comercial), introduciéndose otros criterios fiscales para valorar los aprovechamientos y deduciéndose en aquel los terrenos de cesión obligatoria; lo cierto es que con este modelo urbanístico articulado mediante la LS 56 y continuado con la LS 75 se produce una cierta distorsión del servicio público que ha de subyacer en la actividad urbanizadora, y que se continúa en la reforma del 75⁴¹⁶.

En este sentido, PAREJO⁴¹⁷ destaca la peculiaridad de raíz histórica del sistema legal derivado de la LS 56 en cuanto se da la paradoja de que, a pesar

⁴¹⁵ Con este mecanismo de aumento de las cesiones obligatorias, que son luego compensadas por las adjudicaciones del aprovechamiento medio, se pretende que sean los propios promotores quienes ejecuten a su costa una parte sustancial de los sistemas generales -redes arteriales, grandes abastecimientos, etc.-, que con la LS 56 eran normalmente ejecutados por la Administración, a su costa, y sin recuperación de plusvalías, como sucedía en la legislación anterior.

⁴¹⁶ Sobre el sistema de valoraciones y clasificaciones del suelo urbanos es de interés la consulta al trabajo de MENENDEZ RECHAX, A “Las situaciones básicas de suelo” *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 15 Iustel, 2007.

⁴¹⁷ PAREJO ALFONSO, L “El sector privado como...” Op. cit. destaca que, en relación al sistema legal que deriva de la LS 56, la peculiaridad, de raíz histórica, de la sofisticada solución en que este descansa reside en que el servicio público, cuando consiste en la actuación, cuenta para su desarrollo con la triple posibilidad de la gestión pública, privada y mixta, a concretar en cada paso por la Administración Pública en función de la delimitación legal de las esferas materiales de actuación de la iniciativa pública y privada y de la ligazón de esta última a la propiedad privada del suelo.

Así mismo, pone de manifiesto el referido autor que la consecuencia de la atribución (por apreciación de estarse dentro de la esfera de actuación correspondiente) de la gestión a la iniciativa privada, legitimada precisamente en la propiedad del suelo, con firma simultánea y paradójicamente (esto solo de forma aparente) la condición de servicio público de la actividad

de la configuración de la actividad de ejecución como servicio público, se otorga a los propietarios un verdadero derecho a la gestión que ostentan de forma exclusiva, precisando los particulares con verdadera capacidad para afrontar dicha función (empresas inmobiliarias) de la voluntad de aquellos para participar o intervenir en la gestión en calidad de “subrogados”⁴¹⁸.

De esta forma, y como ya advertíamos anteriormente, de esta vinculación del propietario con el proceso urbanizador va a surgir otro de los rasgos asociados a la época, como es el fenómeno de la especulación, lo que también constituye un obstáculo para la consecución del urbanismo sostenible.

de ejecución (concretamente la de urbanización o transformación del destino básico del suelo) y la titularidad por los propietarios afectados (en las condiciones legales) de un verdadero derecho a la gestión, pues cuando estos operan en su esfera de actuación y cumplen las condiciones legales ostentan la exclusiva de la gestión, de suerte que otros particulares precisan de la voluntad (el consentimiento) de los propietarios para participar o intervenir en la gestión en calidad cabalmente de «subrogados» en el derecho de aquellos.

Nos dice exactamente en este sentido que “de esta suerte, el estatuto del suelo debe reproducir la lógica del de la gestión urbanística: es ciertamente estatuto objetivo del suelo, de los bienes inmuebles como tales (recayendo sobre ellos limitaciones y las cargas urbanísticas, siendo indiferente quien sea el propietario: artículo 71 de la LS 56) , pero también el estatuto subjetivo del propietario (quien tiene derecho, como ya nos consta, a la justa distribución de los beneficios y las cargas y a ejercer -con el cumplimiento de los deberes- las facultades inscritas en la delimitación urbanística de su derecho) o, lo que en este contexto es lo mismo, el estatuto del agente de la gestión urbanística”

⁴¹⁸ Este hecho ha llevado a determinados autores a afirmar que, de esta forma, urbanizar, no es ya un servicio público. Así por ejemplo MARTÍ FERRER, M, en su trabajo “En busca de la aguja que pinche la burbuja” en *Ciudad y Territorio*, 103, Págs. 91 a 98. considera que urbanizar no es un servicio público: la mejor prueba de ello es que, respetando las directrices de policía y de fomento de los poderes públicos, la tarea de urbanizar ha sido en España acometida por los particulares. Y es que el fin de la actividad de urbanizar no es, propiamente, la obtención de nuevos viales o alumbrado público, sino la obtención de solares edificables, para satisfacer una necesidad privada, no publica; otra cosa es que para permitir la edificación de dichos solares, para consentir que se incorporen a la ciudad, el municipio exija que dispongan de las instalaciones que permitirán la prestación de los citados servicio públicos, que es una obligación legal. El elemento clave para identificar a un servicio como publico es la satisfacción de necesidades públicas; lo que a su vez, exige que a tal servicio público tengan acceso igual todos los ciudadanos, sin que el acceso de uno impida el de otros. Los servicios públicos (carreteras, educación) no pueden excluir a nadie” de esta forma, con este razonamiento, el autor considera que el urbanismo no es ya un servicio público en base a que la tarea de urbanizar se viene llevando a cabo por los particulares para un fin que nada tiene que ver con lo público, como es la conversión de los terrenos en solares con el propósito de edificar, una actividad de urbanización que, además debía ser accesible para todos, es decir, accesible a la administración.

En efecto, el hecho de que la propiedad de un terreno llamado a urbanizarse (no ya que fuera al menos urbanizable), incorporase a su precio el valor potencial de la expectativa urbanizadora y edificatoria, desató una distorsión en los precios que, si bien ya era anterior a la Ley, siguió cobrando vigor con posterioridad a ésta hasta alcanzar cotas excesivamente alarmantes a partir de la década de los sesenta, haciéndose un flaco favor a la consideración de la función pública del urbanismo, y que trató de paliarse, no ya con el combate a la especulación de forma directa⁴¹⁹, sino con el mantenimiento del sistema de urbanización como obra pública para hacer vivienda social⁴²⁰.

Ya lo hemos dicho, pero interesa resaltar aquí que, esta situación produjo una seria contradicción, ya que la actuación administrativa engrosó los derechos del propietario, de tal modo que van a producirse dos consecuencias que merecen si no un comentario amplio, por trascender al objetivo de este capítulo, sí que hagamos mención de ellas. En primer lugar el hecho de que la revalorización, en la que el propietario no ha hecho nada para merecerla, no

⁴¹⁹ Realmente la LS 56, consciente del estímulo a la especulación que generaba el nuevo modelo urbanístico, y sobre todo, el sistema de valoraciones introducido en esta legislación, ideó dos procedimientos con los que se pretendía combatir las ideas especuladoras de los propietarios, por un lado, se arbitró la técnica del Registro de Solares Sin Edificar, con el que se trataba de impedir la retención de solares de aquellos propietarios que no edificaban en los plazos previstos, en cuyo caso se iniciaba un expediente de venta forzosa,. De esta forma se adjudicaba ese solar a un tercero con la misma obligación de edificar y el mismo riesgo de sufrir otra expropiación. Una técnica de expropiación-sanción a la que no tenían los particulares pues en la valoración que se hacía del solar, lógicamente se incluía, ya la revaloración urbanística, de forma que nada, o muy poco, perdía el propietario expropiado por la retención del solar. La otra técnica consistió en la creación de los patrimonios municipales de suelo a fin de encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones frente al oligopolio de los propietarios de suelo urbano y de reserva urbana que la propia Ley había creado, el problema de esta técnica es que las adquisiciones de terrenos, salvo los casos de inclusión de bienes propias, debían hacerse por expropiación y a los precios “engrosados” por la propia Ley, lo que provocó que muchos de los municipios que procedían a poner en marcha este sistema no dispusieran de fondos para adquirirlos. Lo que hacía, en el fondo totalmente inoperativos estos mecanismos con los que se pretendió combatir la especulación.

⁴²⁰ En efecto ante la inevitable carencia de suelos para vivienda social, se diseñó, al margen de la LS 56, un Plan Nacional de la Vivienda con el que se trató de dar respuestas a los problemas de déficit de vivienda prácticamente en todas las capitales de provincia, un programa que se llevó a cabo por gestión directa de la Administración y mediante expropiación, lo que determinó que, lógicamente, se construyeran estas viviendas sociales en los terrenos de menor coste expropiatorio del municipio, normalmente polos y polígonos de desarrollo.

implique el uso de factores de corrección a favor de la Administración, de modo que pudiera participar en la plusvalía quien de verdad la provocó. En segundo lugar, el incremento de precio en los solares parece incorporarse automáticamente, en cuanto los planes parciales cambien las perspectivas de un terreno. Tan radical resulta este planteamiento que, si una posterior decisión administrativa determinase la expropiación de este terreno, en la indemnización habría de incluirse el valor de la expectativa que la propia Administración había creado. No es preciso discurrir mucho para concluir que, en esta situación, las posibilidades de la Administración para poder expropiar y establecer la ejecución urbanística, directamente o a través del sistema concesional, aparecen demasiado complicadas. Tanto que esta segunda vía, inicialmente prevista por la propia LS 56, tendría un uso muy restringido durante su larga vigencia, pese a que inicialmente no fueran esas sus perspectivas.

De esta forma, las nuevas garantías del propietario, ya comentadas, resultaron un magnífico acicate para la garantía y aseguramiento del *derecho a la especulación*. Como indica PARADA “*a partir de la Ley del Suelo de 1956 la retención de los solares sin edificar en los plazos previstos y consignados en el proyecto de urbanización no origina ya la pérdida misma de la propiedad, la confiscación del solar pura y simple, como establecieron los liberarles decimonónicos, ¡Cuando no se hablaba siquiera de la función social de la propiedad! La sanción por la retención de los solares sin edificar va a consistir ahora en la expropiación, ¡pero por el valor urbanístico de los terrenos!, previa la inscripción en el Registro de Solares sin edificar (arts. 142 y 151)*”⁴²¹.

No obstante, pese a la evolución en sentido continuista que se da a esta norma, pueden distinguirse algunas novedades con repercusión directa sobre el

⁴²¹ Continúa diciendo este autor que, “Paradójicamente a esta nueva garantía de la propiedad que antes no existía se la consideró como un avance en la concepción social de aquella, calificándola de expropiación-sanción”. Vid PARADA. *Derecho Urbanístico...* Op. Cit. Pág. 45 y 46.

empresario, como sucede con los programas de actuación urbanística. Pero aparte de esto, va a permanecer en lo sustancial el régimen que le brindaba oportunidades muy limitadas para su actuación. Van a mantenerse, salvo en cesión de viales, los sistemas de actuación, aunque ahora ya va a quedar explícito que es el de compensación el preferente, mientras quedan los de cooperación y expropiación más postergados. Se manifiesta el objetivo de primar la iniciativa de los propietarios interesados - en coherencia con la normativa anterior- eso sí tratando de conciliar estos intereses con los del mercado, pese a las distorsiones que hemos señalado.

En suma, existe, pues, un criterio general basado en la preferencia por actuaciones llevadas a cabo mediante la intervención de los propietarios en la ejecución de los planes urbanísticos. Esta preferencia lleva aparejada la existencia de un sistema de actuación preferente, como es el de compensación, sin que ello suponga la entrega absoluta a los propietarios de una capacidad para ejecutar o no, si se dan serias discrepancias entre ellos. Adicionalmente, existen unas consideraciones sociales a las que deben atenderse -representadas, entre otros factores en la elaboración de estándares urbanísticos y normas de directa aplicación- y que incluso se han incrementado -especialmente con la especificación de que los propietarios deberán hacer frente a cesiones obligatorias de terreno más amplias hacia la Administración-⁴²².

Si lo señalado en párrafos anteriores no se lleva a cabo, entonces cabe la puesta en marcha de medidas de distinta índole por parte de la Administración. La más drástica de todas es la que implica la expropiación de los terrenos en el sector o sectores cuyos propietarios hayan mostrado su incapacidad para ejecutar la urbanización. Y es en este punto donde, se abre una puerta a la intervención de las empresas privadas, puesto que es posible que la

⁴²² Aparte, la Administración va a recibir el 10 por ciento del aprovechamiento medio del sector, como medio de participación de la sociedad en el apreciable incremento de plusvalías que se genera con la puesta en práctica del proceso urbanizador.

Administración obre directamente o bien cabe que se gestione de modo indirecto, mediante empresas privadas que han accedido a la condición de concesionarios a través de un concurso.

Así, como podemos observar, lo hasta ahora descrito es una mera prolongación, con ligeros retoques, de lo ya previsto en la Ley de 1956. Sin embargo, donde realmente se innova a favor de la empresa privada no propietaria de suelo es en la actuación sobre suelo urbanizable no programado que va a desarrollarse a través de un procedimiento novedoso en nuestra legislación: se trata de los Programas de Actuación Urbanística (P.A.U.).

Al cabo del tiempo, los P.A.U. serán el instrumento mediante los cuales se desarrolle la figura del *agente urbanizador*. Pero, para eso hará falta una evolución en la que el concesionario ganará al convertirse en alternativa predeterminada, terminará por disponer de más prerrogativas frente a los propietarios, mayor autonomía en su actuación y una apreciable garantía en lo que respecta a la remuneración de su actividad, que va a estar determinada por las aportaciones de los propietarios.

En este sentido, es de interés concluir aquí con la explicación que nos hace GERARDO R. FERNANDEZ⁴²³, acerca de los nocivos efectos de la ejecución de la urbanización por los propietarios, que nace con la LS 56 y que es mantenida hasta la LS 98. Como hemos visto en las paginas precedentes, el urbanismo de obra pública de fines del S.XIX introdujo la figura de la concesión a empresas urbanizadoras. Una formula ágil que había sido suplantada por el lento y complejo sistema de las juntas de compensación tras la LS 56. Acerca de este cambio de orientación en la ejecución, destaca este autor, el problema que ello conlleva en cuanto que las empresas que realmente están capacitadas para dicha función, y que desean llevar a cabo su actividad, deberán

⁴²³ Vid. GERARDO R. FERNANDEZ en “Un nuevo modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana” *Revista de Derecho Urbanístico*, 166, 1998.

convertirse en propietarios y someterse a los precios que libremente establezcan lo titulares de los terrenos a urbanizar. De ahí que la apuesta más cabal con la configuración de la función pública que ha de cumplir el urbanismo sea precisamente la vuelta a aquel modelo primigenio, y configurar el proceso urbanizador mediante la disociación de la propiedad y la actividad empresarial que aquel comporta, finalidad que se persigue con la introducción de la figura del agente urbanizador primero configurado en la Ley valenciana de 1994, y posteriormente con la LS 98.

En este sentido es ilustrativa la explicación que nos hace este autor acerca de las repercusiones, -entre las que destaca el elevado precio del suelo o la lentitud de los procesos de urbanización-⁴²⁴, de este modelo en el que el propietario del suelo es considerado como hegemónico agente urbanizador, así como de la confusión de derechos a edificar y a urbanizar como exclusivos de dicho propietario que introduce dicha legislación. Y ello -nos dice- *“porque los propietarios de suelo no son empresarios inmobiliarios, por lo que su tendencia es a mantener los terrenos ociosos hasta que les den por ellos un buen precio, lo que inevitablemente aboca por la especulación del mismo a la espera de la compra, a precios elevados, del suelo por verdaderos empresarios para su transformación y edificación por ello, el empresario urbanizador que quiera ejercer su actividad profesional deberá convertirse previamente en propietario, mediante la asociación voluntaria con la totalidad de los*

⁴²⁴ No lo hemos manifestado anteriormente, pero interesa destacar aquí que otra de las consecuencias negativas que el urbanismo de obra privada introduce en los procesos de ejecución de la urbanización es su extraordinaria lentitud, toda vez que a la Junta de Compensación se le atribuye la tarea de reparcelar, dividir los costes de la urbanización entre los propietarios participantes en la misma, llevar a efecto las obras de urbanización contratando las obras y, en fin, determinar los derechos de edificabilidad resultantes sobre las parcelas previamente divididas, todo ello lógicamente bajo la vigilancia de la Administración, pero lo que no evita que, al llevarse a cabo la ejecución del Plan por varios propietarios, los procesos se eternicen precisamente por la multitud de conflictos internos que este régimen de autogestión de propietarios legos en la materia han de llevar a cabo, y que en caso de no resultar un acuerdo definitivo, son procesos que, a las ultimas, terminan siendo decididos, primero por la autoridad municipal, y después, por la justicia administrativa, lo que duplica los esfuerzos y complica la técnica urbanística innecesariamente.

propietarios de la actividad urbanizadora señalada en el plan, y ello una vez haya conseguido encontrar un suelo al precio menos elevado posible, lo que supone a todas luces, junto con la ya conocida enorme burocratización de los procedimientos de tramitación, así como la gran complejidad de los mecanismos para urbanizar, una enorme pérdida de tiempo. De ahí, la tendencia de la doctrina iniciada hace ya algunos años y que comúnmente se ha llegado a denominar, dicho sea con los debidos respetos, a «quitar al señor de la boina» del proceso urbanizador, que se ha venido a cristalizar con la figura que estamos analizando: el agente urbanizador»⁴²⁵

Por lo anterior, podemos concluir que, ante estos problemas destacados en último lugar, tal vez sea tan necesario, como ya propusiere en su día CERDÁ, abogar por la liberalización del mercado del suelo y la libre concurrencia empresarial para la realización de la obra urbanizadora, de la misma forma que el resto de obras públicas, y como de alguna manera propugnan la legislación postconstitucional que corresponde analizar a partir de ahora.

Aunque, lógicamente, esto no suponga la panacea de una disciplina de por sí, compleja, y en la que no siempre resulta fácil conciliar los intereses generales y particulares en juego, y en la que, sobre todo, no lo olvidemos, no rigen las reglas del mercado como sucede con el tratamiento de otras mercancías, porque como veremos, el suelo tiene unas peculiaridades que no permiten aplicarle las reglas generales de la oferta y demanda, como ya hemos tenido ocasión de comprobar en todos estos años de explosión inmobiliaria a la que hemos asistido. En definitiva, no hay una solución única, sino una serie de circunstancias que nos pueden ayudar a acercarnos a la situación ideal que pretendemos esbozar para que de una vez por todas, el urbanismo atienda a los

⁴²⁵ Vid. GERARDO R, FERNANDEZ en “Un nuevo modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana” *Revista de Derecho Urbanístico*, 166, 1998, Pág. 95.

objetivos del desarrollo urbano sostenible, en el más amplio sentido de su acepción.

3.3. Legislación urbanística postconstitucional.

El paso a un Estado Social y Democrático de Derecho tras la aprobación de la Constitución Española de 1978, tuvo un inmediato efecto en cuanto a la distribución competencial de la materia urbanística y de ordenación del territorio. Las Comunidades Autónomas, con poderes no solo organizativo-administrativos sino, como bien es conocido, políticos y legislativos, asumieron como competencia exclusiva la enumerada en el art. 148.1.3º CE; “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. De esta forma, en el orden competencial, la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (sobre las que profundizaremos más adelante), queda asignada a la competencia de las Comunidades Autónomas (art. 148. 1. 3º); correspondiendo al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª); sobre la legislación procesal y civil (art. 149.1.6ª y 8ª); las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art.149.1.13.ª); sobre expropiación Forzosa y responsabilidad administrativa (art. 149.1.18); y sobre el medio ambiente (art. 149.1.23ª), entre otras materias de incidencia directa en la de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Así, las Comunidades Autónomas, al constituirse, asumieron, en sus Estatutos, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en desarrollo de dicha competencia, aprobaron, después de 1978, diversas leyes de ordenación territorial y urbanísticas⁴²⁶, al

⁴²⁶ No obstante esta posibilidad, pocas fueron las Comunidades Autónomas que se aventuraron a generar una regulación propia en materia urbanística (Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana), de forma que la gran mayoría de ellas había seguido

mismo tiempo que el Estado -como veremos más adelante- siguió legislando en esta materia⁴²⁷.

Junto a las consideraciones competenciales mencionadas, como hemos visto en apartados anteriores, la CE de 1978 consagra diversos elementos cruciales en la política urbanística. Por un lado reconoce el derecho a la propiedad privada, si bien la función social de este derecho delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes (art. 33); por otra parte impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (art.45.2); también reconoce el derecho de los españoles a una vivienda digna y adecuada, por lo que impone a los poderes públicos promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacerlo efectivo, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47); como complemento de lo anterior establece preceptivamente que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 párrafo 2º); y finalmente subordina toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad al interés general (art. 128.1).

utilizando la normativa general (aún después de promulgados los correspondientes Estatutos de Autonomía), si bien algunas otras habían aprobado normas más parciales o sectoriales sobre urbanismo (así, Asturias, Baleares y Cantabria, en materia de disciplina, suelo y usos). Esta situación se mantuvo así hasta la STC 61/1997, momento en el cual la gran mayoría de las Comunidades Autónomas iniciaron y terminaron procesos de elaboración de normas urbanísticas generales.

⁴²⁷ El Estado, ha seguido legislando en la materia fundamentado a través de varios títulos competenciales, la mayoría de ellos de carácter sectorial, -entre los que destacan los mencionados anteriormente sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª); la legislación procesal y civil (art. 149.1.6ª y 8ª); las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art.149.1.13ª); la expropiación Forzosa y responsabilidad administrativa (art. 149.1.18); y sobre el medio ambiente (art. 149.1.23ª)- de forma que por virtud de estas competencias sigue conservando la facultad de incidir, aún cuando lo sea sectorialmente, en el ordenamiento urbanístico.

Así, en base a estas determinaciones constitucionales, con posterioridad a la aprobación de la CE de 1978, el Estado aprobó la segunda reforma de la Ley del Suelo con la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones, refundida posteriormente en el Real Decreto Legislativo de 26 de junio de 1992 (en adelante, TRLS1992)⁴²⁸, con el cual el legislador estatal aunó las características básicas del ordenamiento urbanístico y de la tradición urbanística española establecida en la legislación de la década de los cincuenta y de los setenta, con una profundización de los deberes de los propietarios de suelo.

En efecto, la principal aportación de esta nueva regulación reside en configurar gradualmente la adquisición de los derechos por parte de los propietarios de suelo (derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación)⁴²⁹. En este punto cobrará una importancia extraordinaria el planeamiento, pues no es sino éste el que determinará cuando y en qué condiciones los propietarios pueden ir adquiriendo los derechos enumerados⁴³⁰.

⁴²⁸ Como es bien conocido la STC 61/97 declaró la inconstitucionalidad de los preceptos de la TRLS 92 de carácter supletorio, y de aquellos otros preceptos básicos por entender que se situaban fuera de la competencia del Estado. Posteriormente, la STS de 25 de julio de 1997 anulará - por *ultra vires* - otros preceptos del TRLS92. Sobre esta cuestión volveremos en siguientes apartados cuando profundicemos en la distribución competencial a tener en cuenta para poder llevar a cabo el desarrollo urbano sostenible.

⁴²⁹ El propio Preámbulo de la LS90 establecía que “la determinación de cuando van a incorporarse efectivamente los terrenos afectados al proceso urbanizador y edificatorio no puede condicionarse a la libre decisión de sus propietarios”. En consecuencia “Es el propio Derecho urbanístico el que establece los plazos que han de regir su ejecución, de suerte tal que la adquisición de las diversas facultades de contenido urbanístico solo puede producirse si los deberes y cargas inherentes a dicha atribución se cumplen dentro de tales plazos. Más aun, una vez adquiridos estos derechos, la falta de ejercicio durante los plazos fijados para ello, sobre la base de impedir la adquisición de otros posteriores, según el procesos gradual de consolidación de derechos antes descrito, implicaba su pérdida o reducción con el alcance y efectos que en cada casos se señalasen”

⁴³⁰ Con el objetivo de agilizar los procesos de urbanización, cuyo retraso siempre favorece a los propietarios especuladores, la Ley temporalizó lo que llamó «las facultades de contenido urbanístico», las cuales se irían adquiriendo de forma gradual, o se perderían o reducirían si no se actúa en plazo, con el alcance y efectos que en cada caso se señale en la ley. Así, el derecho a urbanizar se adquirirá con la aprobación del Plan preciso para cada tipo de suelo, es decir, el

De esta tercera reforma de la Ley del Suelo, destacan la obligación de los propietarios de suelos urbanos o urbanizables de participar en los procesos de urbanización y edificación como medio de adquirir las distintas facultades en que la ley desagrega su contenido y de hacerlo en los plazos que se establecen, bajo apercibimiento de expropiación; la fijación de un régimen de valoraciones establecido en función de la adquisición gradual de facultades urbanísticas, endureciéndose el sistema de valoraciones y bajándose así los justiprecios expropiatorios; y la diferenciación entre el estatuto subjetivo del propietario y el estatuto objetivo de los terrenos, fijando aquél el planeamiento por medio de áreas de reparto que sirven para la igualación de los deberes y cargas impuestas a la propiedad⁴³¹.

De esta forma se pretendió acabar con la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo, haciendo como dijera PARADA, *“más confuso y más oneroso el urbanismo de obra privada. Más confuso porque la fijación de una “temporalización” de los diversos derechos en que se descompone el derecho de urbanizar se consigue, obviamente, potenciando la discrecionalidad de la Administración para señalar los plazos en que los derechos han de ejercitarse. Y más oneroso porque, en definitiva, pese a la defensa y mantenimiento del urbanismo de obra privada, potenciándose a la máxima expresión en esta norma que convierte a los propietarios en “urbanizadores forzosos”*. Se aumenta la participación de los Ayuntamientos

propietario de una finca urbanizable no adquirirá el derecho a urbanizar hasta no esté aprobado el correspondiente Plan Parcial; el derecho al aprovechamiento urbanístico, se determina mediante el aprovechamiento tipo y se adquiere por el cumplimiento de los deberes de cesión (en este caso se incrementa en un 5%, correspondiendo ahora al municipio el 15 por 100 del aprovechamiento tipo); el derecho a edificar que se adquiere por la obtención de la licencia y que se pierde por la caducidad de esta; y finalmente, el derecho a la edificación, que permite incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con arreglo a la licencia ajustada a la ordenación en vigor.

⁴³¹ Aunque estas instituciones y técnicas urbanísticas ya las encontrábamos en las legislaciones anteriores en esta tercera reforma de la Ley del suelo adquiere matices que la configuran definitivamente como es aplicada en la actualidad. Vid. BALLESTEROS FERNANDEZ, A “El urbanismo” en *Manual de la Administración Local*. La Ley, 5ª edición, 2006, pág. 1240.

en el negocio urbanístico, no sólo aumentando los deberes de cesión (en este caso se incrementa en un 5%, correspondiendo ahora al municipio el 15 por 100 del aprovechamiento tipo), sino también, fijando un sistema de valoraciones que permite al Ayuntamiento expropiar aplicando el valor inicial o rústico al suelo no urbanizable, al urbanizable no programado e incluso al urbanizable si aun no se ha ultimado el desarrollo del planeamiento⁴³².

Asimismo, se potenció la utilización de los Patrimonios Municipales que se había hecho inviable con el anterior sistema de valoraciones, de esta forma, ahora los Ayuntamientos podían adquirir suelo no urbanizable con vistas a su inmediata reclasificación y consiguiente conversión a urbanizable, de forma que se facilite así la construcción de viviendas de protección oficial u otras instalaciones de interés social.

No obstante, estos textos legales, al constituir la primera normativa urbanística postconstitucional, inmediatamente suscitaron dudas respecto a la legitimidad y validez del título competencial utilizado para emanarlas por parte del Estado. Por tal motivo de incompetencia formal se impugnaron ante el máximo intérprete de la Constitución, nuestro Tribunal Constitucional. El resultado, por todos conocido, es la famosa y, en cierto sentido, sorprendente Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. La práctica totalidad de la doctrina ha examinado un tanto perpleja la decisión del Alto Tribunal que anula casi todo el articulado de la normativa estatal urbanística del TRLS1992, e interpreta la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE de una forma totalmente desconocida hasta el momento⁴³³.

⁴³² Estas cuestiones son abordadas con detalle en el trabajo de MENENDEZ RECHAX, A "Las situaciones básicas de suelo" *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 15 Iustel, 2007.

⁴³³ Entre los autores que han comentado este pronunciamiento encontramos los trabajos de SERRANO ALBERCA. J.M "Las decisiones fundamentales de la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997 y su influencia en el proyecto de Ley del Suelo y Valoraciones" *Actualidad Jurídica Aranzadi* num. 304 Aranzadi, SA, Pamplona. 1997. VERDÚ MIRA. A.T "Notas en

Los motivos por los que el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad del TRLS 1992 se reducen básicamente a dos:

- El TRLS 1992 realizó una autclasificación de su articulado en preceptos de aplicación plena, preceptos de carácter básico y preceptos de aplicación supletoria. Numerosos artículos declarados por la propia norma de aplicación plena y básicos (aprobados con apoyo en los títulos competenciales de los artículos 149.1.1º, 8º, 13º, 18º y 23º CE) se consideran inconstitucionales por cuanto el Estado se ha extralimitado en el uso de los citados títulos habilitantes y por tanto, invadido el título competencial autonómico del art. 148.1.3.CE.

- Los preceptos de aplicación supletoria se declaran en su totalidad inconstitucionales porque, a juicio del Alto Tribunal, el Estado no puede en ningún caso producir derecho supletorio si carece de título competencial específico⁴³⁴.

Tal y como ha señalado GARCIA DE ENTERRIA⁴³⁵, la doctrina del Tribunal Constitucional es aquí singularmente sorprendente, por cuanto desconoce los argumentos expuestos en un anterior pronunciamiento (STC 118/1995, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres), para justificar el uso de la cláusula de supletoriedad por el Estado; unidad de mercado, coordinación de la actividad económica (art.149.1.13ºCE) y el principio de unidad del art. 2 CE. El mercado de suelo y la actividad inmobiliaria son de tal calado en la economía y desarrollo social de cualquier

torno al alcance y aplicación de la Sentencia del TC 61/1997 sobre la Ley del Suelo de 1992”. *Actualidad Jurídica Aranzadi num. 299* Aranzadi, SA, Pamplona. 1997.

⁴³⁴ Sobre los argumentos jurídicos empleados en esta sentencia volveremos en apartados posteriores al evaluar el régimen competencial relevante en la materia que nos ocupa. Véase los trabajos citados en la nota a pie anterior.

⁴³⁵ GARCIA DE ENTERRIA, E; “El derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI” del libro colectivo *Ordenamientos urbanísticos. Valoración Crítica y perspectivas de futuro*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998. Pág.14.

colectividad, que bien justificarían la regulación por el Estado de un cuerpo supletorio de normas que paliasen las deficiencias de otros ordenamientos llamados a regular ese sector de actividad⁴³⁶.

En cualquier caso, lo cierto es que la misma deja prácticamente vacío de contenido al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 y, con ello, se modifica notablemente el sistema de fuentes en el ámbito del Derecho Urbanístico español.

Tras ello, las Comunidades Autónomas adquieren un protagonismo indiscutible y no exento de polémica doctrinal en dicho ámbito, correspondiéndoles a ellas y solamente a ellas, legislar sobre la materia tercera del artículo 148.1 de nuestra Constitución, esto es, en materia de “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”.

Esta materia del artículo 148.1. 3º pasa a reflejarse como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en todos y cada uno de sus respectivos Estatutos de Autonomía, e incluso, en los de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Por lo tanto, el vacío dejado por la declaración de inconstitucionalidad del TRLS 1992 obligó, en cierta manera, a que todas las Comunidades Autónomas legislaran al efecto y sobre dicha materia.

De esta misma forma, y dado que la Sentencia del Tribunal Constitucional estableció que el Estado debía abstenerse de legislar aquello que correspondería a las Comunidades Autónomas, la mayoría de las Asambleas de las Comunidades Autónomas a la hora de dictar sus normas urbanísticas,

⁴³⁶ Es más, el profesor GARCIA DE ENTERRIA, cree que la dispersión normativa y complejidad del ordenamiento urbanístico creadas tras la STC 61/1997, hacen propicia la elaboración de una ley estatal de armonización del art.150.3CE: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general”. No obstante y a renglón seguido, reconoce la extrema dificultad de adoptar este tipo de Leyes con el actual panorama político de nuestro país, en cuyo seno tienen una influencia decisiva las posturas nacionalistas de ciertos partidos.

prácticamente lo que hicieron fue tomar como modelo el que venían utilizando⁴³⁷, mientras otras Comunidades, debido a la prioridad e importancia del asunto, se limitaron a variar la denominación del Texto Refundido que derogaba la Sentencia, puesto que hay que tener en cuenta que ya venían aplicando su articulado y crear una Ley nueva de dicha índole llevaría mucho tiempo. Esta postura se tomó como medida urgente y de transición. Es decir, las asambleas legislativas autonómicas se apresuraron en su mayoría a dictar “leyes puente” o, lo que es lo mismo, disposiciones transitorias que dotaban de vigencia al TRLS 1992, asumido total o parcialmente como derecho propio, hasta tanto no se elaborasen las leyes urbanísticas propias de cada territorio autonómico.

No obstante queda pendiente el total desamparo con que se encontraron en esta materia las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Téngase en cuenta el especial régimen de autonomía con que cuentan estos entes territoriales, que no tienen capacidad de legislar y necesitan de un derecho estatal que colme la laguna existente en el derecho urbanístico para estos territorios. Ante esta declaración de inconstitucionalidad de la citada sentencia, y debido a su condición no de Comunidad sino de Ciudad Autónoma, éstas no pudieron adoptar las medidas referidas, creándose para dichas ciudades un vacío inmenso en la materia que nos ocupa, por lo que no les quedó más remedio que acudir a la legislación supletoria -un tanto obsoleta- reflejada en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR 1976) y en los Reglamentos que la desarrollan, así como en los artículos que aún quedaban vigentes del TRLR1992 tras la STC 61/1997.

⁴³⁷ Recuérdese que en la nota a pie número 348 ya explicitábamos que determinadas Comunidades Autónomas contaban en su haber con leyes urbanísticas propias con anterioridad a la STC 61/1997 como son las de Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana.

Además esta situación de total orfandad legislativa en la materia se vio agravada con la aprobación por el Estado de una Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado del año 2000, donde se limita a sendas ciudades importantes competencias urbanísticas que ya venían ejerciendo tiempo atrás⁴³⁸.

De forma que la única solución posible para esta situación pasaría por la creación de una nueva Ley Estatal específica para las dos ciudades, mediante la utilización de la “Iniciativa Legislativa” reconocida en los Estatutos de Autonomía de ambas ciudades; o bien, que el Estado legisle por sí mismo al respecto, en el entendimiento que si el Estado emana un derecho urbanístico para estas Ciudades, no estaría interfiriendo en la competencia de ninguna Comunidad Autónoma y no estaría haciendo uso de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE, aunque el resultado de su regulación podría ser utilizado de modo “supletorio” por aquellas Comunidades Autónomas con lagunas legales.

⁴³⁸ Vid. Disposición adicional 3ª, de la Ley 6/1998, de 13 de abril, modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (art.68). Preceptos que añaden más polémica y confusión a la situación de la Autonomía en Ceuta y Melilla, y con una repercusión directa en el ámbito del derecho Urbanístico aplicable en ambos territorios, ya que con estas disposiciones, el Estado limita a sendas ciudades importantes competencias urbanísticas que ya venían ejerciendo tiempo atrás.

Estas limitaciones o recortes de competencias reflejados en el artículo 68 de la citada Ley son:

1º Que antes de la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) por parte del Pleno de la Asamblea de ambas ciudades, se deberá proceder a solicitar y obtener un informe favorable al órgano estatal competente (Ministerio de Fomento).

2º Los Planes Parciales de Ceuta y Melilla serán aprobados definitivamente también por la autoridad estatal competente.

La primera de las medidas en la práctica conlleva un retraso en la aprobación del instrumento de planeamiento más importante de la ciudad.

La segunda, pienso que es más lesiva y polémica que la primera, puesto que si aplicamos la legislación existente hasta el momento, incluso los municipios de más de 50.000 habitantes pueden aprobar definitivamente, sin recurrir a una instancia superior, sus Planes Parciales. Teniendo en cuenta que las dos ciudades que nos ocupan tienen alrededor de 60.000 habitantes, no parece del todo lógica esta segunda medida.

3.4. Un cambio de filosofía en los planteamientos urbanísticos. Las medidas liberalizadoras.

Desde la Ley de 1956 la tradición urbanística española se basaba en dejar sin capacidad de acción al propietario trasladándose todas las decisiones a la autoridad urbanística competente. La Ley pretendía acabar con la voracidad de los propietarios, al entender que éstos estaban interesados sólo en el lucro propio, y trasladaba la decisión y la iniciativa urbanística fundamentalmente a las autoridades que son las que buscan, o al menos deben buscar, por encima de todo el interés público, aun cuando, y esta es la otra gran característica de las normas urbanísticas estatales analizadas hasta el momento, se favoreció la consideración del derecho a urbanizar como parte del derecho de propiedad, y que, por consiguiente, no hacía más que favorecer el urbanismo de obra privada y la posición de los propietarios del suelo como hegemónicos agentes urbanizadores.

Este es el eje principal o vertebral de una legislación en materia urbanística que no ha cambiado en lo fundamental en nuestro país desde 1956, ya que las reformas, primero, de la Ley 19/75, de 2 de Mayo de 1975 (con la Ley 19/75, de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; junto con el Real Decreto 1346/76, de 9 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) y, segundo, de la Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, junto con el necesario Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de Junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, están planteadas sobre la misma filosofía y han seguido, con algunos matices, la misma línea intervencionista del Estado, una intervención sobre la que se va a centrar la atención en este capítulo del Derecho urbanístico español, descuidándose quizás, otro aspecto igualmente importante y distorsionador de la consideración

de la función pública del urbanismo, cual es la participación del propietario del suelo en la urbanización.

La idea que subyacía a dicho planteamiento es que el intervencionismo del Estado iba a crear el orden, aunque ciertamente ese no ha sido el resultado finalmente logrado. Se han creado ciudades desarrolladas pero no equilibradas, es decir insostenibles y se ha prestado muy poca atención desde el urbanismo a la ordenación del territorio y al medioambiente. Y es que hemos desligado entre todos, con o sin intención, estos aspectos tan trascendentales del urbanismo, primando, en la mayoría de los casos, los intereses particulares y localistas o pseudo-mercantilistas de las distintas administraciones camuflados en ficticios patrimonios municipales del suelo (fuente “inagotable” de financiación y especulación pública)⁴³⁹.

Quizás la razón sea, como se ha podido comprobar tras la investigación y reflexión llevada a cabo, que la reforma del urbanismo español debe venir precedida necesariamente de “otras reformas”, de otras medidas de orden económico, fiscales e incluso sociales, y además se ha de potenciar la intervención conjunta y decidida de todas las administraciones implicadas, porque el elevado precio del suelo (y por ello de la vivienda) no tiene su causa necesaria en el intervencionismo o no del Estado en el urbanismo. En resumidas palabras, la tan perseguida “desregulación del suelo” en contra del intervencionismo histórico que hemos venido viviendo no tiene por qué producir necesariamente, como consecuencia ineludible, la bajada de precios

⁴³⁹ Y ello a pesar de se estableciera en el propio Preámbulo de la LS90 que “no se estima justo que las Entidades locales utilicen los terrenos de su propiedad con miras puramente especulativas en vez de atenuarlas”, a modo de vaticinio o pronóstico de lo que finalmente ha sucedido en más de una ocasión de las que hubiere sido deseable.

del suelo, ni mucho menos un desarrollo del mismo conforme a los postulados de la sostenibilidad⁴⁴⁰.

Así lo puso de manifiesto el Tribunal de Defensa de la Competencia, en el año 1993, que realizó un polémico informe que ocupó muchas noticias de actualidad de entonces, en el mismo se concluía diciendo que “*el encarecimiento del precio del suelo*”, entre otras causas, era debido principalmente al fuerte “intervencionismo” de los poderes públicos, y que por tanto había que revisar los modelos de planificación y regulación del suelo existentes en la legislación urbanística⁴⁴¹.

Hasta este informe, la línea o marco urbanístico engendrado por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956 había sido considerado como indiscutible y clave en el desarrollo urbanístico. Tras éste sería atacado por diversas razones: planificador, intervencionista, rígido, de cesiones y cargas cada vez mayores, etc...

⁴⁴⁰ En la misma línea OLMEDO ALVAREZ, J nos dice que “Pero no se esperen soluciones únicamente por una ley del suelo estatal, aunque sería un buen elemento coadyuvante. Mientras no se consiga una actuación que desarrolle otras medidas de orden económico, fiscales e incluso sociales, y esto se traduzca en la intervención conjunta y decidida de todas las administraciones implicadas, soñar con que una ley urbanística será la solución, parece una meta demasiado inalcanzable para sus posibilidades.” En su trabajo *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento Urbanístico*. Ed. Bomarzo, 2005. Pág. 108.

⁴⁴¹ Efectivamente en este Informe se denuncia la excesiva intervención de la Administración mediante una también excesiva planificación, abogándose por una planificación más general y de control de objetivos de interés exclusivamente público, como son determinados usos y altura que facilite al mercado la localización del resto de usos e intensidades. De esta forma, se evita el monopolio de los propietarios de los usos que la autoridad asigna.

En concreto nos dice el Tribunal que “el problema en España es un problema de la forma de intervención. El problema en España es que, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio. Al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. (...) la cuestión es que esa intervención debe hacerse a base de reglas y no de discrecionalidad. Deben defenderse todos los objetivos públicos que se quiera –alturas, densidades, necesidad de espacios verdes, infraestructuras, etcétera- pero la autoridad no puede llegar al extremo de decidir que hay que hacer en cada espacio y cuando debe hacerse.”, Vid. Tribunal de Defensa de la Competencia. *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1993.

El problema, sin embargo, desde nuestro punto de vista, no es únicamente la “intervención”. Que el uso del suelo debe estar intervenido por los poderes públicos es algo que nadie niega, y así sucede, en mayor o menor medida, en todos los países de nuestro entorno. El problema en España era y es, un problema de la forma de intervención. El problema era y sigue siendo que, como ya apuntara el Tribunal de Defensa de la Competencia en el Informe citado, en vez de fijar el sistema urbanístico español unas reglas generales de defensa de los intereses públicos (que regularan los aspectos básicos del mismo), la autoridad urbanística ha extremado su capacidad de decisión mediante el planeamiento (cada municipio lo suyo), hasta el extremo de poder determinar, con el máximo detalle el uso del suelo y el tipo edificatorio de cada uno de los espacios edificables, o con posibilidad de serlo, existentes en cada ciudad; y lo que es peor, en concierto con los propietarios y promotores lo que a todas luces favorecerá los intereses particulares de estos “colaboradores” en el desarrollo urbanístico, en detrimento de la satisfacción de los intereses generales. Lo que genera una ineludible desnaturalización del Plan como uno de los conceptos centrales de nuestro Derecho urbanístico⁴⁴².

En este estado de cosas, el célebre informe del Tribunal de Defensa de la Competencia condujo y propició, durante los años 1994 y 1995, un fuerte debate, acaparando la atención de muchos expertos y creándose, por fin, una

⁴⁴² BOCANEGRA, en el Prologo al libro de HUERGO LORA *Los Convenios Urbanísticos*, Civitas. Madrid. 1998 apuntó a la existencia de esta desnaturalización que denunciamos al decir que *“La afirmación de que el urbanismo es una función pública reservada al Plan- que todos hemos aceptado desde siempre como un axioma- viene sencillamente desmentida por la realidad. El urbanismo es una función pública, ciertamente, pero los poderes públicos no son capaces de ejercitarla, con lo que el Plan, la idea de Plan, queda, a su vez, absolutamente desnaturalizada, como sabe bien cualquiera que tenga contacto con estos temas más allá de los libros, o cualquiera que sepa, simplemente, mirar una ciudad o la ordenación del espacio. Ello podrá ser saludado con alegría o acerbadamente criticado por contrario al ordenamiento jurídico, pero lo cierto es que, hoy por hoy, ni los poderes públicos alcanzan a conducir los procesos urbanos ni el Plan a cumplir la función que le corresponde.”*

Comisión de Expertos que, entre otras cosas, dictaminó no sin dificultades *la necesidad de revisar la legislación urbanística*⁴⁴³.

Entre estas propuestas de reforma destacan, en lo que se refiere a la simplificación de la regulación del proceso urbanístico a través de la normativa y del planeamiento, sin merma de la capacidad de control social del espacio colectivo, la simplificación del sistema de clasificación del suelo concretada en dos medidas: Por un lado, la de la unificación del régimen y de las determinaciones de los suelos clasificados como urbanizables, diferenciando dentro de ellos las zonas de desarrollo preferente. Y por otro, la propuesta de homogeneización del régimen del suelo urbanizable y del suelo urbano no urbanizado o sobre el que se proponga una reurbanización global, a través de la equiparación de los sistemas de ejecución, asignación de costes de urbanización, participación pública en las plusvalías, estándares de calidad urbana y límites de densidad urbanística.

Asimismo, en este apartado sobre simplificación de la regulación del proceso urbanístico se hace referencia a lo que posteriormente será la figura del agente urbanizador. Así, por ejemplo, la recomendación 14, establece lo siguiente: *“La responsabilidad pública de la ejecución del planeamiento puede ser ejercitada directamente (...) o indirectamente. En este segundo supuesto, y*

⁴⁴³ Efectivamente, tras la publicación del informe “Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios” por parte del Tribunal de Defensa de la Competencia en 1993, en el que se ocupó un importante apartado al mercado del suelo por los efectos que su regulación tenía en otros mercados, se planteó en multitud de foros la necesidad de que los economistas aportasen sus puntos de vista en el debate urbano y, más concretamente, en el estudio de la influencia del modelo de planificación existente en los distintos aspectos de la economía. Así se constituyó la Comisión de Expertos en la materia, presidida por Jesús Málaga Guerrero y en la que fue designado como Secretario Javier García Bellido. El trabajo de esta Comisión acabó con la presentación de un informe denominado *Recomendaciones finales de Avance Normativo y Políticas de Suelo*, conocido como «documento Salamanca», hecho público el 24 de noviembre de 1994 (aunque publicado oficialmente en 1996 por el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente). En él se formulan dieciséis recomendaciones con diversos apartados respecto al planeamiento, a las responsabilidades públicas, a la colaboración privada, a la acción pública urbanizadora, al mercado del suelo, a las inversiones públicas o a los modelos de desarrollo urbano, entre otras.

teniendo en cuenta en todo caso el indudable carácter empresarial inherente a la acción urbanizadora, se plantean dos alternativas legislativas que deben ser evaluadas a la vista de los condicionantes específicos de cada amito: A) Seleccionar al urbanizador mediante un concurso público convocado al efecto, en el que los propietarios del suelo tengan, en el caso que presenten ofertas igualmente ventajosas que la de otros licitadores un derecho preferente de adjudicación. B) Encomendar la acción urbanizadora a los propietarios del suelo, concertando con ellos aquellos aspectos no especificados en el Plan y en la normativa aplicable, pudiéndose optar por otro urbanizador mediante concurso público en el caso de que tales propietarios no ejecutaran la urbanización en un plazo determinado y, por lo tanto, bloquearan las posibilidades de desarrollo del área.”

De estas recomendaciones nacen las primeras medidas contenidas en el R.D.L. 5/96 de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, que junto a reformas puramente formales orientadas a simplificar los procedimientos abreviando los trámites de los procedimientos urbanísticos, y agilizando las aprobaciones de los planes otorgando a los Alcaldes mayores facultades de aprobación de instrumentos urbanísticos, realizó dos reformas sustanciales en la materia que nos ocupa. Por un lado, creó un nuevo suelo urbanizable que englobó los suelos urbanizable programado, no programado y apto para urbanizar de leyes del suelo anteriores, poniéndose así más suelo en el mercado con la intención de reducir los precios del suelo y de la vivienda, que ya estaban alcanzando cotas inaccesibles para amplias capas de la población, y ello, a costa de renunciar, nuevamente, al control del desarrollo urbanístico⁴⁴⁴. Y por otro, bajó del 15 al 10 por ciento las cesiones de

⁴⁴⁴ Recuérdese que la LS 75 estableció estas dos calificaciones de suelo urbanizable, el programado y el no programado, con la intención de corregir la “urbanización a saltos” que se venía facilitando con la legislación precedente con la calificación de los suelos de reserva urbana. Así, con estas dos nuevas calificaciones, el suelo urbanizable programado se convertía inmediatamente después de la aprobación de los planes parciales en urbano, mientras que el no

aprovechamiento lucrativo a la Administración, de forma que se favorecía nuevamente los intereses de los propietarios, aumentándose su cuota de participación en el aprovechamiento urbanístico del 85 al 90 por 100. El R.D.L. 5/96, dio lugar a la Ley 7/97, de 14 de Abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, de contenido análogo aunque no idéntico a su antecesor.

Pero estas medidas liberalizadoras fueron un intento fallido de abaratar el precio de la vivienda. No fueron capaces de aumentar la cantidad de suelo urbanizable transformado, ni de mitigar el intervencionismo de la Administración en materia de clasificación de suelo y complejidad de procedimientos consagrados en las Leyes del Suelo anteriores⁴⁴⁵.

Fueron dos años los que transcurrieron desde estas primeras medidas liberalizadoras específicas, y uno tan solo desde que recayera la declaración de inconstitucionalidad a la Ley del suelo vigente hasta el momento, para que se aprobara una nueva legislación en materia de suelo. Así, la Ley 6/98, de 13 de Abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LRSV), con una visión prácticamente igual a la descrita intentará dar una respuesta desde el estrecho margen que la jurisprudencia constitucional había dejado al Estado a este problema. Dicha Ley pretende, según su exposición de motivos: “(...) facilitar el aumento de la oferta de suelo, a cuyos efectos considera susceptible de ser urbanizado todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso

programado se iría programando a medida que fuera recomendable, mediante los Programas de Actuación Urbanística, de forma que la Administración podría dirigir la expansión urbana de las grandes ciudades a partir de las sucesivas programaciones de suelo.

⁴⁴⁵ Además, a las medidas liberalizadoras, que se continuaron con la LRSV de 1998, les faltaba ordenar el proceso de la edificación, normativa conseguida unos años más tarde mediante la Ley 38/99, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación (B.O.E. nº266 de 6 de Noviembre de 1999), que, por cierto, y a pesar de su necesidad, tampoco ha abaratado el coste de la edificación, sino que la ha encarecido, en aproximadamente entre un 3 o un 5 por ciento (3-5%) según calculan los expertos, por el aumento de las exigencias o estándares mínimos de calidad, por el aumento de la seguridad y garantías para el comprador (seguros obligatorios), por la creación del libro del edificio, etc.

urbano, en el que no concurren razones objetivas determinantes de su preservación (...). Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española (...). Esta es la idea general de la que la Ley parte con el propósito de no introducir, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias (...)⁴⁴⁶.

Así en la citada LRSV se achaca de nuevo a la Ley del Suelo de 1992 los males de la carestía del suelo y la vivienda. Así al menos queda reflejado en su Exposición de Motivos explicitándose que *“Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha*

⁴⁴⁶ Así una de las medidas liberalizadoras que se incorporaron en esta legislación fue la contenida en el art. 9 LRSV, que al definir el suelo no urbanizable, incluía el suelo que el planeamiento general considerase inadecuados para su desarrollo urbano. Posteriormente, y teniendo en cuenta su aplicación, el Ministerio de Fomento entendió que la discrecionalidad municipal sobre tal delimitación impedía obtener más suelo urbanizable; propugnando por ello una restricción de tal discrecionalidad municipal; estimándose, asimismo, necesario realizar cambios en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico, reduciendo los plazos del mismo. Por ello, se aprueba el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (BOE del 24 y del 28), que modifica los arts. 9, 15 y 16 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, relativos al suelo no urbanizable y urbanizable, con la finalidad de incrementar la oferta del suelo. Para ello, de la definición anterior del suelo no urbanizable, del art. 9 LRSV, desaparece la referencia al suelo inadecuado para el desarrollo urbano, a fijar por el planeamiento urbanístico; con lo que el suelo urbanizable se convierte, casi totalmente, en el suelo residual del nuevo modelo urbanístico. No obstante, dictada la STC 164/2001, que anula por inconstitucionalidad dichos preceptos, se aprueba la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (BOE del 21), que, en lo a estos efectos nos interesa, modifica nuevamente el art. 9 LRSV, respecto a la definición del suelo no urbanizable, para integrar en este los terrenos que el planeamiento considere inadecuados para el desarrollo urbano, “bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”; posibilitando un margen mayor para la clasificación del suelo y estableciéndose así un modelo más adecuado al sistema de distribución de competencias y respetuoso con la autonomía local, al permitir plasmar el modelo territorial del Municipio que se estime más apropiado. Además, la Ley aumentó las posibilidades de transformación del suelo urbanizable (art. 15).

contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final’⁴⁴⁷.

Sigue diciendo así que..., “*La última de dichas reformas, llevada a cabo por la Ley 8/1990, de 25 de julio, y recogida en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, que ha sido objeto de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 61 de 20 de Marzo de 1997 («Boletín Oficial del Estado» de 25 de abril), llevó esta línea de tendencia a sus últimas consecuencias y su fracaso, que hoy es imposible ignorar, reclama una enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez.*”

Así vemos como es en el precio del suelo urbanizable donde las medidas liberalizadoras, al aumentar su cantidad, pretendían actuar, puesto que al haber aumentado la superficie de suelo clasificado como urbanizable muy por encima de la demanda prevista, se supone que por la ley de la oferta y la demanda se bajaría el precio de mercado. Sin embargo, las reglas de juego del mercado del suelo no son esas y, asimismo, al no afrontarse otras medidas previas (respecto del planeamiento y la gestión urbanística), el aumento de la superficie del suelo urbanizable no tiene efectos inmediatos, como hemos comprobado a lo largo de

⁴⁴⁷ Exposición de motivos de la Ley 6/98, de 13 de Abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

los años, y como ya vaticinaran expertos economistas que profundizaron sobre los efectos económicos de las decisiones urbanísticas en el mercado del suelo a raíz del citado informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 2003.

Ha de precisarse, en este sentido que, todos los estudios existentes sobre los mercados de suelo convienen en afirmar que el suelo tiene unas características singulares que determinan que el incremento del suelo urbanizable no provoque necesariamente una disminución de su precio. Entre otras las siguientes⁴⁴⁸:

1.- Tiene mucha importancia su localización. La repercusión de la localización en el precio final del producto puede ser en algunos casos muy alta, pudiendo alcanzar hasta el 50 por 100 del precio del suelo. Así, por ejemplo, un solar edificable en el núcleo del centro urbano de Madrid, seguirá valiendo mucho, cada vez más, por mucho que en el municipio de Madrid se haya aumentado la oferta y puesta en el mercado de suelo urbanizable, y se hayan puesto todos los esfuerzos de todas las Administraciones en ello.

A ello hemos de añadir que la modificación, a corto y medio plazo, del entorno físico y social de ese suelo será prácticamente imposible para toda una Administración, cuanto más para un promotor. A veces lo que devalúa o aumenta el precio de un suelo no es en sí mismo el suelo (sus características singulares de edificabilidad...) sino su entorno, lo que rodea a este, las

⁴⁴⁸ Sobre estas cuestiones del régimen especial de los mercados del suelo, sobre las que no profundizamos en este apartado por exceder del objeto de la investigación propuesta puede consultarse GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L. “El abaratamiento del suelo” en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 40, Nº Extra 225, 2006 , págs. 371-394, PEREZ RIERA. “Liberalización del mercado del suelo. Rigideces y competencias en el sistema urbanístico español” *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*. Documento de Trabajo 99-100. 1996. FERNANDEZ ORDOÑEZ, M, A. “Sobre la necesidad de revisar la regulación del mercado del suelo” *Economistas*, Nº 60. Madrid. 1994. Y más recientemente AAVV “El papel del suelo en el mercado de viviendas” *Economistas*, Nº 23, Nº 103, 2005, págs. 81-90. PETITBÓ JUAN, Amadeo. *El mercado del suelo: un ejemplo de regulación ineficiente*, en *La carestía del suelo. Causas y soluciones*. Editorial La Ley. Madrid, 2000, pág. 451-487.

infraestructuras existentes, la cercanía de zonas comerciales, la implantación de zonas social y económicamente deprimidas, la cercanía de cementerios, aeropuertos, zonas industriales,...

2.- La inmovilidad espacial del suelo hace difícil, en la mayoría de los casos, el pleno ajuste de la oferta con la demanda. El suelo no se puede desplazar al sitio donde el cliente quiere. Se vende donde se puede vender y se compra donde se quiere y se puede comprar.

3.- No existen dos suelos iguales, existe una gran heterogeneidad de suelos. No existen dos productos similares, en uno se podrá hacer un tipo de construcción y en otros otra (industrial, residencial de unifamiliares o plurifamiliares, hotelero...). Con lo cual existirán mercados inmobiliarios de competencia monopolística.

4.- La transformación del suelo requiere, hoy día todavía, un largo proceso de producción (de planeamiento y de gestión) que hace difícil la adaptación entre la oferta y la demanda dado que los ritmos no son los del mercado⁴⁴⁹.

5.- El suelo se ha convertido en un activo real, durable y de elevada inversión económica. Tiene por tanto un claro carácter patrimonial tanto para los particulares como para las Entidades Mercantiles lo que hace que acentúe, en no pocas ocasiones, la rigidez entre la oferta y la demanda.

⁴⁴⁹ Sobre este punto se pronunció FERNANDEZ ORDOÑEZ, M, A. en la obra citada en la nota al pie anterior, en la que hacía un comentario al célebre Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 2003, quien nos detalló que “ El Tribunal fue observando la singularidad de algunos aspectos del sistema regulatorio español y los obtenidos por otros países similares. Concretamente se observó que en España los precios relativos son más elevados y los tiempos empleados en el planeamiento y la gestión del suelo son más largos que en otros países occidentales...si en España hay precios mayores y tiempos más largos de ejecución ello podría deberse, justamente, a las singularidades de nuestra legislación”

6.- El suelo es un bien con poca liquidez, al menos inmediata, e indivisible, estos aspectos influyen de manera decisiva en el desajuste entre la oferta y la demanda.

7.- El suelo no es un bien reproducible, no se pueden efectuar “clonaciones” o repeticiones de similares características de un mismo producto de suelo.

Así, por los aspectos anteriormente esbozados entre otros, el impacto producido por las medidas liberalizadoras en el mercado del suelo, no ha sido tampoco el esperado. No se ha conseguido bajar el precio del suelo (y tampoco el de la vivienda). En este punto resulta de interés exponer las conclusiones de GONZÁLEZ-BERENGUER⁴⁵⁰, que en su línea característica, nos anuncia sobre esta etapa legislativa que las normas estatales de este periodo ahondan en el mismo error anterior, que no es otro sino el empeño en basar el Urbanismo sobre dos pilares equivocados, como son la equidistribución (que es un tema extraurbanístico) y la autofinanciación basada en una búsqueda de ingresos a costa del desarrollo urbanístico, cuando debería funcionar al modo contrario, es decir, haciendo de la inversión pública un instrumento de desarrollo. Pero ocurre lo contrario: *“los Ayuntamientos han perdido la batuta en la ejecución del plan. Ya no hay plazos, ni plan de etapas, ni declaración de prioridades”*. Termina este autor con una conclusión práctica, como evidencia de que ni siquiera el objetivo último por el que se ha pretendido justificar la modificación normativa que se ha llevado a cabo justificaría una valoración positiva: *“Y lo más lamentable aún, que si lo que preocupaba era el precio del suelo (preocupación justificadísima), tenemos el suelo más caro de Europa...”*⁴⁵¹

⁴⁵⁰ GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L. *Señores de la desregulación, y ahora ¿qué?*. Revista de Derecho Urbanístico, nº 190, diciembre. Madrid, 2001, pág. 12.

⁴⁵¹ GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA. Op. Cit. pág. 27

Además, ha de tenerse en cuenta que, ya en este periodo la promulgación de las medidas liberalizadoras exige para su concreción su desarrollo en la legislación urbanística (cuya competencia es exclusiva de los legisladores autonómicos) y por el planeamiento urbanístico (cuya competencia es de los Ayuntamientos), y tras las medidas liberalizadoras ni todas las Comunidades Autónomas adecuarían sus leyes en la misma línea que la legislación estatal, ni los Ayuntamientos revisarían o adaptarían sus planes totalmente a estos postulados, por lo que las medidas liberalizadoras ni fueron operativas inmediatamente, sino que empezaría a apreciarse sus efectos al cabo de los años. Efectos, que por otra parte, en ningún caso fueron los esperados por el legislador estatal, ni fueron aplicadas en todas las Comunidades Autónomas por igual⁴⁵².

Como circunstancia adversa a la imprescindible producción de suelo urbanizado a precios más bajos, una constante como podemos observar en toda la legislación urbanística postconstitucional, hemos de añadir aquí la incapacidad de la Administración para producir suelo urbanizado suficiente, a precio asequible, pese a la proliferación en muy pocos años de Institutos, Empresas Mixtas, Consorcios, Patrimonios Públicos de Suelo..., esto es así porque, como hemos advertido anteriormente, se expropiaban terrenos por la

⁴⁵² Así, por ejemplo, en cuanto a la citada recomendación 14, del informe *Recomendaciones finales de Avance Normativo y Políticas de Suelo* de la Comisión de Expertos analizado en páginas anteriores, donde se plantean dos alternativas legislativas a la acción urbanizadora: A) Seleccionar al urbanizador mediante un concurso público convocado al efecto, en el que los propietarios del suelo tengan, en el caso que presenten ofertas igualmente ventajosas que la de otros licitadores un derecho preferente de adjudicación. B) Encomendar la acción urbanizadora a los propietarios del suelo, concertando con ellos aquellos aspectos no especificados en el Plan y en la normativa aplicable, pudiéndose optar por otro urbanizador mediante concurso público en el caso de que tales propietarios no ejecutaran la urbanización en un plazo determinado y, por lo tanto, bloquearan las posibilidades de desarrollo del área. Las Comunidades Autónomas no se decantaron de forma unánime, a la hora de regular la figura del agente urbanizador, por una sola de estas opciones. Por el contrario, algunas Comunidades se decantaron por la primera opción (Valencia, Castilla La Mancha), otras por la segunda (Murcia, Madrid o Castilla León). La Comunidad de Extremadura, por su parte, se decanta por la primera aunque en parte también por la segunda. Vid. CRIADO SÁNCHEZ, A. J. *El agente urbanizador en el derecho urbanístico español*. Reus. Madrid. 2005. Pág. 65 y ss.

Administración (en gran parte rústicos a fin de que fueran más económicos para los Ayuntamientos) y tras urbanizarlos ésta con enorme lentitud, no los sacaba al mercado o lo hacía de forma fraccionada y en cantidad escasa y, por consiguiente, siempre resultaron insuficientes para regular el mercado.

Finalmente, es preciso advertir en este apartado en que, a propósito de las medidas liberalizadoras de suelo hemos hecho una breve incursión de las causas del fracaso de estas políticas, principalmente originadas por el desconocimiento de las características peculiares que el mercado del suelo posee, pero es que tal vez sea una y solo una de estas características la verdadera causa del fracaso de tales medidas. Ciertamente la escasez de materia prima o suelo urbanizable puede ser una de las causas del encarecimiento del suelo, pero además concurren otras causas que no hacen atractivo para los empresarios entrar profesionalmente en el negocio de producir solares (de transformar el suelo). Cualquier entidad mercantil dedicada al negocio inmobiliario no acomete un negocio si no sabe de antemano la fecha en la que puede acabar su actividad y así disponer de su producto, para poder calcular los costes financieros, y hacer correctamente las oportunas prospecciones de mercado y conocer así el coste y asignar, por consiguiente, el precio de venta de los solares producidos antes de iniciar la venta.

Por ello, además de la escasez de suelo urbanizable en los municipios con mercado inmobiliario, son el proceloso y prolongado procedimiento administrativo para el desarrollo del planeamiento y la gestión y el “ius variandi” para el particular, en definitiva la falta de garantía creada por la inseguridad jurídica del sistema legal del urbanismo hoy en día establecido, aspectos que coadyuvan a que la colaboración particular en el proceso de la urbanización del suelo no sea suficiente para compensar muchas veces la lentitud, cuando no la desidia administrativa para la producción de suelo urbanizado.

Y es que sería injusto atribuir todos los males de un ineficiente desarrollo urbanístico a los intereses, por otra parte legítimos, de unos cuantos propietarios privilegiados por el plan que, a veces le resulta más rentable esperar a la expropiación por incumplimiento de los plazos impuestos en el plan, ya que ésta, en estos momentos ya incorporaban, recordémoslo, el aprovechamiento urbanístico declarado, antes que iniciar una ejecución que puede resultarle excesivamente compleja por los sistemas articulados por la Administración, por tanto, no son siempre los intereses especuladores de los propietarios los responsables del urbanismo que el derecho histórico nos ha legado.

En cualquier caso, es preciso no olvidar que las leyes del mercado postulan una cosa (la máxima ganancia en el menor tiempo) y las que rigen el crecimiento de las ciudades otra diferente (la racionalidad de usos aunque no den dinero, y el vivir digno de todos, aunque sean escasamente solventes). Por ello que el análisis y/o reflexión que es preciso realizar es que el urbanismo tiene que ser necesariamente una incumbencia pública.

Y aquí entramos precisamente en este otro aspecto que heredábamos de la legislación histórica, y que de alguna forma, con la LS98 se comienza a corregir, nos referimos a la consideración del propietario como agente urbanizador⁴⁵³. En efecto, si algo positivo podemos destacar de la Ley del suelo

⁴⁵³ Ciertamente el nacimiento de la figura del agente urbanizador se atribuye a la Ley valenciana reguladora de la Actividad Urbanística, de 1994, aunque en este punto, es de interés destacar que quizás la base doctrinal de esta figura sea la del estatuto de la propiedad que MANZONI denominó como “propiedad disociada”, que es aquel en el que el derecho de propiedad se divide en dos derechos, el derecho de edificar y el derecho de urbanizar. Es decir, existe un concepto de una sola y única propiedad dominical, si bien disociada, dividida y compartida en dos planos con funciones complementarias: el plano del detentador del dominio del suelo y do todo sus calores añadidos por la acción urbanizadora, que estaría desempañado por el propietario de suelo y el plano del ejecutor de la gestión que interviene como agente movilizador del proceso, como gestor-empresario de la función publica en lugar de la administración, y como intermediario entre esta y el propietario, que estaría desempeñado por el empresario no propietario del suelo. Vid. MAZZONI P *Dirrito urbanístico*. Giufreé editore Milano. 1990. Sobre esta explicación también se puede consultar la obra de TOMAS RAMON FERNANDEZ *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor, Págs. 117 y ss. GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO ALFOSNO lecciones de derecho urbanístico, Civitas, Págs. 402 y ss. Y

que comentamos es que el tratamiento de la propiedad ya no va a llevar implícita, como antaño una preeminencia casi absoluta por los sistemas de gestión promovidos o participados por los propietarios, sino que como el propio artículo 4,1 señala : *“Los propietarios deberán contribuir en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquellos”*. De esta forma se recupera la verdadera titularidad pública del proceso urbanístico, ya que, con este precepto, se deja claro que la iniciativa urbanística se traduce en toda una gama de posibilidades de gestión, sin apelar a ninguna de manera preferente⁴⁵⁴.

Es más, la LRSV al fijar las condiciones básicas de la propiedad urbana, el artículo 4, concretamente en su párrafo 3, sigue diciendo que *“En los supuestos de actuación pública, la administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque esta no ostente la propiedad del suelo”* admitiéndose de esta forma la actuación de no propietarios, de concesionarios como el agente urbanizador, cuya regulación previa a esta norma va a contar ahora, si no con el respaldo de otorgar preferencia a esta figura, sí con el reconocimiento de que es compatible con el concepto de propiedad.

Al mismo tiempo, este soporte estatal, que elimina posibles incertidumbres previas, va a permitir el desarrollo por otras Comunidades Autónomas de una regulación en la que las empresas privadas no propietarias,

más específicamente sobre la figura del agente urbanizador las obras de CRIADO SANCHEZ y OLMEDO ALVAREZ. Op. Cit.

⁴⁵⁴ En efecto esta Ley deja clara la concepción del Urbanismo como función pública (art. 4) y la concepción del sistema jurídico-urbanístico y del derecho de propiedad tradicional, al señalar (art. 2-1º) que *“las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios”*; y ello, sin derecho a indemnización alguna (art. 2-2º). Además, la LRSV se ratifica en el principio de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística pública (art. 3).

bajo la forma de agente urbanizador o semejantes, puedan ir cobrando cada vez mayor auge en lo que a ejecución del urbanismo se refiere. No obstante, esto no implica un total apartamiento del terreno de juego de los propietarios particulares pues, en cualquier caso, la gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada, lo que ocurre es que ya no se entiende la participación privada como participación restringida a propietarios sino abierta, definitivamente ahora también, a los no propietarios.

De esta forma, el derecho a urbanizar se configura definitivamente como una función pública cuya iniciativa, siempre y cuando la legislación urbanística lo contemple, podrá llevarse a cabo dentro de la actuación pública, por los empresarios no propietarios de suelo. Por el contrario, el derecho a edificar sigue configurándose como una actividad de carácter privado, en atención a su consideración inherente al contenido esencial del derecho de propiedad.

Con esta previsión se concilia la coherencia de la configuración de estos derechos con el marco constitucional en el que se reconoce, por un lado, un contenido esencial al derecho de propiedad (art.33), derivado de la rentabilidad que de este derecho es susceptible de obtener, como es la edificación, y por otro, la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38), así se considera que la dirección y el control públicos de la gestión urbanística constituyen el límite al juego de los derechos de propiedad y de libertad de empresa, al tiempo que se permite así una nueva actividad económica en el marco del mercado inmobiliario, como es la actividad urbanizadora. Y además, plenamente coherente también con la concepción de función pública del urbanismo, pues permite la iniciativa de la administración o de una empresa gestora en lo que, de por sí es una actividad empresarial como es la gestión

urbanística urbanizadora, y que hasta el momento tenía un tratamiento de una carga exclusiva del propietario⁴⁵⁵.

Otros de los efectos esperados con la introducción de esta figura en los sistemas de ejecución del urbanismo español es que se constituye en un instrumento al servicio del combate a la especulación y de la retención indefinida de terrenos por parte de los propietarios, pues ante el riesgo de que aparezca el agente urbanizador los propietarios agilizarían el proceso de urbanización. Además, por otra parte, con el nuevo régimen de valoraciones del suelo, la nueva Ley parte de principios distintos a los del TRLS 1992, pues ahora el valor de la expropiación se fija sobre la base del valor real del suelo, que será el valor de mercado del suelo (eliminándose los valores inicial y urbanístico, de las Leyes anteriores), con lo que se pretende igualmente frenar la especulación.

No obstante, esta nueva fijación del sistema de valoraciones sigue sin convencer a PARADA⁴⁵⁶, quien, muy en su línea defensora a ultranza del urbanismo de obra pública, la crítica nuevamente diciéndonos que *“si como venimos diciendo, la segunda clave en la definición del modelo urbanístico, tras la atribución del derecho a urbanizar o gestionar la ejecución de los proyectos, es la regulación de los justiprecios expropiatorios de los terrenos, la Ley de 1998, en coherencia ideológica con la legislación anterior de 1956, 1975, 1990, lo hace en los mismos términos en que se venía regulando la expropiación urbanística por las Leyes anteriores, es decir, protegiendo a una minoría de propietarios, los propietarios de los terrenos urbanos y urbanizables, de la iniciativa urbanizadora pública con justiprecios expropiatorios sobredimensionados en función de la edificabilidad que los planes les atribuyen, una regla que hizo financieramente imposible el*

⁴⁵⁵ Vid. CRIADO SANCHEZ. Op. Cit. Págs. 91 y ss.

⁴⁵⁶ Vid. PARADA Op. Cit. (2007). Pág. 65.

*urbanismo de obra pública y que protegió desde la LS 1956 la retención indefinida de terrenos. Los justiprecios expropiatorios son, pues, con esta Ley, sustancialmente los mismos que en la legislación anterior. Los terrenos se valoran según su clase y situación urbanística*⁴⁵⁷.

Y en efecto, a la vista está que, en este punto, una vez más los efectos esperados por la Ley no han sido los efectos experimentados en la práctica, pues a día de hoy, la especulación urbanística constituye una de las mayores imperfecciones del sistema que trae de cabeza tanto a los expertos estudiosos del urbanismo económico como a los poderes públicos.

4. Recapitulación.

Conforme a lo expuesto, podemos sintetizar la evolución de la legislación urbanística, en el punto en que aquí nos interesa, y como reza el enunciado de este Capítulo que ahora concluimos, como un largo camino que apenas está llegando al fin de su trayecto, cual es la convergencia de esta disciplina jurídica con los postulados de la sostenibilidad en los espacios urbanos que, valga la redundancia, sosteníamos en el primer Capítulo de este trabajo.

Y ello porque, también, como ya hemos advertido en otras partes de esta obra, el suelo, incluso el suelo urbanístico, ha dejado de ser en el conjunto del territorio nacional español un elemento prácticamente exclusivo del derecho

⁴⁵⁷ Y nos sigue diciendo este autor que “esta es la realidad que luce el articulado de la nueva Ley, y por ello las invocaciones que la Exposición de Motivos hace al «valor real» no pasan de ser un ejercicio de demagogia. Es decir, a la vista de esa regulación, que se elimina la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico, y que ahora solo hay un «valor real», no pasa de ser una ficción, pues no hay valores reales sino métodos de valoración, y tan valor real es el valor en renta de los bienes como el valor en venta si hay transacciones para poder calcularlo. Ambos son, al fin y a la postre, valores reales o legales, y lo que tenía que haber justificado el legislador es que, contra toda la tradición de la legislación expropiatoria anterior a la LS 1956, se siga computando en el justiprecio del suelo urbano y urbanizable, y a través del llamado valor de repercusión, el sobrevalor derivado de la atribución por el plan a unos terrenos de un determinado aprovechamiento urbanístico, algo que los propietarios no han hecho nada por merecer, beneficiándose de un tesoro que la colectividad ha puesto sobre unas propiedades y negado radicalmente en otras”. Vid. PARADA. Op. Cit 2007. Pág. 65 y 66.

urbanístico, para pasar a conformar, junto con el aire y el agua, el conjunto de recursos naturales esenciales para la vida del hombre y, por tanto, para el derecho medioambiental. La última y más reciente legislación urbanística española de ámbito estatal, la Ley 8/2007 del Suelo, de 28 de mayo, reconoce finalmente sin rodeos tal condición y propicia por fin el ensamblaje de dos disciplinas, la urbanística y la ambiental, que durante mucho tiempo han discurrido por caminos diferentes.

En efecto, el derecho urbanístico español comenzó a esbozarse durante la segunda mitad del siglo XIX, especialmente, mediante leyes como las de Ensanche de 1864 y 1892, Expropiación Forzosa de 1879 y Saneamiento y Reforma Interior de 1895, y ya en la siguiente centuria, caminó hacia una creciente estatalización, bajo el prisma de que el urbanismo y el territorio requieren por interés general del intervencionismo público, no reñido, más bien al contrario, con la asignación a la esfera local de notables funciones y competencias. A pesar de los vaivenes y conflictos políticos e institucionales que vivió la sociedad española en esta etapa, esta tendencia se prolongó a lo largo de toda la primera mitad del siglo XX y alcanzó su punto culminante con la Ley de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, auténtica acta de nacimiento del derecho urbanístico, en sentido estricto, que bajo el paraguas de la concepción del urbanismo como función pública, sistematizó el derecho urbanístico con nuevos procedimientos y técnicas que caminaron paulatinamente, en el sendero del urbanismo de obra privada.

Posteriormente, la misma tendencia tuvo continuidad con la Ley de 1975, que dio lugar al Texto Refundido de 1976, ya inmersos de lleno en la denominada transición democrática y en el umbral de la Constitución de 1978. Una Norma Fundamental que abrió las puertas a una nueva concepción del urbanismo que sin renunciar, desde luego, a la intervención desde lo público, promovió principios rectores, derechos básicos y atribuciones y distribuciones

institucionales llenas de lógica en el modelo de Estado social y democrático que la Constitución preconiza. Ahora bien, contemplada con la perspectiva del tiempo transcurrido, no lo hizo con la firmeza, coherencia ni intensidad precisas para garantizar su efectividad en la realidad operativa y cotidiana de todo lo que el urbanismo supone⁴⁵⁸. Además, no es de extrañar que, tras el complejo panorama normativo de todo lo que el nuevo urbanismo postconstitucional debe atender, el legislador demorara más de una década el ejercicio de una reforma postconstitucional realmente importante en el campo que nos ocupa; ni que los avatares políticos y económicos terminaran influyendo en el discurrir urbanístico más que la voluntad y la acción del propio legislador.

La indicada reforma vino de la mano de la Ley 8/1990 sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que, además, autorizaba al Gobierno para que aprobase un nuevo Texto Refundido del ordenamiento vigente sobre suelo y ordenación urbana. La complejidad de la tarea gubernamental era evidente; no solo se topaba con las reseñadas dificultades de la regulación constitucional, sino que, para colmo, debía proceder a refundir normas tan dispares en letra y espíritu como el TRLS 76 y la LS90. El desenlace fue el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992.

⁴⁵⁸ Recuérdese en este punto todos los condicionantes constitucionales sobre el urbanismo y que de alguna forma hemos ido esbozando a lo largo de la investigación y reflexión llevada a cabo, empezando por el reconocimiento y consagración del derecho de propiedad privada (art. 33.1) entre los derechos esenciales del ciudadano (Título I, Capítulo 2º, Sección 2ª) aunque delimitado en sus contenidos por su función social (art. 33.2); el reconocimiento del derecho a la vivienda (art. 47.1), pero cual principio rector de la política social y económica (Título I, Capítulo 3º) y en apartado diferente al derecho a la propiedad o al trabajo. Pasando por la obligación de los poderes públicos de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y plasmación de la participación por la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística (art.47); descentralización en las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1,3ª); junto con el mantenimiento por parte de Estado de una serie de competencias que, de facto, limitan dicha descentralización como son las relativas precisamente al tratamiento único para todos los españoles del derecho a la propiedad como derecho fundamental (art. 139.1), o las referentes a múltiples ámbitos sectoriales como son los montes, agua, minas, energía, industria, carreteras, etc. En los que el Estado juega un papel concurrente o, incluso, preponderante, hasta llegar a la competencia exclusiva estatal para formular la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149, 1.23).

Pero sus contenidos no sirvieron para evitar que, en los años posteriores, el mercado inmobiliario español sufriera con saña los impactos de la especulación urbanística, ante la inacción de una Administración –en sus distintos niveles– que se desentendía de sus responsabilidades en la satisfacción del derecho a la vivienda y el impulso de las de protección oficial, o del deber de preservación de los recursos naturales a fin de no comprometer las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones. De ahí que se intensificaran a partir de este momento los procesos de reforma de la LS92 motivada, principalmente por la desacertada visión de los criterios liberalizadores en un Estado social vertidos por el informe de 1993 del Tribunal de Defensa de la Competencia, que pese a hacer un certero diagnóstico, en nuestra opinión, no acertó, en cambio, en aportar las soluciones más eficaces.

En efecto, tras este informe, se inició una batería de reformas a este texto con la finalidad de reducir el porcentaje de cesión de aprovechamiento lucrativo por parte de los propietarios, al mismo tiempo que, con la idea de suprimir la categoría del suelo urbanizable no programado, de forma que se facilitara la salida al mercado de terrenos urbanizables, con el objetivo final de abaratar los costes del producto final inmobiliario. Se apuesta por la puesta en el mercado de más suelo urbanizable del que requerían en estos momentos las necesidades de crecimiento. Además, y fruto de este estado de opinión fue el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. Este Real Decreto-Ley fue, posteriormente, sustituido por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras.

Pero, al parecer el contenido de estas reformas urbanísticas encabezado por el TRLS 92 no sólo no fue válido para construir un urbanismo más sostenible, sino que tampoco fue válido para acoplar adecuadamente las competencias estatales con las de las Comunidades Autónomas. Al menos, así lo estimo el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 de marzo de 1997,

que anuló en gran medida el TRLS 92, y que afectó igualmente, a la citada Ley 7/97. Y fue aún más allá el Alto Tribunal al intentar cubrir las lagunas de la Norma Fundamental por medio de una discutible interpretación de la supletoriedad de la legislación estatal. No en balde, la sentencia hizo pensar que se había producido una auténtica desestatalización del derecho urbanístico, dando inicio a su carácter autonómico.

De esta forma la derogación del derecho supletorio estatal del TRLS 92 y la autonomización del derecho urbanístico irrumpió con estruendo en la desigual situación normativa de las Comunidades Autónomas, pues había de todo -unas cuantas Comunidades, seis concretamente, con legislación general urbanística, otras sólo con legislación parcial; y un tercer grupo simple y llanamente carentes de legislación⁴⁵⁹-.

Esto, junto con la reacción inmediata de dictar leyes puente, la alternativa a la complicada aplicación de la normativa preconstitucional constituida por el TRLS 1976 junto con algunos restos de la normativa postconstitucional salvados de la tacha de inconstitucionalidad por la STC 61/1997, y las iniciativas parciales antesdichas, dejaba un complicado panorama en la regulación y aplicación de la legislación urbanística en España en el que ya no existirá un ordenamiento común, sino diecisiete regulaciones de ordenación del territorio y urbanismo, y en definitiva, de la propiedad en sus potencialidades urbanísticas. A partir de este momento en España hay que diferenciar con claridad entre un Derecho estatal, básico y exclusivo, que ha de ser respetado

⁴⁵⁹ Con anterioridad a la citada Sentencia pocas fueron las Comunidades Autónomas que se aventuraron a generar una regulación propia en materia urbanística (Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana), de forma que la gran mayoría de ellas había seguido utilizando la normativa general (aún después de promulgados los correspondientes Estatutos de Autonomía), si bien algunas otras habían aprobado normas más parciales o sectoriales sobre urbanismo (así, Asturias, Baleares y Cantabria, en materia de disciplina, suelo y usos). Esta situación se mantuvo así hasta la STC 61/1997, momento en el cual la gran mayoría de las Comunidades Autónomas iniciaron y terminaron procesos de elaboración de normas urbanísticas generales. Véase la nota al pie número 260

por la legislación autonómica, y un Derecho autonómico que se desengrana en el contenido de diecisiete normas autonómicas.⁴⁶⁰

Con este telón del fondo el Estado se afanó en llevar a cabo una nueva norma, únicamente legitimada en aquellos títulos competenciales estatales de naturaleza básica y exclusiva⁴⁶¹, con la finalidad de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común. Esta es la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones a la que ya hemos hecho referencia. Norma que en esta ocasión, si que estuvo más atenta a cuestiones formales que de fondo con el fin de ajustarse a la sentencia del Tribunal Constitucional, y que en su Disposición Derogatoria, sólo dejó vigentes algunos de los preceptos sobrevivientes a la STC 61/97, y el art. 4 de la Ley 7/1997, que modifica la Ley de Régimen Local⁴⁶².

⁴⁶⁰ Sobre el alcance y repercusiones de esta distinción, valga de botón de muestra el hecho de que la fijación del porcentaje del aprovechamiento urbanístico se entiende de competencia de cada Comunidad Autónoma, debiendo el Estado limitarse a definir un arco con un porcentaje mínimo, dirigido a materializar en todos los casos la participación de la comunidad en las plusvalías, y otro máximo, destinado a que la cuantía del porcentaje no termine afectando al contenido básico del derecho a la propiedad.

⁴⁶¹ En la propia Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, se reconocía la delicada situación competencial en que quedó el legislador estatal para abordar la materia que tratamos, expresando literalmente que “El legislador estatal, que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí solo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible competencia para, como ha reconocido la citada sentencia del Tribunal Constitucional, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las administraciones públicas o el procedimiento administrativo común”.

⁴⁶² En efecto, esta norma deja vigente el art. 4 de la Ley 7/1997, pues modifica la Ley de Bases de Régimen Local, sobre competencias de los órganos municipales en materia de planeamiento urbanístico. Debiendo tenerse en cuenta, asimismo, la incidencia de la Ley 11/1999, de 21 de abril (BOE del 22), sobre Medidas del Pacto Local, que cambió la ordenación y algunas palabras de la modificación de 1997, y, más en general, la Ley 57/ 2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. sobre dicha cuestión. La LRSV fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por varias Comunidades Autónomas y por varios

No obstante, y pese a su respeto al reparto constitucional que dejó claramente interpretado el TC, La Ley 6/1998 ha sido tildada de potenciadora de un proceso, iniciado con la STC 61/1997, de “jibarización” del derecho urbanístico estatal, en ilustrativa expresión acuñada por el profesor PARADA VAZQUEZ. Otros autores, sin embargo, opinan que el legislador estatal ha ido más allá de lo permisible según la interpretación del reparto competencial en materia urbanística efectuada por el Tribunal Constitucional, extralimitándose en el tratamiento de algunos aspectos tales como la definición pormenorizada de las distintas tipologías de suelo⁴⁶³.

En todo caso, podemos afirmar que su regulación es muy parca y, aunque por primera vez aparece en su definición de suelo no urbanizable algunas directrices que pudieran llevarnos a la aplicación del principio de desarrollo sostenible en el ámbito urbanístico⁴⁶⁴, se trata de una norma que está nuevamente inspirada por unos principios liberalizadores y flexibilizadores en la misma línea de la legislación urbanística postconstitucional analizada. La propia Ley declara como objetivos a conseguir: la ampliación de la oferta de suelo, la simplificación del ordenamiento y la reducción del intervencionismo

Diputados, en julio de 1998, recurso que dio lugar a la STC 164/2001, de la que luego hablaremos.

⁴⁶³ Así pues, CRUZ VILLALÓN, J. en “Andalucía ante la “Nueva Ley del Suelo”, *Documentación Administrativa*, nº252-253, 1999, pág. 458, opina que “posiblemente el legislador estatal hubiera debido haberse limitado a establecer estas tres categorías- urbano, urbanizable y no urbanizable-, en correspondencia con el art. 9.1 TRL92, considerado en aquella norma como legislación básica, y no se hubiera arriesgado a caer en vicios de inconstitucionalidad al entrar en los artículos siguientes en el desarrollo de lo que entiende que es la condición de suelo urbano (o suelos urbanos), suelo urbanizable (o suelos urbanizables) y suelo no urbanizable (o suelos no urbanizables), porque a todos ellos define y divide en subcategorías”.

⁴⁶⁴ En efecto, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de Suelo y Valoraciones, en su artículo 9, donde se configura legalmente el concepto de suelo no urbanizable, señalaba en su apartado 2ª que tendrían esta condición “los terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar...(entre otras consideraciones) bien por el imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, ...) de esta forma, esta norma permitía la aplicación directa del principio de desarrollo sostenible por parte de las administraciones competentes en materia de formación y aprobación de planes urbanísticos para determinar por su solo imperio (por imperativo de la “utilización racional de los recursos naturales” dice la ley) qué terrenos serían urbanizables o no urbanizables.

administrativo⁴⁶⁵, y ni siquiera se atreve a mencionar la necesidad de garantizar un uso racional del suelo en su Exposición de Motivos, por lo que, lo anterior, esa definición de suelo no urbanizable que nos aparecía como el necesario cambio de rumbo que debía dar el urbanismo español, no era más que letra sobre papel que nunca llegaría a tener efectos en la práctica por esta visión liberalizadora del suelo que imperaba en todo su articulado.

Aunque en este caso, además, la idea de liberalización y flexibilización llevada a cabo por esta Ley aparece de forma totalmente desbarajustada y anacrónica hasta el punto que nos llevó a considerar el suelo como un producto más sometido a las leyes de la competencia, coadyuvando a convertir la vivienda no en un derecho, sino en una mercancía y objeto del deseo de la especulación. Rechazó un modelo de urbanismo programado, e incidió de forma muy negativa en la ordenación de las ciudades, confundiendo la mayor flexibilidad, pertinente en ocasiones, con la cesión de tal ordenación a la iniciativa privada. El Decreto Ley 4/2000, de medidas urgentes en el sector inmobiliario y transportes, representó el máximo exponente de esta dinámica

⁴⁶⁵ La introducción en el peculiar mercado del suelo de medidas desreguladoras puede generar graves riesgos, puestos de relieve por GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., en “Prosiguen las medidas privatizadoras. El Decreto-Ley 4/2000” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº.182, diciembre, 2000, págs. 99-103. Este autor augura un oscuro porvenir al urbanismo si se continúa con esa línea flexibilizadora del sistema jurídico que suprimiría la potestad municipal de elaboración y aprobación del planeamiento de desarrollo, quedando directamente encomendada a los promotores. Sobre esta cuestión vid. también PORTO REY, E “Aspectos prácticos y reflexiones sobre las medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario contenidas en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 179, agosto, 2000, págs. 161 a 178. además es de interés advertir en este punto que la promulgación de este Decreto Ley ha suscitado la grave preocupación de muchos municipalistas ya que opera una importante limitación al principio de autonomía local, alterando la configuración de unas facultades urbanísticas que, históricamente, siempre han sido públicas y locales. Diversos motivos para solicitar su inconstitucionalidad han fundado el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya 217/2000, del cual nos da buena cuenta GONZALEZ I BALLESTEROS, J. en “Análisis sobre la constitucionalidad del artículo 1 del Real-Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, Nº 19, 2000, págs. 3171 a 3180

liberalizadora tan extraña a la tradición histórica y necesidades del urbanismo español⁴⁶⁶.

Por si todo ello fuera poco, las ya convulsas aguas urbanísticas se vieron azotadas en 2001 por un nuevo pronunciamiento constitucional que impactó de lleno en la LS 98 y forzó a su notable modificación a través de la Ley 10/2003, de 20 de marzo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes⁴⁶⁷. Nos referimos a la STC 164/2001, de 11 de julio que, sin el carácter reduccionista de las competencias estatales que luce en la STC 61/97, sí que anula la capacidad del Estado para regular el derecho de

⁴⁶⁶ Recuérdese en este punto que el art. 9 LRSV, al definir el suelo no urbanizable, incluía el suelo que el planeamiento general considerase inadecuados para su desarrollo urbano. Posteriormente, y teniendo en cuenta su aplicación, el Ministerio de Fomento entendió que la discrecionalidad municipal sobre tal delimitación impedía obtener más suelo urbanizable; propugnando por ello una restricción de tal discrecionalidad municipal; estimándose, asimismo, necesario realizar cambios en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico, reduciendo los plazos del mismo. Por ello, se aprueba el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (*BOE* del 24 y del 28), que modifica los arts. 9, 15 y 16 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, relativos al suelo no urbanizable y urbanizable, con la finalidad de incrementar la oferta del suelo. Para ello, de la definición anterior del suelo no urbanizable, del art. 9 LRSV, desaparece la referencia al suelo inadecuado para el desarrollo urbano, a fijar por el planeamiento urbanístico; con lo que el suelo urbanizable se convierte, casi totalmente, en el suelo residual del nuevo modelo urbanístico.

⁴⁶⁶ Dictada la STC 164/2001, se aprueba la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (*BOE* del 21), que, en a los estos efectos que nos interesa, modifica nuevamente el art. 9-LRSV, respecto a la definición del suelo no urbanizable, para integrar en este los terrenos que el planeamiento considere inadecuados para el desarrollo urbano, «bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística»; posibilitando un margen mayor para la clasificación del suelo y estableciéndose así un modelo más adecuado al sistema de distribución de competencias y respetuoso con la autonomía local, al permitir plasmar el modelo territorial del Municipio que se estime más apropiado. Además, la Ley aumentó las posibilidades de transformación del suelo urbanizable (art. 15). Véase la nota al pie anterior.

⁴⁶⁷ Dictada la STC 164/2001, se aprueba la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (*BOE* del 21), que, en a los estos efectos que nos interesa, modifica nuevamente el art. 9-LRSV, respecto a la definición del suelo no urbanizable, para integrar en este los terrenos que el planeamiento considere inadecuados para el desarrollo urbano, «bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística»; posibilitando un margen mayor para la clasificación del suelo y estableciéndose así un modelo más adecuado al sistema de distribución de competencias y respetuoso con la autonomía local, al permitir plasmar el modelo territorial del Municipio que se estime más apropiado. Además, la Ley aumentó las posibilidades de transformación del suelo urbanizable (art. 15). Véase la nota al pie anterior.

transformación del suelo urbanizable (artículo 16.1) y la regulación que del pago o depósito del importe del proyecto de expropiación para habilitar a la ocupación se realizaba (artículo 38), así como la disposición final única en cuanto identifica los títulos competenciales conformes a los que se aprueba cada precepto de la Ley y en lo que se refiere a los preceptos anulados. Un reproche de inconstitucionalidad que se extiende, también las medidas liberalizadoras enunciadas por el DL 4/2000 en la medida que queden afectados por lo establecido en la sentencia⁴⁶⁸.

No obstante lo anterior, la LS98, bien sea con carácter básico o exclusivo (ver su Disposición Final), en su totalidad, fue directamente aplicable, ya que no se trataba de un Ley de Bases a desarrollar por un texto articulado (art. 82 CE), sino una norma que constituyó el mínimo común aplicable en todo el Estado, sin perjuicio de que pueda ser desarrollada -en sus preceptos de carácter básico- por aquellas Comunidades Autónomas que tengan competencia legislativa en la materia.

Lo que ocurrió es que, siendo esta Ley la primera en el orden jerárquico de fuentes, se remitió en muchos de sus preceptos, bien a la normativa urbanística, bien o a lo que determinen los instrumentos de planeamiento. Así es de ver que aunque la ley regula el contenido básico del derecho de propiedad y las condiciones de su igual ejercicio en todo el territorio nacional (art. 1), los derechos y deberes de los propietarios se ejercerán de acuerdo con la normativa urbanística en cada caso aplicable (art. 12). En el caso de que exista legislación urbanística autonómica, ésta será la que habrá que aplicar, tanto por la remisión a ella efectuada por LS98, cuanto por ser normas dictadas en ejercicio de la

⁴⁶⁸ Sobre el contenido y alcance de este pronunciamiento es de interés la consulta al excelente trabajo de FERNÁNDEZ T. M “Comentario de urgencia de la STC de 11 de julio de 2001 sobre la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 13 de abril de 1998”. *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 497. Aranzadi, SA, Pamplona. 2001

competencia autonómica sobre urbanismo, las técnicas urbanísticas básicas a fin de hacer efectivas las previsiones anteriores.

Sin embargo, los preceptos básicos de la LS98 sí que tuvieron la capacidad de desplazar la normativa autonómica anterior que fueran contrarios a aquella (así, en el caso de aquellas leyes autonómicas que tenían fijado la cesión de aprovechamiento a la Administración en el 15%). En defecto, de legislación autonómica, será el aplicador de la Ley quien - según ha señalado la STC 61/97- habrá de inferir cuál sea la «norma urbanística» que integre el supuesto de hecho legal o que lo supla o complemente, y, por tanto será el aplicador quien tendrá que considerar aplicable, o no, la LS76 y sus Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina⁴⁶⁹.

Finalmente es preciso destacar en esta recapitulación de la síntesis que hemos realizado a la evolución del modelo urbanístico español, que tras la STC 61/97, las Comunidades Autónomas procuraron la aprobación de una legislación a la altura de las responsabilidades asignadas por la sentencia de 1997. Tanto las que tenían legislación previa aprobada, como las que no la poseían, que como hemos advertido anteriormente, se apresuraron a elaborar leyes puente hasta tanto venía la aprobación definitiva de la norma urbanística que regiría la ordenación urbanística de cada territorio autonómico conforme a las bases sentadas por la legislación estatal.

⁴⁶⁹ Según esta interpretación constitucional tenemos que el orden de aplicación de las normas del ordenamiento urbanístico en este momento era el siguiente:

1º.- LS98. Norma que deberá completarse, según remisión por la misma, con la Ley de Expropiación Forzosa; Real Decreto 1093/1997 de 4 de marzo, que aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; Real Decreto 1020/1993 de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Además, los preceptos de la LS92 que la Disposición Derogatoria declara vigentes.

2º.- Legislación urbanística autonómica.

3º.- LS76 y sus Reglamentos.

Cada una lo hizo a su ritmo y a su modo y pese a que no realicemos un análisis pormenorizado de las mismas, por exceder con creces el objeto de nuestro estudio, si que realizaremos un intento de sistematización en el siguiente capítulo que nos aproxime a la regulación autonómica de urbanismo y ordenación del territorio, con la finalidad de destacar, en qué forma abordan, si es que lo hacen, el concepto de desarrollo urbanístico sostenible.

Y así llegamos a la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo, cuyo objeto no es otro que el de 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, y establecer las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia, en una clara apuesta, como ya adelantábamos en el Capítulo I, por el desarrollo urbano sostenible.

De esta norma estatal básica, en coherencia sistemática con la estructura de este trabajo, nos ocuparemos también en el siguiente capítulo donde tratamos de acercarnos a las claves jurídicas que han ido viendo la luz a través de la legislación autonómica y estatal más reciente, y que constituyen claros signos de la reconstrucción del urbanismo desde el paradigma del desarrollo sostenible.

Capítulo IV

*El principio de desarrollo urbano sostenible en el
ordenamiento jurídico*

CAPÍTULO IV. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

1. La plasmación del principio de desarrollo sostenible en la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanismo.

Si bien es cierto que, como ha quedado dicho a lo largo de este trabajo, la Constitución solo apunta los derroteros por los que haya de conducirse el desarrollo urbano sostenible, y como quiera que, el Tribunal Constitucional no ha dejado más que entrever una definición sustantiva de lo que este urbanismo ha de contener. Además de haber articulado un difícil encaje competencial -con sus más sonadas sentencias (STC 118/96, y STC 61/97)- que permita que el Estado implemente y reconduzca a términos normativos el concepto de desarrollo urbano sostenible como concepto vertebrador y al mismo tiempo superador de la visión en compartimentos estancos que de los principios emanados de los artículos 45 a 47 de la CE se desprenden. Y puesto que, como acabamos de ver, la legislación urbanística estatal histórica y postconstitucional, a pesar de la declaración de principios que sobre esta materia contiene la Constitución, no ha hecho más que ahondar en la expansión y explosión metropolitana de las grandes urbes sin tener en cuenta más consecuencias ligadas al desarrollo sostenido que la de los beneficios económicos que esta actividad genera para las escasas arcas municipales, lo que a día de hoy parecía un hecho imparable, si no fuese por la profunda crisis económica en que, entre otros factores, nos vemos sumidos por este boom inmobiliario.

Entonces, no queda más remedio que sean las Comunidades Autónomas las que comiencen el camino del desarrollo urbano sostenible, integrando en su normativa urbanística, esta nueva corriente integradora del desarrollo sobre la que trabajamos en esta investigación.

Y en efecto, la solución, o más bien, las soluciones autonómicas materializadas, no sólo en sus recientes leyes de ordenación del territorio y urbanismo, sino en las que éstas han ido desarrollando desde sus inicios, han sido las que han comenzado a arrojar algo de luz al respecto, aunque no hayan llegado a ser todo lo eficaces que se desea, por la escurridiza visión y delimitación competencial que no es siempre coherente con una perspectiva de dimensiones superiores que exigen las propias características naturales de las urbes.

Por tanto, y antes de entrar en este estudio sistemático de lo contenido en esta materia por cada una de las diecisiete normas autonómicas, podemos afirmar a priori que, han sido las leyes autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo las que han ido dotando de contenido sustantivo a los objetivos del desarrollo sostenible en el urbanismo español⁴⁷⁰, un contenido que, luego, con la aprobación de la nueva ley estatal sobre el suelo de 2008, ha sido completado y armonizado, como veremos en el apartado siguiente.

Para llevar a cabo un análisis ordenado que nos permita el grado de avance que cada Comunidad Autónoma ostenta respecto de la consideración del principio de desarrollo sostenible en sus legislaciones urbanísticas, es

⁴⁷⁰ Este contenido sustantivo de lo que se ha de entender por el desarrollo sostenible no tiene que ser, por otra parte, idéntico en cada una de las Comunidades Autónomas, ya que como afirmara MENÉNDEZ REXACH estos contenidos, no solo no son iguales, sino que no tienen por qué serlo, ya que no existe un modelo único, sino que en cada ámbito territorial habrá que buscarse el que resulte más adecuado, y deberán perseguirse “en cascada” es decir, a través de sucesivos niveles de concreción, que este autor compendia en los siguientes: 1) Las leyes, en particular las de ordenación del territorio y urbanismo, y las ambientales en la medida que pueden establecer normas de aplicación directa o fijar límites mínimos o máximos de obligado respeto por los planes o bien imponer a estos el mandato de incluir determinaciones conducentes a garantizar la razonabilidad de sus decisiones. 2) Los planes de ordenación territorial que podrán incluir determinaciones directamente vinculantes para el planeamiento urbanístico. Bien como datos o mandatos que este debe cumplimentar como pueden ser los límites de crecimiento. 3) el planeamiento urbanístico, que será el marco establecido por la legislación aplicable, y por los instrumentos de ordenación del territorio el que concrete el “modelo” de desarrollo urbano sostenible para el término municipal respectivo. Vid. “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico” en *Documentación Administrativa*, nº 230-231. 1992. Págs. 130 y 231.

preciso tomar en consideración una serie de parámetros que sirvan de indicadores de esa mayor o menor integración. Considerados los diferentes estudios existentes en la materia, hemos escogido cuatro parámetros que sirven de referencia para determinar el grado de fusión de ambos aspectos en el ámbito de la ordenación del territorio, entendida esta, desde una perspectiva amplia.

Primero, la inclusión en la legislación autonómica del concepto específico del desarrollo urbano sostenible, y en su defecto, la inclusión de principios de desarrollo sostenible. En segundo lugar, los criterios de clasificación de suelo, y en especial, inclusión de subcategorías o especificaciones en las clases de suelo que promuevan un protección ambiental del mismo. En tercer lugar, la introducción de estándares de calidad, es decir, limitaciones cuantificadas al desarrollo o que al menos promuevan la coordinación del desarrollo urbano con otros parámetros de sostenibilidad. Y finalmente, la regulación de figuras específicas de planeamiento -urbanístico o de ordenación del territorio- tendentes a la consecución de un desarrollo urbano sostenible.

1.a) Andalucía

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía⁴⁷¹, establece entre sus objetivos⁴⁷² que es una Ley que apuesta por la

⁴⁷¹ Esta Ley solo ha sido reformada en dos ocasiones, en un primer momento por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, con el objeto de delimitar en la planificación urbanística la discrecionalidad del planificador en materia de vivienda social y suelo para dotaciones públicas. Y posteriormente por la Ley 1/2006, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, en la que se incluyen criterios, nuevamente de índole social, que han de ser tenidos en cuenta por el planificador, además de una medida de control adicional al requerir, en estos casos, el informe favorable del Consejo Consultivo de Andalucía.

⁴⁷² En concreto, en el apartado segundo de la Exposición de Motivos bajo esta misma rubrica “Una Ley que apuesta por la calidad de vida de los ciudadanos y de las ciudades. Una Ley que apuesta por el desarrollo sostenible” justifica este objetivo primigenio con las siguientes palabras “La lectura integrada de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 45,

calidad de vida de los ciudadanos y de las ciudades, una Ley que apuesta por el desarrollo sostenible, y para ello plantea como uno de sus objetivos en el ámbito que regula, dotar de contenido normativo positivo los mandatos constitucionales y estatutarios mencionados⁴⁷³.

Ello significa, simultáneamente, conseguir mayores grados de cohesión e integración social a través de la distribución de usos y equipamientos en las ciudades; hacer de éstas espacios de convivencia y espacios vividos, a través de las dotaciones necesarias y de la recualificación y reequipamiento de aquellos sectores urbanos que lo precisen, o establecer criterios propios de protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico y cultural, en coordinación con la legislación sectorial existente. Particularmente, la preocupación por el acceso a una vivienda digna ha llevado a establecer disposiciones que garanticen el suelo suficiente destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública determinados reglamentariamente.

De esta forma el artículo 3 establece que son fines de la actividad urbanística, entre otros, los siguientes: a) Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía. Y b) Vincularlos usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales. Y también establece que la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto, en

46 y 47 de nuestra Carta Magna refleja con meridiana claridad la voluntad del constituyente de que los derechos de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, puedan ser ejercidos en ciudades y pueblos cuya conservación, así como el enriquecimiento de su patrimonio histórico, cultural y artístico, estén garantizados por los poderes públicos. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en los apartados 5 y 6 de su artículo 12.3, insiste en los mismos principios de calidad de vida, vinculada a la protección de la naturaleza y del medio ambiente y al desarrollo de los equipamientos sociales, y de protección del paisaje y del patrimonio histórico-artístico (...)"

⁴⁷³ Vid. Nota a pie anterior.

todo caso; la incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje.

En cuanto a los criterios de clasificación de suelo esta norma establece que podrá clasificarse como suelo no urbanizable aquel que sea objeto, por los Planes de Ordenación del Territorio, de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable, o aquellos en los que el Plan General de Ordenación Urbanística considere necesario su preservación por la existencia de actividades y usos generadores de riesgos de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con los usos a los que otorga soporte la urbanización, y en general, aquellos en los que se considere improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio.

También la clasificación del suelo urbanizable no sectorizado responde a criterios de sostenibilidad, así, el artículo 47.2 establece que el Plan de Ordenación Intermunicipal, podrá clasificar como suelo urbanizable no sectorizado, a aquellos terrenos en los que se deba tener en cuenta las características naturales y estructurales del municipio, así como la capacidad de integración de los usos del suelo y las exigencias de su crecimiento racional, proporcionado y sostenible.

En cuanto a la introducción de estándares urbanísticos de calidad que permitan caminar hacia un desarrollo urbano más sostenible en el artículo 10.1

establece una serie de determinaciones que han de cumplir los Planes Generales de Ordenación Urbanística. Entre ellas, destacan las menciones a la necesidad de realizar una clasificación de la totalidad del suelo previendo el crecimiento urbano necesario para garantizar el desarrollo de la ciudad a medio plazo, que aluden tímidamente a tener en cuenta la dimensión económica del crecimiento urbano.

Aquellas otras menciones que aluden a la dimensión social del desarrollo urbano sostenible, y que se concretan en la necesidad de reservar, en cada área o sector con uso residencial, al menos al treinta por ciento de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, o en la recomendación al establecimiento de parámetros reglamentariamente eviten la concentración excesiva de este tipo de viviendas, con objeto de evitar la segregación espacial y favorecer la integración social.

Y finalmente, aquellas otras medidas orientadas exclusivamente a la inclusión de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo urbano como la necesidad de que los sistemas generales constituidos por la red básica de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público aseguren la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico y garanticen la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo. Para ello, esta Ley establece un estándar mínimo a fin de que haya una proporción de espacios públicos adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles, este estándar se estima a razón de entre 5 y 10 metros cuadrados por habitante de parques, jardines y espacios libres públicos.

En último lugar, y como elemento de cierre de estos cuatro parámetros que hemos considerado como indicadores del estado del avance de la integración de los principios de desarrollo sostenible en el urbanismo

autonómico, nos resta hablar de la regulación de figuras de planeamiento con incidencia ambiental. En este sentido, el artículo 10 de la Ley andaluza establece un mecanismo de coordinación en los Planes Generales de Ordenación Urbanística al establecer que estos contienen las previsiones generales de programación y gestión de la ordenación estructural, los criterios y circunstancias cuya concurrencia haga procedente la revisión del Plan, así como, de manera expresa, la valoración, justificación, y coherencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculantes, establezcan los planes territoriales sectoriales y ambientales⁴⁷⁴.

1.b) Aragón

Con el mismo esquema que en el apartado anterior, pasamos ahora a abordar la regulación urbanística aragonesa, que muy fiel a su tradición legislativa, lleva a cabo una clara diferencia conceptual entre Ordenación del Territorio y urbanismo, no en vano, a la anterior Ley urbanística de 5/1999 es sustituida recientemente por la Ley Urbanística de Aragón, 3/2009, de 17 junio y ésta, a su vez, complementada por la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón 4/2009, de 22 junio⁴⁷⁵.

En ambas normas se establece en su Exposición de Motivos la justificación de esta renovación legal a los fines de adaptar la normativa autonómica a los nuevos postulados urbanísticos que estableciera la Ley Estatal del Suelo en la Ley 8/2007, en particular, se procede a realizar una

⁴⁷⁴ Sobre estos instrumentos es de interés la consulta de los trabajos de 20 años de PEREZ ANDRES A. A “Ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía” en *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, Extra 2, 2, 2003 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas), págs. 273-316. SANCHEZ BLANCO, A. “Ordenación del territorio y Urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía” *Derecho urbanístico de Andalucía* (coord. FERNANDO OTONÍN BARRERA, ALFONSO J. VÁZQUEZ OTEO, ENRIQUE SÁNCHEZ GOYANES) 2006, La Ley. pags. 21-74

⁴⁷⁵ Vid. SÁNCHEZ GIMÉNEZ. R “Análisis de la Ley 3/2009, de 17 de Junio, de urbanismo de Aragón” en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 87, 2009. pags. 26-53.

modificación decisiva en relación a aspectos tales como el régimen de clasificación del suelo, las reservas para vivienda protegida y los límites de repercusión de precios del suelo en la vivienda protegida, el control de riesgos, la sostenibilidad económica y ambiental del planeamiento territorial y urbanístico, los límites entre modificación y revisión del planeamiento, los convenios urbanísticos, la conversión en metálico de aprovechamientos, y el régimen de las actuaciones de dotación, de las cesiones de aprovechamiento y de los patrimonios públicos de suelo.

En definitiva, una nueva legislación totalmente inspirada en la Ley del Suelo que aprobara las Cortes Generales el 28 de mayo de 2007, y totalmente necesaria toda vez que la anterior legislación urbanística aragonesa, que formaba parte de aquella corriente autonómica que recurrió a las denominadas “Leyes Puente” tras la devastadora Sentencia del Constitucional de 1997, incorporando los principios inspiradores de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que, como sabemos, se proclamaba abiertamente liberalizadora del mercado del suelo.

De hecho, recién aprobada la nueva legislación estatal, la comunidad tuvo que recurrir a la adaptación de urgencia de su legislación urbanística a fin de evitar posibles contradicciones entre la normativa urbanística aragonesa y la estatal. Nos referimos a la Ley 1/2008, de 4 abril, por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28-5-2007 (RCL 2007\1020), de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Y donde ya, en su artículo primero, establece como objeto de la ley, el de adaptar el ordenamiento urbanístico vigente en la Comunidad Autónoma de Aragón a lo establecido en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, imponiendo las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad ambiental y social del planeamiento

urbanístico, facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada y adoptar las medidas precisas para impulsar políticas que contribuyan a facilitar el acceso a la vivienda en Aragón⁴⁷⁶.

Pero, al ser esta una norma transitoria, nos referiremos, en lo que sigue, a las primeras de las leyes enunciadas, es decir, a la Ley Urbanística de Aragón, 3/2009, de 17 junio y a la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón 4/2009, que son las que regulan la actividad urbanística y de ordenación del territorio en bloque en la comunidad.

Como podemos imaginar, en cuanto a la incorporación del concepto de desarrollo urbanístico sostenible a la normativa urbanística, nos encontramos con una de las leyes más avanzadas del momento por su reciente aparición y por la adaptación que hace a las nuevas condiciones sociales, económicas y ambientales que están exigiendo la consideración, ahora también, del derecho urbanístico, en este sentido. Ya la Exposición de motivos de la Ley Urbanística dejó sentado en su párrafo II que, *“es la Administración la responsable del gobierno del territorio y del cuidado de esos organismos tan social, económica y culturalmente delicados, cuales son nuestras ciudades y pueblos. Territorio y ciudad deben ser marco de convivencia que ha de hacerse compatible con los derechos y libertades constitucionales que se proyectan sobre ellos, en su vertiente individual y social, con el logro de objetivos de interés general, que benefician al conjunto de la sociedad, en materia de vivienda, medio ambiente, desarrollo y mejora del medio rural, patrimonio cultural y, en definitiva, con el desarrollo sostenible y la calidad de vida.”* Esto es, comienza esta ley delimitando claramente el concepto de desarrollo sostenible y el deber de la

⁴⁷⁶ Sobre esta cuestión es de interés la consulta al trabajo de MENÉNDEZ ALONSO, J. M. “La nueva regulación del suelo rústico en Cantabria: especial referencia a las viviendas unifamiliares” en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 87, 2009, págs. 18-25.

administración con competencias urbanísticas por velar por su eficaz realización”.

Pero no se queda ahí esta norma que, además de tener muy clara su conceptualización, la incorpora entre los principios de la actuación urbanística tal cual lo hiciera la Ley estatal, y no sólo simplemente con su mención, sino describiéndolo como la armonización del uso racional de los recursos naturales y los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación y fomentando la eficiencia energética. Asimismo, encontramos menciones a este concepto entre sus objetivos determinando claramente que la actividad urbanística deberá lograr un desarrollo sostenible, equilibrado y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el fin fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Aragón, así como vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.

De esta forma, establece esta norma que la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto, en todo caso, la incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio y la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje y la integración de los cursos de agua existentes, así como la presencia de arbolado en los viales y plazas adecuados.

En esta misma línea, la otra de las leyes mencionadas, la que regula la Ordenación del Territorio en la comunidad, establece igualmente entre los

objetivos que ha de garantizar esta actividad de coordinación territorial de la actividad urbanística, y de conformidad con los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental establecidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico.

Para estos fines, esta norma establece la necesidad de contar con una Estrategia de Ordenación Territorial, como instrumento novedoso, y con la que se pueda determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma, y en la que se establecerán, no solo el conjunto de reglas de aplicación directa o que incidan en la previsión de desarrollo del planeamiento, sino unos indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido⁴⁷⁷.

Sin perjuicio de su posterior concreción por los órganos administrativos correspondientes, establece esta norma que la política aragonesa de ordenación del territorio debe tender a las siguientes estrategias generales:

⁴⁷⁷ Sobre los novedosos instrumentos de coordinación territorial se pueden consultar los trabajos de MUR CEBOLLADA, M.T “Los Proyectos Supramunicipales en la legislación urbanística aragonesa. Un análisis comparativo de la regulación contenida en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón y en los Proyectos de Ley de Urbanismo y de Ordenación del Territorio de Aragón en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 28, 2006, pags. 297-350 “URBANISMO. Gestión Urbanística.- Posibilidad de apartarse o de modificar los sistemas urbanísticos regulados en la Ley Urbanística de Aragón mediante convenio urbanístico” *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, Nº. 14, 2009, pag. 2026. Y GUILLÉN NAVARRO, N. A y MARTÍNEZ PÉREZ, M Crónica del Curso "Urbanismo y gestión en pequeños municipios. Novedades, legislación urbanística en Aragón. Ley estatal de Contratos en el Sector Público" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 34, 2009, pags. 569-586

a) Policentrismo, mediante el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y de una asociación cooperativa e integrada entre los núcleos urbanos y los espacios rurales, fundamentada en la organización comarcal.

b) Accesibilidad, a través de la garantía de un acceso equivalente, eficaz y sostenible a infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios, en especial mediante redes de transporte integrado, de tecnologías de la información y la comunicación y de difusión cultural.

c) Tutela ambiental, por medio de la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural, con particular atención a la gestión de los recursos hídricos y del paisaje, y la evaluación de los riesgos naturales e inducidos.

d) Interdependencia y coordinación administrativa, prestando atención permanente a las entidades locales, así como al entorno territorial de Aragón, integrado por las Comunidades Autónomas limítrofes, el Estado, el ámbito de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales francesas y la Unión Europea.

e) Participación ciudadana, garantizando que la población pueda intervenir en aquellos instrumentos de planeamiento territorial que le afecten.

Todos ellos, postulados tendentes a la consecución de un desarrollo urbano sostenible como venimos explicando desde los inicios de este trabajo.

En cuanto a los criterios de clasificación de suelo, que en este caso se encuentra mucho menos condicionada por la normativa estatal que antes de la Ley 8/2007, igualmente, con los mismos criterios de sostenibilidad establece la Ley Urbanística de Aragón que el suelo urbanizable será aquel que el plan general adscriba a esta clase legal de suelo, acreditando, en todo caso, la razonabilidad de esta clasificación en función tanto de su adecuación a la

dinámica y la demanda de transformación previsible en el municipio, como de su idoneidad para la producción de un desarrollo urbanístico ordenado, racional y sostenible.

También se produce un cambio sustancial en relación a la anterior normativa sobre la clasificación del suelo no urbanizable, ya que si bien, en su redacción original, la ley urbanística de Aragón no establecía una categorización especial por razones de sostenibilidad, o simplemente ambientales, en la nueva Ley se consolida la distinción de dos categorías de suelo no urbanizable, el especial y el genérico: el primero, merecedor de una protección más intensa en función de los valores que en él concurren, y el segundo, clase y categoría residual, resultante del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio adoptado en el plan general.

Por otra parte, las leyes aragonesas, más que introducir determinados estándares de calidad urbanística dirigidos a la consecución del desarrollo urbano sostenible, apuesta por la configuración de un auténtico modelo de evolución urbana y de ordenación del territorio que deberá articularse, no solo a través de la Estrategia de Ordenación Territorial comentada, sino exigiendo también de los planes de Ordenación Urbana que se conviertan en auténticos planes estratégicos en los que la concreción del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio se realice ponderando desarrollo y sostenibilidad ambiental y económica, y de conformidad a unos criterios y determinaciones de ordenación estructural que quedan preestablecidos en la norma, entre los que destacan los siguientes:

a) Primará la ciudad compacta y evitará consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo. El plan general incorporará un estudio territorial, urbanístico, ambiental y social específico de los nuevos núcleos de demanda de servicios urbanísticos que prevea, cuando sea posible

conforme a esta Ley, justificando su implantación por razones de interés público.

b) Se referirá a un horizonte temporal máximo de gestión de quince años.

c) No podrá prever desarrollos en el horizonte temporal máximo de gestión que impliquen crecimientos cuya ejecución no resulte previsible dentro del mismo en función de criterios tales como las características del municipio, su evolución probable, la capacidad de las redes y servicios generales prestados por las diferentes Administraciones públicas y la situación de mercado. En la memoria deberán analizarse y justificarse específicamente los desarrollos previstos.

d) El modelo de evolución urbana y ocupación del territorio deberá ser específicamente evaluado en el procedimiento de evaluación ambiental del plan general

e) Los sistemas generales que aseguren la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico y garanticen la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo. Como mínimo deberán comprender las reservas de terrenos precisas para los siguientes fines:

1º Espacios libres públicos destinados a parques y áreas de ocio, expansión y recreo, que se establecerán en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles, y no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, sin incluir en el cómputo espacios naturales protegidos, grandes zonas verdes suburbanas ni dotaciones locales.

2º Infraestructuras y equipamientos que, por su carácter supramunicipal, por su función o destino específico, por sus dimensiones o por su posición estratégica, integren o deban integrar la estructura actual o de desarrollo

urbanístico de todo o parte del término municipal. Sus especificaciones se determinarán de acuerdo con los requisitos de calidad urbanística relativos, entre otros, al emplazamiento, organización y tratamiento que se indiquen en esta Ley y que puedan establecerse reglamentariamente, en instrumento de ordenación prevalente.

f) Se justificará el equilibrio entre densidad y edificabilidad en los diferentes ámbitos y ajustarse en función del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio y la normativa zonal aplicable en cada ámbito.

g) Se establecerán disposiciones que garanticen el suelo suficiente para viviendas protegidas, de acuerdo con las necesidades previsibles desde el propio plan general de ordenación urbana o los planes sectoriales de aplicación, concretadas, cuando resulte exigible, en el estudio de necesidades de vivienda y de dotación de vivienda protegida, respetando en todo caso las reservas mínimas establecidas en la legislación de vivienda.

En definitiva, Aragón nos sorprende con una legislación urbanística novedosa y respetuosa con los postulados del desarrollo urbano sostenible y en la que además se ha llegado a regular figuras específicas de planeamiento con son la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, a la que ya hemos hecho referencia, las Directrices de Ordenación Territorial, entendidas como el conjunto de reglas de aplicación directa o que incidan en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma puede dictar para aplicar las estrategias territoriales propuestas; los Programas de Gestión Territorial, entendidos como instrumentos de ejecución de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón o de las Directrices de Ordenación Territorial, mediante los que se definen las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o

sectores y período de tiempo, así como de la forma de financiación y organización de las mismas; y los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón regulados como instrumentos que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características.

*1.c) Asturias*⁴⁷⁸

Mediante Decreto Legislativo 1/2004 de 22 de abril se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo que refunde las disposiciones con rango de Ley vigentes en el Principado de Asturias en materia urbanística y de ordenación del territorio. Con pocas innovaciones respecto de la legislación anterior en cuanto a la inclusión del concepto de desarrollo sostenible, el Texto Refundido establece de forma expresa como objeto del mismo la regulación de la actividad urbanística del Principado de Asturias, en el marco de una ordenación del Territorio basada en el equilibrio entre bienestar económico y desarrollo sostenible.

En cuanto a la regulación de la clasificación del suelo tampoco presenta novedad alguna respecto de la legislación anterior, de hecho la normativa asturiana presenta una categorización concordante con la LRSV 6/1998. Así, en lo que se refiere a los terrenos que estén o deban estar sometidos a algún régimen especial de protección, fijado en Planes o normas sectoriales o en los Planes de ordenación territorial, que sea incompatible con su transformación urbanística, establece la Ley que esa protección podrá derivarse, entre otras

⁴⁷⁸ Sobre la evolución de la legislación urbanística asturiana de los últimos treinta años se puede consultar la obra *El área metropolitana de Asturias. Ciudad Astur: el nacimiento de una estrella urbana en Europa* de RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F, MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R y BLANCO FERNÁNDEZ, J. Trea, 2009.

posibilidades, de los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de los citados terrenos de los riesgos naturales que en ello concurren, o de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

En cuanto a la introducción de estándares urbanísticos no dice otra cosa la ley más allá de que cuando se considere necesario el establecimiento de preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o resulte necesario para dar un contenido más detallado a la ordenación territorial se podrán aprobar éstas mediante los Planes Territoriales Especiales de ámbito supramunicipal.

Igualmente pocas novedades se presentan en cuanto a la regulación de figuras específicas de planeamiento, en este sentido, nos dice la ley que, en el marco de los fines generales y de la integración territorial de la ordenación urbanística, y en función de las dificultades de ejercicio de competencias administrativas con proyección territorial, el planeamiento podrá delimitar espacios donde se haya de realizar una gestión integrada de todos sus recursos, que además podrá ser coincidente con una actuación urbanística concertada. El planeamiento urbanístico deberá establecer objetivos para estos espacios, buscando el equilibrio entre la conservación de los valores naturales, ambientales o culturales, en su caso existentes, y las diversas actividades que en ellos tengan lugar.

La delimitación de estos espacios se realizará con independencia de las diferentes clases de suelo que pudieran existir en su ámbito y comportará la coordinación e integración de las acciones de las Administraciones públicas afectadas, que deberán cooperar entre sí en el ejercicio de sus competencias al servicio de la consecución de los objetivos fijados.

Para el cumplimiento de los objetivos propios de los espacios de gestión integrada, el planeamiento podrá prever su organización en forma de consorcio, del que necesariamente formarán parte el o los concejos en cuyo término municipal se encuentren las áreas comprendidas en el espacio de gestión, que participaran en proporción al suelo y en función de la superficie que les afecte, así como, de estimarlo conveniente, la Administración del Principado de Asturias y la Administración General del Estado, en razón de sus competencias sectoriales que se vean afectadas. Asimismo, se podrán incorporar particulares y entidades de derecho público o privado, previo acuerdo sobre las bases que hayan de regir su participación en aquellos y en las obras y los servicios por ellos gestionados, en los términos que se desarrollen reglamentariamente.

Por otra parte, se establece una vinculación con los instrumentos de ordenación del territorio y de espacios naturales.

1. Los planes y otros instrumentos de ordenación urbanística están vinculados jerárquicamente a las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que resulten aplicables, así como a las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial, los Planes Territoriales Especiales y los demás instrumentos de ordenación territorial, y, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 del artículo 55 de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, respecto del planeamiento urbanístico protector de los Bienes de Interés Cultural, deberán redactarse en coherencia con todos ellos, teniendo en cuenta sus determinaciones y directrices, y facilitando su cumplimiento. En su caso, se motivará expresamente en su memoria toda eventual falta de seguimiento de aquellas determinaciones que sólo tuvieran carácter indicativo.

2. Los instrumentos de ordenación urbanística que desarrollen la planificación territorial, la de los recursos naturales, así como la de las

actuaciones sectoriales con impacto o incidencia sobre el territorio, conforman un único sistema integrado.

1.d) Baleares

La preocupación para conseguir un desarrollo sostenible que procure el bienestar de la población y la preservación de los recursos naturales ya estaba presente en el año 1987, cuando el Parlamento de las Islas Baleares aprobó la Ley 8/1987 de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, esta norma preveía el establecimiento de una serie de instrumentos encaminados, como dice la Exposición de Motivos, a la realización de una política territorial realmente coordinada e integrada, para dar cumplimiento a los objetivos que establece la Carta Europea de la Ordenación del Territorio y que aquella ley ya recogía.

Posteriormente, la ley 14/2000 de 21 de diciembre de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares, dentro de los objetivos de la ordenación territorial se marca la conciencia ambiental puesto que en el marco de esta ley, la ordenación territorial en las Islas Baleares tiene como objetivos fundamentales:

1. Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
2. Disponer una estructura espacial adecuada que permita conseguir un desarrollo socioeconómico compatible con la utilización racional de los recursos naturales.
3. Garantizar la protección y la mejora del medio ambiente.

Ahora bien, el hecho insular es una característica fundamental para entender la realidad de las Islas Baleares, y tiene que tenerse bien presente a la hora de planificar el futuro territorial, económico y ambiental. Pues un territorio

reducido, unos recursos naturales escasos y una población cada vez más numerosa hacen evidente la necesidad de reorientar las pautas de desarrollo del territorio y evitar la ocupación de las zonas paisajísticamente más valiosas o las áreas con valores naturales y culturales incuestionables. De la misma manera tiene que fomentarse un uso eficiente del suelo y tienen que impulsarse criterios racionales de los procesos de ocupación del suelo. Con esta finalidad se aprueba, ya más recientemente la Ley 4/2008 de 14 de mayo, que se denomina muy gráficamente de Medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears⁴⁷⁹. Esta norma, aunque no define ni sistematiza lo que se deba entender por desarrollo urbano sostenible, recoge un conjunto heterogéneo de medidas de carácter urbanístico-territorial.

No obstante lo anterior, a la hora de evaluar los criterios de clasificación del suelo rústico nos tendremos que referir a la regulación contenida en la Ley 6/1997 de 8 de julio de suelo rústico, la cual establece, en su Título I, una definición de carácter positivo de los terrenos que constituyen esta clase de suelo, añadiendo a los ya adscritos al suelo no urbanizable por la normativa básica estatal aquellos cuya asignación a tal clase deriva de la necesidad de mantenimiento de las características de la estructura territorial y los que, por ser soporte de funciones originadas en el medio urbano, han de mantener sus características originarias e integrarse, para su ordenación, en el esquema funcional de aquel.

Esta Ley además sistematiza el procedimiento para la determinación de las medidas de protección de los terrenos señalando que atenderán a cada uno de sus elementos caracterizadores, según la valoración intrínseca que podrán referirse a su totalidad y que podrán alcanzar, asimismo, las instalaciones y las

⁴⁷⁹ Para entender la magnitud e importancia de esta norma es de interés la consulta del trabajo de IVAN MURRAY, ONOFRE RULLÁN, MACIÀ BLÁZQUEZ I SALOM “Las huellas territoriales de deterioro ecológico. El trasfondo oculto de la explosión turística en Baleares” *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº. 9, 181-204, 2005

construcciones en ellos ubicadas mediante la definición de un régimen específico de protección para las mismas.

En cuanto a los estándares y figuras de planeamiento, es preciso referirse en este punto a las moratorias urbanísticas. La Ley de Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias fue modificada por la Ley 9/1999, de 6 de octubre, de Medidas Cautelares y de Emergencia Relativas a la Ordenación del Territorio y del Urbanismo de las Islas.

La Exposición de Motivos de esta norma señala que *“la actualidad en materia territorial y urbanística en las Illes Balears se caracteriza, entre otros aspectos, por la intensa presión edificatoria sobre el suelo rústico, por la necesidad de modificar significativamente el contenido de las Directrices de Ordenación Territorial, aprobadas por la ley 6/1999, de 3 de abril, y de elaborar, tramitar y aprobar los planes territoriales parciales de cada isla”*⁴⁸⁰.

Las determinaciones de esta Ley denominada “de medidas cautelares y de emergencia” provocaron efectos retroactivos y desfavorables a los derechos legítimos de los ciudadanos, que, en base al principio de la confianza legítima en las instituciones, por lo que respecta a la normativa aplicable al suelo rústico, se vieron perjudicados de forma injusta y contraria al principio de seguridad jurídica⁴⁸¹.

Pues bien, esta situación cautelar que señalaba esta Ley ha desaparecido. En estos momentos los tres planes territoriales que el artículo 8.2 de la Ley

⁴⁸⁰ SERRA DE GAYETA analizó aquella norma en profundidad en su trabajo “Algunas premisas que suscita la Ley de las directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de las medidas tributarias: (Ley 6/1999 de 3 de abril, Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, núm.48, de 17 de abril de 1999)” en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, N° 4, 1999, págs. 1733-1736.

⁴⁸¹ Asimismo es de interés la consulta en cuanto a esta cuestión el trabajo de CASTILLO BLANCO, F.A *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*. Marcial Pons. 1998.

6/1999 de Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias, encomendaba a los Consejos insulares han sido redactados y aprobados por los entes insulares respectivos.

No debe olvidarse que ya la Exposición de Motivos de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, reconocía que *“la configuración del archipiélago facilita que cada una de las Illes lleve a cabo la ordenación de su territorio de manera autónoma a través de sus propias instituciones, y que el Gobierno de las Illes Balears se convierta en garante de los aspectos de la ordenación que trasciendan el ámbito insular”* y en este sentido, puede concluirse que, pese a los esfuerzos, en nuestra opinión la regulación urbanística de las Islas Baleares está aún muy dispersa y facilita, pese a las buenas intenciones de unas y otras, el desarrollismo urbanístico realizado a espaldas del principio de desarrollo sostenible⁴⁸².

1.e) Canarias

La norma de referencia en esta Comunidad Autónoma es Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 mayo, modificado recientemente por la Ley de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial Ley 6/2009, de 6 mayo, con la que se pretende impulsar un modelo de desarrollo sostenible propio y un modelo turístico específico compatible con este modelo.

⁴⁸² Otros trabajos de interés para completar la visión que queremos dar de la normativa reguladora del desarrollo urbano sostenible en el archipiélago balear son los trabajos de ONOFRE RULLAN “Una técnica urbanística para contener el crecimiento residencial en espacios con fuerte presión inmobiliaria” *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº. Extra 9, 194, 2005 (Ejemplar dedicado a: Los agentes urbanos y las políticas sobre la ciudad) y “Nuevo modelo de producción residencial y territorio urbano disperso (Mallorca, 1998-2006)” *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº. Extra 11, 245, 2007 (Ejemplar dedicado a: Los problemas del mundo actual: respuestas y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales. Número extraordinario dedicado al IX Coloquio Internacional de Geocrítica.

No obstante, y a pesar de esta innovación legislativa que apunta a una mejora de la calidad de los modelos de desarrollo urbano configurados hasta el momento, es de destacar que las leyes canarias, junto con la de las de Baleares incorporan plenamente la idea de desarrollo sostenible desde sus primeras regulaciones, y además, que es lo más importante, introducen parámetros de limitación al crecimiento urbanístico⁴⁸³.

En este sentido, la Exposición de Motivos de la ley 6/2001 de 23 de julio de medidas urgentes en materia de turismo y ordenación del territorio realiza un resumen de la legislación existente hasta el momento y de su clara apuesta por el desarrollo sostenible.

En efecto, el desarrollo de Canarias en los últimos cuarenta años, afirma la Exposición de Motivos, ha transformado profundamente la sociedad y el territorio insulares, y ha permitido alcanzar niveles de bienestar social y económico superiores a los de cualquier época anterior de nuestra historia. La ley canaria insiste en la necesidad de adoptar las medidas precisas para garantizar el carácter perdurable de este desarrollo incluyendo a las generaciones futuras así como conseguir que el desarrollo sea duradero es el objeto esencial del desarrollo sostenible, definido en la Cumbre de Río de 1992 y recogido en la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias como el criterio básico que debe orientar las políticas de actuación de los poderes públicos en relación con los recursos naturales y el territorio.

⁴⁸³ Sobre el derecho urbanístico canario son fundamentales los trabajos de PAREJO ALFONSO, L. J y DOMÍNGUEZ VILA, A “El Derecho Autonómico canario de la ordenación del territorio y el urbanismo” *Derecho Público de Canarias* (Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Alvarez, Juan Fernando López Aguilar Coord), 2006, págs. 328-408 y de los mismos autores, su “Historia del derecho autonómico canario de la ordenación del territorio y el urbanismo” en *Veinte años de derecho urbanístico canario: (Texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo)* (Coord. por Carmelo Padrón Díaz, Francisco José Villar Rojas, Luciano José Parejo Alfonso), 2007, págs. 33-66.

La relación de la actividad urbanística con la sostenibilidad y perdurabilidad del desarrollo es asumida también en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, al establecer como uno de sus objetivos la preservación de los recursos naturales y culturales de Canarias, desde el punto de vista sectorial, en tanto que objetos de atracción y recursos turísticos.

Además se insiste en conseguir que el desarrollo económico y social de las islas sea duradero y, para ello, compatible con la conservación de los recursos naturales y el incremento de la calidad de vida de residentes y visitantes siendo el instrumento idóneo para realizar estas funciones, en un primer nivel y para el ámbito de toda Canarias, las Directrices de Ordenación, definidas por la Ley de Ordenación del Territorio como el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, que debe servir de marco a los dos instrumentos de planeamiento fundamentales para el gobierno del territorio, los Planes Insulares y los planes Generales de Ordenación.

De esta forma, la legislación canaria ha optado por un modelo urbanístico que, por primera vez responde a los criterios que DECLERIS señalaba como óptimos para favorecer un desarrollo urbanístico sostenible entre los que incluía, como hace la ley canaria, la reducción y contención de la capacidad de carga del territorio, y la necesidad de una planificación ambiental y urbanística coordinada entre todos.

Entre las medidas que hemos calificado como de urbanístico sostenibles cabe destacar, en primer lugar, la contención del crecimiento de la oferta alojativa turística, contención que se limita al segmento de productos que compone la columna vertebral de la oferta alojativa canaria, sin afectar al desarrollo de actividades alojativas turísticas ligadas de manera sostenible al complemento de rentas agrarias, como el turismo rural, o las dedicadas al alojamiento hotelero en ciudades no turísticas; pero una dentro de los productos

turísticos más característicos, no cabe impedir las actuaciones que contribuyan a paliar los defectos de calidad y modernidad de la oferta, por lo que la Ley exime de restricción alguna a las actuaciones más propias de un desarrollo turístico sostenible, como son aquellas que tengan por objeto la rehabilitación o sustitución de planta alojativa obsoleta, sin incremento de la capacidad.

Con el mismo objeto pretende posibilitar un crecimiento selectivo excepcional, muy moderado cuantitativamente, pero susceptible no sólo de mejorar apreciablemente la calidad de la oferta, sino de generar dinámicas de renovación y cualificación en los ámbitos en que se implanten. Así, se consideran los hoteles de categorías superiores ligados a determinados equipamientos de ocio y salud, y los hoteles de máxima categoría y con mayor capacidad de cualificación sectorial y territorial, que deben ser objeto de una específica y nueva regulación encomendada por la Ley al Gobierno, a fin de superar las limitaciones de una reglamentación sectorial establecida hace quince años, en un contexto social, económico y específicamente turístico notablemente diferente al actual.

En segundo lugar, se pretende igualmente reducir la oferta alojativa mediante el fomento de su reconversión en oferta residencial o complementaria, siempre que, de acuerdo con un informe del cabildo insular correspondiente, ello sea compatible con la ordenación de la isla. Cuando, pese a la reducción del uso turístico, la urbanización afectada siga teniendo carácter turístico, se requerirá, además, la declaración de interés general por el Gobierno, dado que los principios de la ordenación turística y territorial establecen el carácter excepcional de la compatibilidad entre el uso residencial y el turístico, en aras de la calidad de la oferta.

En tercer lugar, el control y eficacia del conjunto de medidas exigen limitar la vigencia de instrumentos de planeamiento, licencias y autorizaciones

administrativas obsoletas, probados y otorgados en base a normas anteriores a la Ley de Ordenación del Turismo y a criterios sectoriales y territoriales obsoletos o derogados, por lo que la Ley dispone, para el planeamiento parcial no ejecutado, la pérdida de efectos del aprobado antes de la entrada en vigor de dicha Ley y la suspensión del aprobado posteriormente, impone igual medida a las licencias urbanísticas anteriores a dicha fecha que no acrediten el grado de ejecución de las obras y establece plazos para la vigencia de las autorizaciones previas, en función de su grado de materialización. Con igual objeto de control y eficacia de las medidas, se establecen mecanismos de información entre las administraciones sobre los actos administrativos relacionados con el planeamiento y la ejecución del mismo.

Finalmente, en cuanto a la regulación de figuras específicas de planeamiento orientadas a la promoción del desarrollo urbano sostenible, es de resaltar que establece la normativa analizada que las anteriores medidas se vertebrarán y aplicaran incluso en los planes de ordenación urbanística en vigor, para lo cual es necesario una modulación de sus efectos.

En efecto, en primer lugar, a la voluntad de no paralizar la tramitación de los principales y básicos instrumentos de planeamiento tanto a nivel de los recursos naturales y el territorio, como son los Planes Insulares de Ordenación, afectados ambos por el deber de adaptación a las Leyes de Ordenación del Territorio y de Ordenación del Turismo. Para ello, se permite la aprobación parcial de las determinaciones no turísticas del planeamiento general y se admite incluso que las determinaciones del planeamiento insular puedan llegar a sustituir a las medidas establecidas en la Ley, dentro del tiempo de vigencia de ésta⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ Sobre estas figuras de ordenación es de interés la consulta al trabajo de SARMIENTO ACOSTA, M. J *Directrices y planes insulares de ordenación*. Montecorvo, 2005.

Constituye un segundo criterio el que las excepciones contempladas para el planeamiento no supongan en ningún caso incremento de la edificabilidad, de la extensión de suelo clasificado como urbano o urbanizable, ni de la superficie de suelo ordenado pormenorizadamente, por lo que se limitan las excepciones a la suspensión del planeamiento parcial vigente.

Finalmente, las medidas han de modularse en función del ámbito objeto de la regulación, y es por ello que la Ley establece para las islas de la Palma, La Gomera y El Hierro, caracterizadas por la menor dimensión de su oferta turística, y por una situación económica y demográfica diferenciada respecto de las islas restantes, un mecanismo específico de autorregulación transitoria del sector turístico, mediante instrumentos de planeamiento territorial específicos, de tramitación rápida y eficacia inmediatas, que le permitan a la isla definir y desarrollar un modelo transitorio propio. No obstante, y para no retrasar la definición del modelo definitivo a través del correspondiente Plan Insular de Ordenación, se limita la vigencia temporal de dichos instrumentos a un máximo de dos años.

El objeto fundamental de la Ley exige que la vigencia de las medidas que se integran en su articulado tenga por límite la entrada en vigor de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, pero admite que puedan también ser sustituidas por las determinaciones establecidas en el planeamiento insular, bien sea el territorial especial en las islas occidentales, bien el general insular cuando el Decreto de aprobación de un Plan Insular así lo señale expresamente, por considerar que las medidas contenidas en el mismo son adecuadas al objeto de lograr el necesario sosiego durante la formulación de las citadas Directrices.

1.f) Cantabria

La Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo de Cantabria, Ley 2/2001, de 25 junio, en su Exposición de Motivos hace dos apuestas claras por la simplicidad y la integración del urbanismo y la ordenación del territorio, dando por hecho que dentro de este último concepto se encuentra también la protección del medio ambiente así como las determinaciones necesarias para la articulación de un desarrollo urbano sostenible en la región. De esta forma, y sin incluir de forma expresa el concepto de desarrollo urbano sostenible -solo lo hará a los efectos de la clasificación del suelo rústico y de la determinación de los contenidos que ha de integrar el Plan Regional de Ordenación Territorial- incorpora de forma muy pragmática una integración y visión conjunta del urbanismo, la ordenación del territorio y el medio ambiente como elementos necesarios para garantizar la sostenibilidad del desarrollo urbano.

Por estas y otras razones -como la necesidad de simplificar los instrumentos planificadores y prever mecanismos útiles, interrelacionados y apegados a la realidad- parece razonable una contemplación conjunta de las materias “urbanismo” y “ordenación territorial”⁴⁸⁵, tanto más cuanto que en una Comunidad pequeña, la ordenación territorial apela y conecta directamente con el urbanismo, entendido éste no sólo como la regulación de las construcciones urbanas, sino también, en general, la disciplina de los asentamiento humanos. Una perspectiva que incluye el suelo urbano que hay que consolidar, rehabilitar o conservar; el suelo que se debe urbanizar –esto es, el suelo de crecimiento. Y, también, desde luego, el régimen del suelo rústico, en el que se han de prever tanto los criterios de su protección como las limitadas posibilidades constructivas que se admitan en él.

⁴⁸⁵ Sobre estos nuevos instrumentos de planeamiento es de interés la consulta de la obra de FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J “Los distintos instrumentos de planeamiento y sus relaciones: la regulación en la ley del suelo de Cantabria” *Cuadernos de derecho judicial*, N.º. 10, 2003 (Ejemplar dedicado a: Derecho y urbanismo: principios e instituciones) pags. 243-298

En efecto, la Ley sigue una sistemática tradicional y asume soluciones y criterios ensayados en la legislación estatal anterior y en otras Leyes autonómicas posteriores, rechazando conscientemente otras innovaciones. No obstante se han incorporado algunos mecanismos, técnicas o redacciones novedosas cuando se ha creído conveniente en función de la realidad social, de los objetivos propuestos o de lo que se ha pensado como mejora técnica o de lenguaje.

Una opción que conviene destacar, y que lleva a cabo la ley, como hemos apuntado, es la idea de afrontar en un único texto la regulación del urbanismo y la ordenación del territorio; políticas y regímenes del suelo íntimamente conectados entre sí. Esta opción supuso la derogación definitiva de la Ley autonómica preexistente, la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial. Las razones en que se funda esta opción son de varios tipos, y son plenamente coherentes con los problemas conceptuales que hemos ido analizando hasta aquí, por esa razón, resulta interesante como síntesis de lo expuesto, ver de qué modo lo aborda esta ley:

En primer lugar, la ordenación del territorio y el urbanismo constituyen un «*continuum*» sin deslinde neto y claro. La visión municipal del urbanismo ha de integrarse en la más amplia de la ordenación territorial. Pero, a su vez, la perspectiva general de la ordenación territorial no es casi nada si no se plasma, incide y concreta en la más específica ordenación del suelo, que se hace a nivel municipal. Ello conduce a la conveniencia de contemplar conjuntamente ambas perspectivas, como por lo demás han hecho otras Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, apunta cómo hay que reconocer que desde hace tiempo se asiste a un cierto repliegue de la idea del plan como panacea global y potencialmente omnicomprendiva de todos los usos en ámbitos territoriales amplios. Se ha dicho que la ordenación del territorio es la plasmación

geográfica de la política económica, a la que habría que añadir hoy también la política medioambiental. Y si esto es así, coincidiendo como coinciden en el diseño de esas políticas varias Administraciones por razones estrictamente competenciales, se hace verdad otra afirmación sostenida por la doctrina hace ya tiempo; que en lo que se refiere a los grandes instrumentos de ordenación del territorio y teniendo en cuenta el dinamismo y la variabilidad de la coyuntura económica, importa casi más el cómo que el qué.

La Ordenación del Territorio se puede definir como la expresión espacial de la política económica, social y ambiental de toda la sociedad, suponiendo a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. Por consiguiente los objetivos específicos de la Ordenación del Territorio son fundamentales y, de acuerdo con esta Ley, pretenden alcanzar la articulación territorial de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

Respecto de la inclusión en la legislación autonómica del concepto específico de desarrollo urbano sostenible, o en su defecto, la inclusión de principios de desarrollo sostenible es preciso advertir que no hay una mención expresa solamente, aunque ya es mucho, una llamada, como hemos visto, a la coordinación entre el urbanismo y ordenación del territorio, y una alusión expresa a que la idea de la Ordenación del Territorio, en la actualidad, incluye también la promoción de un desarrollo económico, social y ambiental sostenido.

De esta forma, en el artículo 12 de la Ley, donde se especifica cuál ha de ser el contenido del Plan Regional de Ordenación Territorial⁴⁸⁶, se concreta que el Plan deberá proceder a la formulación de los objetivos sociales, económicos y medioambientales del Gobierno relacionados con el territorio. Asimismo, en el apartado e) se especifica como uno de los contenidos concretos del Plan, la formulación de directrices para calcular la capacidad de acogida entendida como el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos de acuerdo con el modelo territorial que se proponga y en virtud del principio de desarrollo sostenible, aludiendo claramente a conceptos como capacidad de carga, huella ecológica y sostenibilidad económica incluidos en el principio de desarrollo sostenible.

En cuanto a los criterios de clasificación del suelo, el artículo 109, donde se establece la clasificación del suelo rústico de protección ordinaria, establece, con un marcado carácter orientado a la satisfacción del principio de desarrollo urbano sostenible que: *“Tendrán la consideración de suelo rústico de protección ordinaria los terrenos que, no reuniendo los requisitos y características del artículo anterior, el Plan General les reconozca motivadamente tal carácter con objeto de preservarlos de las construcciones propias de las zonas urbanas y de su desarrollo urbano integral por considerarlo inadecuado en atención a alguna de las siguientes circunstancias: a) Las características físicas de la zona de que se trate. b) La incompatibilidad con el modelo urbanístico y territorial adoptado. c) La inconveniencia de soluciones bruscas entre el suelo urbanizable y el suelo rústico de especial protección. d) La preservación y encauzamiento de formas de ocupación del*

⁴⁸⁶ Muy relacionado con este instrumento de coordinación de la política general territorial está el trabajo de VILLALOBOS NICIEZA. P “El Proyecto de Ley regional de Cantabria sobre conservación de la naturaleza: ¿modelo de desarrollo sostenible?” en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, N° 3, 2006, pags. 1942-1945

*territorio y asentamientos no urbanos considerados desde la perspectiva y exigencias del desarrollo sostenible*⁴⁸⁷.

También la Ley cántabra ha apostado por la introducción de unos estándares urbanísticos de calidad orientados a la consecución del principio de desarrollo urbano sostenible. Así, si bien esta norma pretende ser flexible y posibilitadora en cuanto a la habilitación competencial de los municipios para elaborar planes de distinta entidad y contenidos; unos planes que van desde unas exigencias mínimas -aun menores en los municipios pequeños o en aquellos que el Gobierno determine en atención a sus peculiaridades- a un contenido mayor o más complejo. De esta forma se instaura un sistema que se asemeja a un acordeón normativo que se amplía o reduce en función de las características específicas del municipio que los aplique, pero esto no implica, como decimos, que no haya un mínimo de aplicación directa, que es variado y que en ocasiones puede ser modificado por el Gobierno. A lo que se le suma unos estándares urbanísticos, entendidos como criterios materiales que se imponen obligatoriamente a los planes y cuyo desconocimiento conlleva su radical nulidad.

La flexibilidad de contenidos del planeamiento general resulta compensada con la previsión de normas protectoras más intensas, las normas de aplicación directa –que se imponen por sí mismas, con o sin Plan, y que, en todo caso, condicionan a éstos- y los estándares urbanísticos –que, aunque no son de aplicación directa, se imponen también al planeamiento municipal-. Ahí queda resguardado y protegido el ámbito o núcleo mínimo legal, el denominador normativo común a partir del cual, el planificador municipal, podrá ampliar las exigencias, por no reducirlas.

⁴⁸⁷ Sobre esta clasificación es de interés la consulta al trabajo de MENÉNDEZ ALONSO, J. M “La nueva regulación del suelo rústico en Cantabria: especial referencia a las viviendas unifamiliares” *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 87, 2009, pags. 18-25

En esta misma línea la Ley dedica atención prioritaria al medio ambiente; atención que se plasma en varios de los estándares citados, de modo que, en términos finalistas y en sintonía con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se impone como principio y objetivo a lograr un nivel de protección alto.

Estos datos conducen a establecer diferencias y posibilidades para unos y otros municipios. Menos exigencias en el planeamiento de los municipios pequeños, pero, a cambio, mayores previsiones de aplicación directa en la Ley. Posibilidad de mayores exigencias de estándares en los municipios turísticos, a cuyo efecto se maneja no solo el tradicional criterio de la densidad, sino también el del número máximo de viviendas, dado que los apartamentos turísticos pueden conllevar menores metros cuadrados para la misma densidad.

Finalmente, y en lo que se refiere a la regulación de figuras específicas de planeamiento tendentes a la integración del principio de desarrollo sostenible en el urbanismo, es preciso advertir que desde esta perspectiva, el planeamiento territorial se contempla con un carácter muy flexible en cuanto al ámbito considerado -autonómico o comarcal- y en cuanto a los contenidos -sin apenas exigencias formales o determinaciones precisas-, pero incidiendo, por el contrario, en el procedimiento de elaboración, en el que se da expresamente entrada a la participación de otras Administraciones, como expresión de la doctrina constitucional acerca de la coordinación y colaboración competencial, y en el que, en algún caso, se prevé un trámite parlamentario que le otorga especial solemnidad en cuanto a la forma y que tendrá un especial interés en la inclusión de la visión del modelo de desarrollo sostenible que haya prefijado la Comunidad.

La Ley pretende la mayor simplificación posible. Manteniendo un esquema clásico, como no podría ser de otra manera, trata de simplificarlo,

tanto desde la óptica de los contenidos como desde la perspectiva del lenguaje, cosa que es de agradecer. Se manejan pocos tipos de planes, se unifica su denominación, se evitan listas de determinaciones reiterativas o englobadas en otras, se procura que la terminología empleada responda a su contenido, se define o, mejor, se especifica lo que se ha creído conveniente aclarar y, en general, se intenta articular todo el régimen jurídico desde una permanente preocupación por la sistemática, de manera que del sumario del texto resultante se puedan deducir globalmente su contenido y su porqué.

Por las mismas razones ya señaladas se pretende que la Ley sea realista. Esto significa partir de lo que existe, tanto de la realidad jurídica como de la realidad física. Desde el primer punto de vista, los rasgos más significativos de Cantabria son los de un territorio relativamente pequeño en el que existen 102 municipios de muy diversa entidad y en los que más de la mitad son municipios pequeños, con población inferior a 1.000 habitantes, y solo 4 poseen más de 15.000 habitantes. A esta realidad jurídico administrativa habría que añadir la realidad física. Los poblamientos no siempre se corresponden con núcleos compactos como en otros lugares de España. La población está, además, claramente asentada en la costa. Los municipios costeros agrupan aproximadamente al 65 por 100 de la población total de la Comunidad Autónoma, pero significan apenas el 14 por 100 de su territorio, además buena parte de ellos tienen en común su carácter turístico, lo que significa una potencial presión urbanística, necesidades estacionalmente diversificadas y una realidad diferenciada.

De ahí que la Ley 5/2002 de 24 de julio de Medidas cautelares en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación de impacto ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios, modificada por la Ley 2/2003, de 23 de julio, por la que se amplía el establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el

ámbito del litoral y por la que se crea la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, siguiendo esta línea de simplificación, aunque no crea nuevos instrumentos de protección ambiental reconduce los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio al control ambiental por la vía del establecimiento de la obligación de someter el plan de ordenación del litoral a la evaluación de impacto ambiental.

1.g) Castilla y León⁴⁸⁸

Ya la Ley de Urbanismo 5/1999 de 8 de abril y la Ley 10/1998 de 5 de diciembre de Ordenación del Territorio incluyen en la legislación autonómica el principio de desarrollo urbano sostenible en una apuesta clara por una concepción integrada de la legislación urbanística en la protección del medio ambiente canalizada a través del concepto de desarrollo sostenible, pero no solo se busca la protección del medio ambiente, sino que apuesta por una concepción integral de los que se ha de entender por desarrollo sostenible, en el entendimiento de que el desarrollo económico, la actividad de urbanización, y el progreso social son elementos intrínsecamente relacionados y compendiados, desde una concepción global, en el principio de desarrollo sostenible.

Esta orientación se refleja tanto en la Exposición de Motivos de la Ley urbanística en la que establece que el tercer objetivo de la ley es incorporar a la actividad urbanística principios exigidos con fuerza por la sociedad, como la transparencia administrativa (el acceso a la información), el fomento de la cohesión social y del desarrollo económico, y la protección del medio ambiente y del patrimonio, llamados a compartir en forma creciente el peso de las decisiones de ordenación urbanística con los históricos valores de abaratamiento del suelo y dotación de servicios.

⁴⁸⁸ Sobre esta Comunidad Autónoma es imprescindible la consulta de la obra colectiva *Derecho urbanístico de Castilla y León* (Coord. por Ángel María Marinero Peral, Enrique Sánchez Goyanes y Francisco Javier Melgosa Arcos), 2005, La Ley.

Incluso más recientemente han aparecido nuevas normas como la Ley 6/2007 de 28 de marzo por la que se establecen las normas reguladoras de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente», o las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, aprobadas por Ley 3/2008, de 17 junio.

Como reza expresamente la Exposición de Motivos de la Ley urbanística *“no es fácil traducir en legislación estas intenciones, cuando el contexto social aún identifica desarrollo económico con urbanización, y progreso social con producción y consumo de usos urbanos. Sin embargo, esta Ley aborda con especial interés esta relación entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social, y asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la Unión Europea y en otros documentos como la Declaración de Río, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano o la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles, considera que el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para legarlo a las generaciones futuras. Y asimismo, que debe la Administración matizar la acción del mercado, generadora al tiempo de riqueza y desigualdad, asegurando dotaciones urbanísticas suficientes y adecuadas”*.

Por otra parte la ley 10/1998 de Ordenación del Territorio recoge como objetivo de la ordenación territorial el del desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible; la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de forma compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales; y la utilización racional y equilibrada del territorio, y como instrumento ordinario de ordenación territorial las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, figura destinada a la consideración

integrada de los recursos naturales, las infraestructuras o los equipamientos de los ámbitos geográficos que así lo precisen⁴⁸⁹.

Destacan de entre sus funciones la definición de un modelo flexible de utilización racional del territorio, que optimice sus aptitudes para el desarrollo sostenible, y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los planes y programas con incidencia territorial. Dice dicha Ley que las Directrices se formalizan en dos documentos independientes: en primer lugar, el de las Directrices Esenciales, de rango legal, que deben definir el modelo territorial de Castilla y León y los principios que guíen el conjunto de las políticas de la Comunidad con incidencia territorial; y en segundo lugar, el de las Directrices Complementarias, de rango reglamentario. En este punto interesa detenernos en el primer de los documentos reseñados ya que estas Directrices pretenden servir de modelo territorial al servicio del desarrollo sostenible y de la calidad de vida. Y así, en un extenso articulado que toca todas las aristas a tener en cuenta para la configuración de un modelo de desarrollo urbano sostenible, no ya solo ambientalmente, sino también, social y económicamente, se establecen una serie de objetivos, criterios y estrategias que luego son desarrollados a lo largo de seis capítulos titulados de la forma más sugerente conocida en toda la legislación autonómica analizada, y de entre los que destaca la articulación del Capítulo 5, rubricado «Hacia una Comunidad sostenible», donde se insiste en el concepto de desarrollo sostenible, adaptado a las singularidades de la Comunidad.

En cuanto a los criterios de clasificación de suelo el artículo 15 establece que tendrán la consideración de suelo rústico los terrenos que deban ser preservados de su urbanización, entendiendo como tales los siguientes:

⁴⁸⁹ Vid. NEVADO-BATALLA MORENO, P. T. “Urbanismo y medio ambiente en la legislación de Castilla y León” en *Derecho urbanístico de Castilla y León*. Op. Cit. 2005.

a) Los terrenos sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su urbanización, conforme a la legislación de ordenación del territorio o a la normativa sectorial.

Este primer inciso es interesante destacarlo en el sentido de que legitima a la legislación de ordenación del territorio y medio ambiente a clasificar determinados terrenos como rústicos, provocando una integración de las tres dimensiones (urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente que tan compartimentalizadas aparecen desde una perspectiva conceptual y competencial como hemos destacado en páginas anteriores).

b) Los terrenos que presenten manifiestos valores naturales, culturales o productivos, entendiendo incluidos los ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, educativos, recreativos u otros que justifiquen la necesidad de protección o de limitaciones de aprovechamiento, así como los terrenos que, habiendo presentado dichos valores en el pasado, deban protegerse para facilitar su recuperación⁴⁹⁰.

Por otra parte, la ley, dada la extensa subcategorización que realiza dentro del suelo rústico establece como criterio que cuando un terreno, por sus características presentes o pasadas, o por las previsiones del planeamiento urbanístico o sectorial, pueda corresponder a varias categorías de suelo rústico, se optará entre incluirlo en la categoría que otorgue mayor protección, o bien incluirlo en varias categorías, cuyos regímenes se aplicarán de forma complementaria; en este caso, si se produce contradicción entre dichos regímenes, se aplicara el que otorgue mayor protección.

⁴⁹⁰ Vid. ASÍN ALONSO, I “La clasificación del suelo en la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, Decreto 22/2004 de 29 de enero” en *Derecho urbanístico de Castilla y León*. Op. Cit. 2005.

En lo que se refiere a la introducción de estándares urbanísticos de calidad la Ley, a pesar es novedosa y valiente para la época en la que aparece, pues introduce un gran número de normas de aplicación directa, así como establece estándares o mínimos, más que figuras concretas de planeamiento orientadas a la satisfacción del desarrollo urbano sostenible.

De esta forma la Ley Urbanística introduce tanto medidas de aplicación directa como estándares urbanísticos para fijar una serie de mínimos que garanticen la protección ambiental del medio urbano. En efecto, la ley concede especial importancia a las históricas normas de aplicación en toda clase de suelo, a las clásicas normas que prescriben la adaptación de las construcciones al ambiente y su adecuada conservación, se añaden la obligación de resolver la dotación de los servicios necesarios y la prohibición de construir en zonas de riesgos naturales, así como en suelo rústico la protección general de las vías públicas⁴⁹¹.

Así, el artículo 9 establece una serie de deberes de adaptación al ambiente que serán de aplicación, en toda clase de suelo; estableciendo que el uso del suelo, y en especial su urbanización y edificación, deberá adaptarse a las características naturales y culturales de su ambiente. A tal efecto se establecen con carácter general y con independencia de la clasificación de los terrenos, las siguientes normas de aplicación directa:

a) *Las construcciones e instalaciones de nueva planta, así como la reforma, rehabilitación o ampliación de las existentes, y asimismo los elementos de cualquier tipo destinados a la seguridad, la publicidad y la*

⁴⁹¹ Vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D "Incidencia de las leyes de urbanismo, ordenación del territorio y de régimen local de Castilla y León sobre la estructura municipal de la Comunidad Autónoma" Actas del 7º Congreso de Economía Regional de Castilla y León: Soria, 23, 24 y 25 de noviembre de 2000, 2001, pag. 403

decoración, deberán ser coherentes con las características naturales y culturales de su entorno inmediato y del paisaje circundante.

b) En áreas de manifiesto valor natural o cultural, en especial en el interior o en el entorno de los Espacios Naturales Protegidos y de los inmuebles declarados como Bien de Interés Cultural, no se permitirá que las construcciones e instalaciones de nueva planta, o la reforma, rehabilitación o ampliación de las existentes, o las instalaciones de suministro de servicios, degraden la armonía del paisaje o impidan la contemplación del mismo. A tal efecto se exigirá que todas ellas armonicen con su entorno inmediato y con el paisaje circundante en cuanto a situación, uso, altura, volumen, color, composición, materiales y demás características, tanto propias como de sus elementos complementarios.

c) En áreas amenazadas por riesgos naturales o tecnológicos, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación u otros análogos, no se permitirá ninguna construcción, instalación ni cualquier otro uso del suelo que resulte incompatible con tales riesgos.

Por otra parte y en esta misma línea se presentan una serie de estándares. También mínimos de obligado cumplimiento a la hora de elaborar el planeamiento urbanístico. Resulta en este punto de gran interés por su novedad el artículo 36 de la ley que bajo la rúbrica “Sostenibilidad y protección del medio ambiente” establece una serie de estándares urbanístico-ambientales de obligado cumplimiento para cada clase de suelo afirmando, en este sentido, que:

1. El planeamiento urbanístico tendrá como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población mediante el control de la densidad humana y edificatoria, y a tal efecto se atenderá a los siguientes criterios y normas:

a) *En suelo urbano consolidado, el aprovechamiento de las parcelas y sus parámetros, tales como la altura, el volumen o el fondo edificable, no superarán los niveles que sean característicos de la edificación y construida legalmente en su entorno.*

b) *En suelo urbano consolidado, cuando ya existan más de 100 viviendas o 15.000 metros cuadrados edificables por hectárea, el planeamiento no podrá contener determinaciones de las que resulte un aumento del aprovechamiento o de la densidad de población totales.*

c) *En suelo urbano no consolidado y urbanizable, la densidad de población y edificación respetará los siguientes límites:*

1.º– En núcleos de población con más de 20.000 habitantes: de 30 a 70 viviendas y hasta 10.000 metros cuadrados edificables por hectárea.

2.º– En otros núcleos de población incluidos en municipios con Plan General de Ordenación Urbana: de 20 a 50 viviendas, y hasta 7.500 metros cuadrados edificables por hectárea.

3.º– En los demás núcleos de población: de 10 a 30 viviendas, y hasta 5.000 metros cuadrados edificables por hectárea.

4.º– En suelo urbano no consolidado se podrán establecer densidades que no cumplan estos límites, cuando se trate de actuaciones de reforma interior con las finalidades que reglamentariamente se determinen, así como donde se justifique la conveniencia de respetar los parámetros de la edificación tradicional, en especial en el interior o en el entorno de los Conjuntos Históricos y en las zonas donde se constate la existencia histórica de poblamiento disperso.

d) *En sectores con uso predominante industrial o de servicios, no se permitirá una ocupación del terreno por las construcciones superior a dos tercios de la superficie del sector.*

e) *Para la aplicación de las normas anteriores se excluirán de las superficies de referencia los terrenos reservados para sistemas generales, y se expresará la superficie construible en metros cuadrados en el uso predominante, previa ponderación al mímimo de los demás usos.*

2. *Asimismo, el planeamiento asumirá como objetivo la protección del medio ambiente y a tal efecto incluirá las determinaciones necesarias para la conservación y en su caso recuperación de condiciones ambientales adecuadas:*

a) *En suelo urbano y urbanizable la red de vías públicas se diseñará de acuerdo con las necesidades del transporte público y los recorridos peatonales, procurando reducir el impacto contaminante del tráfico motorizado. Igualmente se establecerán las medidas precisas para la depuración de aguas residuales y el tratamiento de los residuos sólidos.*

b) *En suelo urbanizable se integrarán en la nueva ordenación los elementos valiosos del paisaje y de la vegetación.*

c) *En suelo rústico se establecerán las medidas necesarias para la conservación, y en su caso recuperación, de los espacios naturales y de la fauna y la flora silvestres⁴⁹².*

Por otra parte, el artículo 38 de la Ley, bajo la rúbrica de “calidad urbana y cohesión social” introduce una serie de medidas que pueden englobarse dentro

⁴⁹² GÓMEZ BARAHONA, A “El régimen jurídico de los municipios sin planeamiento urbanístico en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León” Derecho urbanístico de Castilla y Op. cit., pags. 477-510.

del concepto amplio de desarrollo urbano sostenible y que incide en la necesidad de hacer ciudad intentando lograr un equilibrio social, cuestión bastante novedosa que destaca de alguna manera respecto a las leyes que hemos ido analizando hasta el momento, y de vital importancia para el futuro de nuestras ciudades puesto que la segregación y compartimentalización social en las mismas, generada por la creación de un sinnúmero de urbanizaciones estandarizadas y cerradas ponen en peligro la esencia misma de la ciudad.

Si bien para algunos autores como MARSHALL McLUHAN que ya en 1967 se atrevieron a afirmar que la “ciudad ya no existe, salvo espejismo cultural para turistas”, pues bien, la ley castellano manchega para luchar contra este fenómeno apuesta por una concepción del planeamiento urbanístico que promueva (artículo 38) la mejora de la calidad de vida y la cohesión social de la población, y con tal fin señalará reservas de suelo para determinadas dotaciones urbanísticas entre las que destacamos:

Art. 38.2.c) Espacios libres públicos: sistema de espacios destinados a parques, jardines, áreas de ocio, expansión y recreo de la población e incluso zonas deportivas de uso no privativo: en sectores con uso predominante residencial, se distribuirán en áreas adecuadas para su uso, evitando las zonas residuales; en sectores con uso predominante industrial, se destinarán preferentemente a arbolado perimetral; en todo caso el índice de permeabilidad, o porcentaje de superficie que haya de destinarse a la plantación de especies vegetales, no será inferior al 50 por 100.

Por otra parte, este mismo precepto, en su apartado segundo, establece que a fin de fomentar la cohesión social, el planeamiento procurará la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades. A tal efecto:

a) *El planeamiento fijará índices de variedad urbana en suelo urbano no consolidado y urbanizable, consistentes en reservas para usos y tipologías no*

predominantes cuyos mínimos se determinarán reglamentariamente. Un nuevo concepto, el de “índice de variedad humana” que aparece verdaderamente novedoso y útil ya que será el reglamento el que concrete, para cada momento, en que porcentaje debe consistir el mismo.

Finalmente, en cuanto a la introducción de figuras de planeamiento que incluyan la perspectiva del desarrollo urbano sostenible en su concepción más global la Ley de Ordenación del Territorio introduce cuatro figuras: a) Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León. b) Directrices de Ordenación de ámbito subregional. c) Planes y Proyectos Regionales. d) Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

En la medida en que ya hemos hecho referencia a la primera de ellas, y a la vista que las dos últimas no difieren en lo esencial de la configuración que de estas figuras hace otras leyes urbanísticas autonómicas, nos centramos en este punto a las llamadas Directrices de Ordenación de ámbito subregional que presentan la novedad en esta norma de funcionar como mecanismo de conexión y/o coordinación de los valores urbanístico y ambientales. Así, su artículo 14 establece que las Directrices de Ordenación de ámbito subregional tendrán como objetivo la planificación de las áreas de la Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales, en especial en lo relativo a sus recursos, infraestructuras y equipamientos.

A tal efecto, las Directrices de Ordenación de ámbito subregional cumplirán todas o algunas de las siguientes funciones:

a) Proponer un modelo flexible para la utilización racional del territorio, que optimice sus aptitudes para la localización de actividades susceptibles de propiciar su desarrollo equilibrado y sostenible.

b) *Establecer mecanismos de coordinación que permitan una gestión responsable de los recursos, de forma compatible con la protección del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades sociales.*

c) *Definir un marco de referencia, orientación y compatibilización para los planes, programas de actuación y proyectos, tanto sectoriales como locales, con incidencia sobre su ámbito, en especial para los planes de ordenación urbanística y demás actuaciones de las Administraciones públicas.*

d) *Concretar la ordenación urbanística de los Municipios sin plan de ordenación propio, clasificando el suelo según lo previsto en la legislación urbanística, y estableciendo cuando sea necesario la normativa sobre uso del suelo.*

1.h) Castilla La Mancha⁴⁹³

La regulación del urbanismo y de la ordenación del territorio se realiza de forma conjunta en esta Comunidad Autónoma por la Ley 12/2005 de 27 de diciembre de Modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 diciembre por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanística de Castilla-La Mancha. El sistema que diseña y establece el texto legal responde a las siguientes coordenadas:

a) Pleno ejercicio de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma conforme al bloque de la constitucionalidad determinado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, y, por tanto, teniendo en cuenta, al menos por el momento, únicamente la regulación básica establecida mediante la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen de Suelo y

⁴⁹³Sobre la regulación urbanística de la región se puede consultar el trabajo colectivo *Ordenación del territorio y urbanismo en Castilla-La Mancha* (Coord. por Francisco Blázquez Calvo, Almud, ediciones de Castilla la Mancha. 2008.

Valoraciones, ya que hasta la actualidad no se ha aprobado reforma alguna que adapte el texto vigente a los nuevos postulados establecidos por la nueva Ley estatal de Suelo de 2008.

b) Articulación de un conjunto coherente y trabado de institutos, mecanismos y técnicas.

Fundamentada en esta posición, la Ley concede especial relevancia a los valores medioambientales, desde una concepción amplia del medio ambiente, comprensiva del patrimonio natural, desde luego, pero también del cultural, y por tanto, urbano, para su compatibilización con el también imprescindible desarrollo económico-social, en la línea del que ya se ha acuñado internacionalmente y en el Derecho comunitario-europeo como desarrollo sostenible. Concibe y maneja, por ello, la ordenación territorial y urbanística como instrumento básico y fundamental de realización de tal modelo y, en particular, de obtención de una mejor calidad de vida.

En este contexto, la Ley realiza un especial esfuerzo para que la acción de los poderes públicos pueda crear las condiciones en las que no sólo sea posible un medio urbano y natural de calidad, sino que también sea realidad el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada. Y en este sentido, y teniendo en cuenta las características de las principales ciudades de la Comunidad se explica la importancia concedida a la rehabilitación del patrimonio arquitectónico existente.

Además, la Ley introduce criterios explícitos de sostenibilidad territorial como principio rectores de la misma, tanto en lo que se refiere a la preservación de las características ambientales del suelo rústico, como a la transformación racional del urbanizable y el urbano, con la finalidad de propiciar la mejora de la calidad de vida y asegurar un desarrollo equilibrado y socialmente cohesionado de las ciudades castellano-manchegas.

Así, y aunque no mencione expresamente el concepto de desarrollo sostenible más que para hablarnos de los criterios de clasificación del suelo rústico, la Ley está en la línea de las anteriormente analizadas, de apostar por un desarrollo urbano sostenible. En efecto, en la clasificación y el régimen jurídico del suelo rústico, se asumen los criterios sentados por la nueva legislación estatal para la clasificación, pero se les hace jugar informados por los principios rectores consagrados en los mencionados artículos de nuestra norma fundamental, y, en definitiva, por la idea capital del desarrollo racional, equilibrado y sostenible que debe presidir la ordenación del territorio, incluso por exigencia del derecho comunitario europeo.

De esta suerte, la Ley clasifica como de suelo no urbanizable, sometiéndolo al régimen derivado del artículo 1.1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, al contemplado en la Ley que se modifica como “suelo rústico de especial protección”, estableciéndose, no obstante, una categoría intermedia entre el suelo urbanizable y el no urbanizable: el “suelo rústico de reserva”. Para esta categoría la Ley, además de mantener la posibilidad del desarrollo e implantación de las actividades y usos propios de la categoría del suelo rústico común, pasa a admitir ahora, de manera expresa, la aptitud legal para ser transformado y, por tanto, la posibilidad añadida de su incorporación al proceso urbanizador, siempre que se cumplan los requisitos y las condiciones que al efecto se establezcan en el planeamiento urbanístico, muy en la línea de la derogada LRSV.

Por otra parte, se ha modificado de manera sustancial el régimen aplicable al suelo rústico, ya sea de reserva o no urbanizable de especial protección, al objeto de clarificar los usos permitidos en el mismo y las condiciones y requisitos que deberán cumplirse para la materialización de los mismos.

En lo que se refiere a la introducción de estándares urbanísticos de calidad la Ley 1/2003, de 17 de enero con el fin de adecuar el texto legal a la realidad administrativa y social y en el marco de los principios para la sostenibilidad, introduce diversas reglas de promoción tanto para las obras y elementos de urbanización como de edificación con criterios de eficiencia ecológica que, sin perjuicio de su determinación expresa en vía reglamentaria, propicien el ahorro energético, el reciclaje de los residuos y demás disposiciones aplicables derivadas del contenido de la Agenda 21 Local.

Por otra parte la Ley 7/2005 de 7 de julio del suelo y ordenación del territorio de Castilla- La Mancha modifica el artículo 79 en cuanto al destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo estableciendo que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo de las Corporaciones Locales, una vez incorporados al Proceso Urbanizador Edificatorio, podrán destinarse entre otros usos de interés social, a la creación y promoción del suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes, que en ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible.

Finalmente, en cuanto a la regulación de figuras específicas de planeamiento para la incorporación de los criterios de sostenibilidad la protección conjunta e integral del desarrollo urbano y el medio ambiente se concreta en esta Comunidad Autónoma en los instrumentos de ordenación territorial. Los planes de ordenación del territorio regulados en el artículo 18 son instrumentos que, abarcando la totalidad o parte del territorio de la Comunidad, tienen por objeto bien la ordenación integral, bien la de una o varias cuestiones sectoriales del ámbito a que se refieran.

Los Planes de Ordenación del Territorio tienen como objetivo principal la organización racional y equilibrada del territorio y, en general, de los recursos

naturales que procure la articulación, integración y cohesión tanto interna como con el resto de España de la Comunidad Autónoma, así, como la disposición de actividades y usos que optimice las condiciones de vida en colectividad y armonice el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio arquitectónico, histórico y cultural.

Los Planes de Ordenación del Territorio definen un modelo territorial que deberá cumplir alguna de las siguientes funciones⁴⁹⁴:

a) *Establecer los objetivos y criterios de coordinación general para la formulación del planeamiento municipal.*

b) *Determinar los objetivos de carácter territorial y los criterios de compatibilidad espacial que deban cumplir las actuaciones sectoriales de las diferentes Administraciones públicas.*

c) *Establecer las previsiones espaciales precisas, incluso realizando reservas de suelo dotacional en cualquier clase de suelo, para actuaciones y proyectos de las Administraciones públicas o de interés regional.*

Asimismo, el reglamento de planeamiento (Decreto 248/2004, de 14 de septiembre) establece como determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio entre otras, *“la definición de los criterios básicos para la localización de las infraestructuras vertebradoras o ambientales, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, justificados en el adecuado equilibrio entre los criterios de sostenibilidad y los de promoción del desarrollo económico, definición de zonas para la ordenación del área*

⁴⁹⁴ Sobre este particular es de interés la consulta del trabajo *“La necesaria “Estrategia Territorial” en una región de contrastes”* de PILLET CAPDEPÓN, F. págs. 47-55 de la Obra colectiva *Ordenación del territorio y urbanismo en Castilla-La Mancha*. 2008. Op. cit.

geográfica considerada, con los fines de protección y mejora del medio ambiente, de los recursos naturales y del patrimonio histórico-cultural”.

Así se establece un programa de acciones según las Administraciones y entidades públicas que por razón competencial deban desarrollarlas. La definición de los criterios y las normas a los que habrá de ajustarse la ordenación urbanística del planeamiento municipal, señalando aquellas determinaciones que deban ser objeto de adaptación y justificando las alteraciones propuestas, dentro del respeto al marco competencial legalmente atribuido a las corporaciones locales. Así como la definición de las normas de aplicación general o directa, régimen de incompatibilidades y de alternativas o recomendaciones que deberán respetar, tanto la acción de las Administraciones Públicas, como la iniciativa privada.

1.i) Cataluña⁴⁹⁵

Mucho más ambiciosa que la recién analizada es la legislación catalana. Su ámbito de regulación ha sido más prolijo, sirviéndonos como síntesis lo siguiente. La disposición final primera de la Ley 10/2004, de 24 de diciembre de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonómica local, autoriza al Gobierno para que, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, refunda en un texto único la citada Ley y la Ley 2/2002 de Urbanismo, y para que regularice, aclare y armonice los textos de dichas Leyes.

El Texto Refundido de la Ley de Urbanismo elaborado en ejercicio de esta delegación recoge en un texto único las modificaciones a la Ley de Urbanismo derivadas de la Ley 10/2004 y, al amparo de la habilitación para regularizar,

⁴⁹⁵ Sobre el régimen jurídico del urbanismo en Cataluña se puede consultar la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña* (Director) Trayter Jiménez. Editorial Aranzadi. 2005

aclarar y armonizar los Textos Legales objeto de refundición. Asimismo, la existencia de dos regímenes transitorios, el previsto por la Ley 2/2002 y el previsto en relación a la aplicación de las modificaciones introducidas por la Ley 10/2004, ha exigido la necesaria adecuación de las disposiciones transitorias para regular todas las situaciones de transitoriedad que se puedan producir. Finalmente, las disposiciones adicionales y finales del Texto Refundido regularán y armonizarán las correspondientes disposiciones de los dos Textos Legales objeto de refundición.

Por tanto, en la actualidad, la legislación catalana se refunde en el Decreto legislativo de 2005 por que se refunde la ley de urbanismo, y las referencias que realizaremos a continuación se harán a este único texto aunque procedan, en origen, o bien de la Ley 2/2002 o de sus modificaciones posteriores.

Pero es interesante resaltar como ya la Ley 2/2002 de 14 de marzo se pronunciaba expresamente a favor de un desarrollo urbanístico sostenible al establecer que el primer objetivo de la Ley era impregnar las políticas urbanísticas de la exigencia de conjugar las necesidades de crecimiento con los imperativos del desarrollo sostenible, de forma que se traduzcan en la utilización racional del territorio; en la lucha contra la pobreza mediante este recurso, con la política de vivienda social; en la calidad de vida a alcanzar en todos los asentamiento humanos, tanto los existentes como los nuevos; en el incremento de la concienciación de la sociedad en relación al medio ambiente; en la gestión correcta y proporcionada de los demás recursos naturales, desde la perspectiva urbana, y en la de los residuos generados, así como en la utilización progresiva de las energías renovables y en una política eficiente de ahorro energético en general⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ Vid. “Principios generales de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña” de TRAYTER JIMÉNEZ, J.M en *Revista de urbanismo y edificación*, Nº. 6, 2003, págs. 41-60

La acción coordinada de los instrumentos de planificación territorial, urbanística y sectorial, y su puesta en práctica, deben constituir uno de los soportes esenciales para el desarrollo sostenible de Cataluña, siguiendo las premisas de la Conferencia de Río de 1992 y de la Carta de Aalborg, entre otros instrumentos de escala mundial al respecto.

Pero además y lo que es más importante, define su concepto atendiendo a las definiciones dadas en Río y Aalborg. En efecto, la Ley catalana define el desarrollo urbanístico sostenible como *“la utilización racional del territorio y del medio ambiente y conlleva conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, conlleva también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente. El ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar, de acuerdo con la ordenación territorial, el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible”*.

Por otra parte y como continuación a esta primera introducción expresa del concepto de desarrollo urbanístico sostenible la novedosa ley de 16 de junio de 2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña establece en su artículo 2 que los principios que deben inspirar la actuación de los poderes públicos en materia de paisaje son, entre otros, el favorecimiento de la evolución armónica del paisaje de acuerdo con los conceptos de utilización racional del territorio, de desarrollo urbanístico sostenible y de funcionalidad de los ecosistemas, y se remite a la definición genérica que hace la Ley 2/2002,

para abordar desde la perspectiva paisajística lo que parece que deban ser los nuevos principios que determinen de qué forma hayan de crecer las ciudades y los núcleos de población catalanes en el futuro.

Por otra parte, la más reciente Ley 2/2004 de 24 de diciembre de Modificación de 2/2002 de 3 diciembre, de urbanismo para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, en línea con su antecesora está impregnada de un fuerte contenido ambientalista y apuesta expresa y claramente por el desarrollo urbano sostenible. Sirva de botón de muestra el Preámbulo de la misma en la que ese considera que la articulación del territorio catalán como una realidad ambientalmente sostenible, funcionalmente eficiente, económicamente competitiva y socialmente cohesionada debe ser el objetivo principal de la acción de los poderes públicos y de la normativa en materia de urbanismo y de ordenación del territorio. Para avanzar hacia estos fines, imprescindibles a la hora de garantizar el bienestar de las generaciones presentes y de las venideras, es preciso promover un modelo de urbanización que se caracterice, en términos generales, por la compacidad de los asentamientos, la diversidad de sus funciones y el carácter socialmente integrado de su población⁴⁹⁷.

El territorio catalán presenta unas potencialidades óptimas que son fruto tanto de los factores físicos - el clima, la orografía variada, la riqueza de los paisajes - como del legado histórico - la estructura urbana, las infraestructuras, la persistente humanización del entorno - y la actuación de los poderes públicos. Sin embargo, existen algunas dinámicas - como por ejemplo la dispersión de la urbanización, la creciente especialización funcional del espacio y el riesgo de la segregación inducida por el mercado inmobiliario - que, de

⁴⁹⁷ Sobre este particular se puede consultar el trabajo de SIBINA TOMÀS, D “Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Cataluña” *Cuadernos de derecho local*, Número 7, 2005, págs. 46-72.

perdurar, pueden llegar a poner en peligro el uso racional del territorio y, en último término, el bienestar colectivo.

El Texto Refundido de 2005 recoge esta visión que daban en sus preámbulos las leyes de 2002 y 2004 desde diversas perspectivas como veremos a continuación. En primer lugar, por que respecto de los criterios de clasificación de suelo los artículos 3 y 4 participan de la finalidad de garantizar la sostenibilidad territorial. Así, el artículo 3 modifica varios aspectos de la Ley 2/2002 para mejorar la gestión del suelo no urbanizable, la protección del paisaje y el uso racional del territorio.

Con este objetivo, se incorporan como directrices para el planeamiento urbanístico la necesidad de preservar de la urbanización los terrenos de pendiente superior al 20%, siempre y cuando eso no comporte la imposibilidad absoluta de crecimiento de los núcleos existentes, también se determina que la pérdida de los valores forestales o paisajísticos de terrenos como consecuencia de un incendio forestal no puede ser el fundamento para modificar su clasificación como suelo no urbanizable.

La modificación, por su parte, redefine en positivo el concepto de suelo no urbanizable poniendo énfasis en los valores de los terrenos como motivadores de esta clasificación y especificando la posibilidad de determinar los terrenos excluidos del desarrollo urbano atendiendo a criterios objetivos establecidos por el planeamiento territorial o urbanístico, de acuerdo con la última doctrina del Tribunal Constitucional.

La modificación introduce también varias especificaciones para asegurar la debida implantación e integración de las edificaciones en el territorio y aclara el procedimiento de tramitación de los proyectos de actividades y construcciones directamente vinculadas a la explotación de recursos naturales. Con el mismo objetivo, la Disposición Transitoria Primera establece en qué

condiciones se puede autorizar actuaciones de rehabilitación de masías y casa rurales en defecto de catálogo de actuaciones de ampliación de edificaciones existentes legalmente implantadas.

En segundo lugar, porque, por virtud del artículo 7 del texto legal, se aclara el computo de los estándares urbanísticos cuando concurren diferentes usos en un sector y establece en el ámbito legal la exigencia, en determinados supuestos, de incrementar las reservas de espacios libres cuando se promueven modificaciones de planeamiento que comportan un aumento de la densidad del uso residencial. Además, respecto al suelo urbano, establece unas reservas específicas en determinados supuestos.

Por su parte, el artículo 4 establece un precepto destinado a integrar las consideraciones ambientales en el planeamiento urbanístico. Así, se establece un régimen transitorio, mientras no se transponga la Directiva 2002/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, por el que se sujetan a evaluación de impacto ambiental o a declaración de impacto ambiental determinados supuestos relativos sobre todo a actuaciones que afectan a suelo no urbanizable.

En la misma línea, la disposición transitoria segunda establece que las figuras de planeamiento urbanístico derivado en suelo urbanizable que desarrollan planeamiento urbanístico deben justificar en todos los casos que se adaptan los imperativos derivados de la utilización racional del territorio y a otras determinaciones establecidas por los artículos 3 y 9 de la Ley 2/2002.

Por otra parte se regulan en el artículo 56 los Planes directores urbanísticos a los que corresponde, en conformidad con el planeamiento territorial y atendiendo a las exigencias del desarrollo regional, establecer entre otras:

Las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de alcance supramunicipal, las determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de personas y mercancías y el transporte público, las medidas de protección del suelo no urbanizable y los criterios para la estructuración orgánica de este suelo.

Así como la concreción y delimitación de las reservas de suelo para las grandes infraestructuras, tales como redes viarias, ferroviarias, hidráulicas, energéticas, portuarias, aeroportuarias, de saneamiento y abastecimiento de agua, de telecomunicaciones, de equipamientos y otras similares.

1.j) Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana ha sido, sin duda alguna, en el ámbito del urbanismo una de las pioneras en llevar a cabo una completa regulación de la actividad urbanística rompiendo con el esquema preestablecido de nuestra legislación tradicional (las leyes de suelo de 1956, 1976 y 1992), incluso con carácter previo a la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97. En efecto, la ley 6/1994 reguladora de la actividad urbanística ha supuesto sobre todo la introducción de una nuevo o más bien recuperada forma de hacer urbanismo mediante la inserción de la figura del ya famoso agente urbanizador que no es otra cosa que un concesionario de la función pública urbanística.

Pero desde la ley de 1994 hasta la actualidad la Comunidad Valenciana ha completado su ordenamiento urbanístico con distintas normas de gran interés para el objeto de nuestro estudio.

En efecto, tanto la ley 4/2002 de 30 de junio de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, como la ley 3/2004 de 30 de junio de ordenación y fomento de la calidad de la edificación, la ley 10/2004 de 9 de diciembre de suelo no urbanizable y la ley urbanística 16/2005 que deroga la polémica ley

6/1994 de 15 de noviembre constituyen el corpus jurídico que regula la actividad urbanizadora y edificatoria en la Comunidad Valenciana⁴⁹⁸.

La ley urbanística, al igual que la ley catalana anteriormente comentada, hace del desarrollo urbano sostenible su nuevo buque insignia, ya sea porque existe una conciencia real de su necesidad y de su implantación o porque resulta en la actualidad la corriente urbanística más políticamente correcta, el caso es que el preámbulo de la ley aborda la sostenibilidad no como una característica más de la ley sino como la forma en que debe hacerse ciudad en el siglo XXI.

En efecto, establece el Preámbulo que *“En los últimos diez años la idea de un desarrollo sostenible ha emergido como elemento fundamental de la planificación urbana. Existe una necesidad reconocida de aplicar estos principios como parte integral del planeamiento y el desarrollo urbano. La mejora de la calidad del medio ambiente, la protección del patrimonio urbano y el entorno cultural dentro y fuera de las ciudades, o el fomento de la vivienda social, se perfilan hoy como objetivos imprescindibles que deben guiar la planificación urbanística de nuestras ciudades.*

La necesidad de crear una ciudad más sostenible se convierte así en uno de los mayores retos a los que se enfrentan los poderes públicos del siglo XXI, reto que la presente Ley afronta decididamente dotando a nuestra comunidad del mecanismo legal necesario para diseñar políticas urbanísticas dirigidas a compatibilizar crecimiento y dinamismo económico con cohesión social, de forma que se alcance a conjugar las necesidades de crecimiento con los imperativos del desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos.”

⁴⁹⁸ Esta Ley urbanística está magistralmente comentada por GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S y DE LA FUENTE CABERO, I en su obra *La nueva legislación urbanística valenciana: doctrina y texto legal: incluye comentarios y texto completo de las normas más relevantes de la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana, territorial, de vivienda y de edificación*. Tirant lo Blanch, 2006.

Sin embargo la ley utiliza también el concepto de sostenibilidad en sentido amplio para justificar unos objetivos, que no se adecúan a la idea de desarrollo urbano sostenible pues establece que en desarrollo de una política territorial sostenible para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, la nueva Ley Urbanística Valenciana tiene cuatro objetivos principales: Reforzar los derechos de los propietarios de suelo, dotar de mayor transparencia y competitividad los procesos de selección del urbanizador y adjudicación de programas para el desarrollo de actuaciones integradas, adecuar la regulación de los programas a la realidad socio-jurídica vigente y fomentar la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública.

La ley define en qué consiste la actividad administrativa en el urbanismo incluyendo distintos aspectos que cohonestan urbanismo y medio ambiente, estableciendo, entre otros, una serie de objetivos y finalidades la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida, potenciando un desarrollo urbano sostenible dentro de los principios definidos en el artículo 45 de la Constitución y la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultura, paisajístico y arquitectónico.

En cuanto a los criterios de clasificación de suelo la ley 16/2005 establece que la clasificación del suelo no urbanizable será aquel que ha sido así clasificado de acuerdo con la Ley del Suelo No Urbanizable. Procederá necesariamente esta clasificación para los terrenos que deban ser preservados permanentemente del proceso urbanizador de acuerdo con dicha ley, a la que se ajustará su régimen jurídico urbanístico y aquellos no necesarios para un desarrollo urbano acordado y sostenible según el modelo territorial y urbano establecido

Referencia expresa al desarrollo urbano sostenible en la definición de suelo no urbanizable que es desarrollado en la ley de suelo no urbanizable de 10

de diciembre de 2004 en la que determina como objetivos y criterios territoriales de clasificación, entre otros, *la conservación y restauración de sus características y recursos naturales, así como proteger sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, la minoración de los efectos derivados de la presencia de riesgos naturales o inducidos, la potenciación del medio rural como forma sostenible de organización del territorio y de la economía agraria valenciana y el mantenimiento de los usos y actividades propias del medio rural.*

Por otra parte, la ley de suelo no urbanizable admite la posibilidad de existencia de algunos usos edificatorios en suelo no urbanizable, previa declaración de interés comunitario de la misma siempre y cuando la justificación de la necesidad de emplazamiento en el suelo no urbanizable se realice valorando la imposibilidad física de la actividad en otro tipo de suelo, la incidencia de la actividad en el desarrollo sostenible o la recuperación natural de las zonas deprimidas, la cercanía de la actividad a las redes de infraestructuras ya existentes, y la contribución de la actividad a mejorar los niveles de ocupación laboral de la zona.

En lo que se refiere a la introducción de estándares urbanísticos, el ley 16/2005 de la actividad urbanística establece una serie de normas de aplicación directa (artículo 8) de adaptación de las construcciones al ambiente entre las que cabe destacar una remisión general de adaptación a las mismas, una protección específica del patrimonio histórico muy estricta, pues establece que las construcciones emplazadas en las inmediaciones de bienes inmuebles de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional han de armonizar con ellos, aun cuando en su entorno solo haya uno con esas características, por otra parte, no se permitirá que la situación o dimensiones de los edificios, los muros, los cierres, las instalaciones, el depósito permanente de elementos y materiales o las plantaciones vegetales rompan la armonía del paisaje rural o

urbano tradicionales, o desfiguren su visión. Y tampoco se permitirá mientras no exista Plan que lo autorice, la edificación con altura superior a dos plantas medidas en cada punto del terreno natural, sin perjuicio de las demás limitaciones aplicables.

Por otra parte, la ley 4/2004 de 30 de junio de Ordenación del Territorio y del Paisaje introduce novedades interesantísimas en cuanto a la posibilidad de exigencia de mínimos y máximos urbanístico-ambientales en aras a la consecución de un desarrollo sostenible, y crea dos nuevas figuras, los umbrales y las cuotas de sostenibilidad.

En efecto, la ley crea un sistema de indicadores territoriales y ambientales que denomina Umbrales de Sostenibilidad (artículo 8.1) que serán aprobados por el Consell y que podrán determinar el consumo de recursos, especialmente el agua y atmosfera para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana. Por otra parte las cuotas de sostenibilidad (artículo 83) se erigen en la herramienta de intercambio que juega en las aportaciones derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes a las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida, y éstas podrán derivarse de la gestión urbanística (artículo 84), y de las actuaciones en suelo no urbanizable (artículo 85).

Estas cuotas funcionan de forma que cuando el planeamiento municipal sobrepase, por causa justificada, los umbrales establecidos. En tal supuesto, los municipios contribuirán a la sostenibilidad destinando, anualmente y durante la vigencia del plan, una cantidad de cuyos parámetros se determinarán por la normativa reglamentaria, a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida, y el importe resultante de las cuotas de sostenibilidad aportadas por un municipio se destinará:

a) La mitad a programas o proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida del propio municipio, o a otros que les estén vinculados territorialmente y presenten índices menores a los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes, o los reduzcan.

b) La mitad, al Fondo de Equidad Territorial.

Finalmente, en cuanto a la regulación de figuras específicas de planeamiento o de ordenación del territorio que integren la perspectiva del desarrollo sostenible también es novedosa la ley valenciana al incluir una diferenciación de los planes locales y regionales a los que se someterá a esta nueva visión del urbanismo sostenible.

Desde el punto de vista local, la ley 4/2004 de 30 de junio de ordenación del territorio y el paisaje en la Comunidad Valenciana introduce desde la perspectiva del planeamiento urbanístico la obligatoriedad de adaptación al mismo a las limitaciones ambientales y de ordenación territorial que imponga la ley directamente a través de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, y así no duda en limitar la competencia de planeamiento municipal que deberá ser ejercida, con los límites que impongan los valores territoriales, naturales, paisajísticos, culturales dignos de protección y la disponibilidad de recursos en su término municipal, además los municipios velarán porque el planeamiento previsto no supere los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes fijados por Decreto o establecidos en los planes de acción territorial que afecten a su término. A tal efecto, los planes generales, planes especiales y planes parciales de mejora o cualquier otro instrumento previsto en la legislación urbanística que permita la transformación de nuevos espacios establecerán en su memoria justificativa el porcentaje de suelo efectivamente ocupado, el susceptible de ocupación en ejecución del planeamiento vigente, y el que resultaría de la aprobación del documento

tramitado, así como la intensidad de los usos previstos. El mismo tratamiento dará al resto de conceptos para los que existan indicadores territoriales y ambientales, referidos a todo el ámbito municipal.

A caballo entre los estándares urbanísticos y la regulación de figuras específicas de planeamiento la nueva ley urbanística, por su parte, recoge desde la perspectiva municipal una interesante novedad que puede permitir solventar uno de los problemas jurídicos que se plantean en cuanto a la integración de las Agendas 21 y la normativa de control ambiental en la potestad reglamentaria de la administración a través de las ordenanzas locales, ya que su artículo 43 establece que las ordenanzas municipales de policía de la edificación regularan además de los ya clásicos aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones y, en general, aquellas condiciones de las obras de edificación que no sean definitivas de la edificabilidad, y los criterios y objetivos para el desarrollo de Acciones para la Sostenibilidad y la Calidad de Vida de los Ciudadanos que puedan financiarse, en su caso, por el Fondo de Equidad Territorial.

Por otra parte, desde un punto de vista supramunicipal la ley introduce otra interesante novedad que son las denominadas Directrices definitivas de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio (Capítulo III), dentro de las cuales recoge las denominadas directrices relativas a la sostenibilidad y a la calidad de vida de los ciudadanos que fijaran criterios y objetivos que tengan por finalidad la consecución de la sostenibilidad del municipio y, en concreto, y como mínimo, respecto de:

1. La utilización racional del suelo.
2. El uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad.
3. La protección del medio natural.

4. La conservación y puesta en valor del Patrimonio Cultural.
5. La revitalización del Patrimonio Rural.
6. La ordenación del Litoral.

Por otra parte, las directrices relativas a la calidad de vida e los ciudadanos fijaran criterios y objetivos que tengan por finalidad la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y, en concreto, y como mínimo, respecto de:

1. La mejora de los entornos urbanos.
2. Transporte público.
3. Equipamientos y dotaciones públicas.
4. Acceso a la vivienda.

Por su parte, desde la perspectiva regional o autonómica que comentábamos, desde la ordenación del territorio, la Comunidad Valenciana es también pionera en la coordinación de los instrumentos y planes que aglutinan intereses que inciden sobre el territorio, y en este sentido la reciente ley 4/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje lleva a cabo una completa regulación que apuesta fuertemente por el desarrollo sostenible, y lo que es más importante, ofrece instrumentos jurídicos para hacer del mismo una realidad. En efecto, el Preámbulo de la ley retoma, y hace suyos los principios del Informe Brundtland de forma que partiendo de que el desarrollo sostenible tiene como objetivo la mejora de la calidad de vida e todos los ciudadanos, se deberá aumentar la cohesión social de la Comunidad mediante un desarrollo económico compatible con la protección y mejora de la naturaleza, y una utilización racional de los recursos naturales, de forma que no quede comprometido el futuro de las generaciones venideras.

Ante estos planteamientos, indicadores de la nueva realidad, se formula una regulación que establece el marco donde tiene cabida la armonización de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial de forma que, tal y como establece la Estrategia Territorial Europea, se creen nuevas formas de colaboración institucional con el fin de contribuir a que, en el futuro, a las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, que hasta ahora actuaban de forma prácticamente independiente, formen parte de una actuación integrada y coherente con las claves de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Para lograr estos fines la ley introduce una interesante novedad (Arts. 72 y 73) las denominadas acciones y programas para la sostenibilidad y la calidad de vida, que promueven los objetivos de desarrollo sostenible estableciendo compromisos temporales, económicos, financieros y administrativos para la ejecución de uno o varios proyectos.

1.k) Extremadura⁴⁹⁹

El concepto de desarrollo sostenible se incluye como uno de los objetivos básicos de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre del territorio y del suelo, concretamente su Exposición de Motivos nos dice que, en este sentido y en cuanto ligado a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad en el doble plano individual y social, la Ley concede especial relevancia al valor medioambiental, desde una concepción amplia del medio ambiente (comprensivo del natural, desde luego, pero también del cultural y, por tanto, urbano) para su compatibilización con el también imprescindible desarrollo

⁴⁹⁹ La ley del territorio y del suelo de Extremadura fue comentada por ROMERO REY, C en su trabajo “La ejecución del planeamiento urbanístico hacia un nuevo modelo de crear ciudad: especial referencia a la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura” *Anuario de la Facultad de Derecho*, Nº 23, 2005, págs. 309-313. Y más recientemente por ROGER FERNÁNDEZ, G en “La inserción de la Ley 8/2007, de Suelo, en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura” *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 2, 2008, págs. 281-294

económico-social en la línea del que ya se ha acuñado internacionalmente y en el Derecho comunitario europeo como desarrollo sostenible. Concibe y maneja, por ello, la ordenación territorial y urbanística como instrumento básico y fundamental para la realización de tal modelo y, en particular, la salvaguarda de la calidad de vida y la procura de su constante mejora.

De esta forma, y aunque la ley extremeña no recoja luego en su articulado importantes innovaciones, al menos pretende dotar de coherencia al sistema de planificación territorial por lo que diseña un sistema de Planificación territorial y urbanística integrado.

De esta manera, la dialéctica propuesta de la ordenación del territorio y la urbanística se resuelve, por de pronto, desde intencionados criterios de desarrollo sostenible, en una solución integrada que permita conseguir, como resultado, una política territorial coherente, más allá de la distribución de competencias administrativas con repercusiones o impacto sobre el territorio y la ocupación y el uso del suelo. La Ley ensambla las ordenaciones territorial y urbanística en un sistema único de planificación, sin perjuicio de su diferenciación interna, capaz para articular, cabalmente desde la perspectiva capital de la racional utilización del recurso natural suelo, todos los factores que inciden en la transformación y el aprovechamiento de éste y, por tanto, todos los intereses que computen entre sí pugnan por prevalecer al expresado efecto. Esta integración es resultado de la utilización de dos tipos de instrumentos: la planificación horizontal del espacio, encargada de la cohesión de los distintos intereses en la utilización del mismo, y la vertical y sectorial, encargada de organizar y reflejar las concretas operaciones de transformación y uso del territorio. La integración de estos dos tipos de planificación cristaliza en un sistema de planeamiento caracterizado por:

1. La definición de un nivel de planificación supramunicipal constituido, de un lado, por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales, con la función de velar por una ordenación y organización racionales del territorio, y, de otro lado, por los Proyectos de Interés Regional, instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones dotadas de una evidente proyección física o funcional supramunicipal.

2. La conservación de la importa fundamentalmente municipal de la ordenación urbanística, articulada sobre el doble escalón de planeamiento general y parcial-especial de desarrollo, complementación y mejora, centrandolo primero en la figura del Plan General Municipal e incluyendo en la segunda las de los planes Parciales y Especiales de Ordenación, acompañadas de la de los Estudio de Detalle.

1.1) Galicia

La Ley 15/2004 de 29 de diciembre constituye la última modificación legal a la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, y encuentra su principal justificación en la pretensión de perfeccionar la que se modifica y completar determinados aspectos puntuales de la legislación vigente con la finalidad de favorecer el acceso de la población a la vivienda, garantizar la sostenibilidad en los usos del territorio y fortalecer el sistema urbano y de asentamientos rurales tradicionales procurando evitar la dispersión de la urbanización y edificación sobre el territorio. De esta forma, y aunque ya la Ley 9/2002 contenía referencias al concepto de desarrollo sostenible, sin llegar a definirlo, con esta modificación se otorga carta de naturaleza a los instrumentos de planeamiento urbanístico para definir lo que haya de ser ese desarrollo urbanístico sostenible en el momento de la aprobación del plan. Así, la Ley 15/2004 introduce de forma expresa el

concepto de desarrollo urbanístico sostenible y lo aplica en varios momentos que resultan interesantes.

Por una parte, establece que en los municipios con más del 40% de la superficie del término municipal clasificada como suelo rústico de especial protección de espacios naturales, en aplicación del artículo 32 de la presente Ley, el plan general de ordenación municipal podrá otorgar otra clasificación en ámbitos colindantes sin solución de continuidad con el suelo urbano y con los núcleos rurales que resulten imprescindibles para el desarrollo urbanístico sostenible, siempre que el plan contenga las medidas necesarias para la integración de la ordenación propuesta con el paisaje y los valores merecedores de protección.

Por otra parte, el artículo 36 establece una subcategoría dentro del suelo rústico; el denominado suelo rústico de protección ordinaria. El régimen del suelo rústico de protección ordinaria tiene por finalidad garantizar la utilización racional de los recursos naturales y el desarrollo urbanístico sostenible.

Asimismo, se determina que el régimen de los denominados suelos rústicos de protección agropecuaria y forestal tendrán por finalidad principal la de preservar los terrenos de alta productividad y garantizar la utilización racional de los recursos naturales y el desarrollo urbanístico sostenible.

De esta forma, vemos como el medio rural constituye uno de los grandes ejes sobre los que pivota la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, propugnando la consolidación de la red de núcleos tradicionales existentes; evitando la dispersión de la urbanización y de las edificaciones; poniendo especial atención en la recuperación ambiental y en las áreas estratégicas y sensibles del territorio para conservar, recuperar y poner en valor el patrimonio natural y cultural de nuestro territorio; y promoviendo una gestión inteligente y sostenible del suelo. De ahí que la modificación operada

por la ley de 2004 incida en este aspecto e introduzca medidas adicionales de protección, entre las nuevas medidas incorporadas destacan las siguientes:

1. El establecimiento de un procedimiento específico que permitirá delimitar los núcleos rurales existentes y sus áreas de expansión sin necesidad de esperar por la aprobación del futuro plan general adaptado a la Ley.

2. La regulación del régimen del suelo de núcleo rural para facilitar la edificación concentrada de modo que puedan atenderse las demandas de expansión de los asentamientos tradicionales.

3. La recuperación de nuestro patrimonio arquitectónico tradicional, permitiendo la reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones tradicionales existentes en el medio rural y su destino a vivienda, equipamientos y usos turísticos.

4. La posibilidad de expansión de los establecimientos legalmente establecidos en el suelo rústico, sin perjuicio de que los nuevos establecimientos industriales y terciarios hayan de ubicarse en los suelos urbanizados adecuados para estos usos.

5. La revisión de determinadas condiciones de edificación a fin de garantizar el mantenimiento del carácter rural de los terrenos, procurando el menor consumo de suelo y la recuperación del paisaje natural.

6. Las medidas para evitar futuras parcelaciones urbanísticas en suelo rústico.

Finalmente corresponde realizar una breve referencia a la introducción de estándares y figuras específicas de planeamiento dirigidas a la satisfacción de este principio y en este sentido si que podemos afirmar que la ley gallega contiene un elenco muy numeroso de estándares que denomina límites de

sostenibilidad (artículo 46) y de calidad de vida y cohesión social (artículo 47), y normas de calidad urbana (artículo 48) de obligado cumplimiento para cada clase de suelo e incluso permite que las directrices de ordenación del territorio y los planes territoriales integrados aprobados al amparo de la Ley 10/1995 del Ordenación del Territorio de Galicia, puedan establecer los límites de edificabilidad para determinadas áreas del territorio. Esto dice mucho de esta normativa que, pese a ser bastante parca en contenidos concretos que las analizadas anteriormente, si que está apostando por un desarrollo urbano sostenible que vaya más allá de la mera protección ambiental de espacios rústicos y naturales⁵⁰⁰.

1.m) Madrid

El concepto de desarrollo sostenible se incluye en la Exposición de Motivos del Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid 9/2001, de 17 de julio, como apostilla de todos los objetivos predicables de la misma diciendo que *“finalmente, la Ley garantiza el desarrollo sostenible y la cohesión social, respetando el principio de subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad”*. Además se incluye como uno de los principios rectores de la ordenación urbanística al incluirlo dentro del de subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad, garantizando la utilización sostenible del territorio y la cohesión social.

Asimismo, y en la misma línea que la normativa analizada hasta el momento se clasifica como suelo no urbanizable de protección aquél que tenga

⁵⁰⁰ Sobre este particular y su relación con los nuevos criterio introducidos en la legislación estatal de Suelo de 2008 es de interés la consulta al trabajo de FERNÁNDEZ CARBALLAL. A *“Una reflexión sobre la situación actual del urbanismo en la comunidad autónoma de Galicia” El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 3, (Urbanismo y estado de las autonomías), Reus. 2008. págs. 53-73

algún valor que proteger por estar sometido a algún régimen especial, de acuerdo con la legislación sectorial o el planeamiento regional territorial, o algún valor que preservar, de conformidad con el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico. Y sigue diciendo la Ley que el planeamiento regional territorial clasificará directamente los terrenos que, en todo caso, deban pertenecer a esta clase de suelo. El establecimiento de dicha categoría encuentra su amparo en el desarrollo del artículo 45 de la Constitución Española que establece el derechos de todos, sin distinciones, a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el deber de conservarlo y la obligación de los poderes públicos de velar 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 ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»

Poco más encontramos en la norma analizada que ponga en valor el concepto de desarrollo sostenible como uno de los criterios de desarrollo urbano a tener en cuenta por la administración, no obstante, sí que encontramos algunas referencias a la introducción de estándares y figuras de planeamiento que traten de ofrecer una visión integral como la que abordamos en este estudio de lo que significa el desarrollo urbano sostenible, en este sentido, el Plan General configurado por la Ley armoniza dos derechos constitucionales como son la ordenación urbanística, entendida como desarrollo económico y social, y la protección del medio ambiente. El Plan General deviene instrumento jurídico de protección del medio ambiente, siguiendo los criterios más recientes de la Directiva europea en relación con la materia y de la Consejería de Medio Ambiente, exigiéndose en el documento de Avance del Plan un “Informe previo de análisis ambiental”, previo a la aprobación provisional por el Pleno del Ayuntamiento del Plan General, que así aprobado será remitido a la

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes para el trámite de su aprobación definitiva.

Mediante este procedimiento se quiere compatibilizar la protección del medio ambiente con la agilización del procedimiento y la seguridad jurídica de los administrados. Y decimos agilización del procedimiento porque no va a haber necesidad de nuevos informes medioambientales en el procedimiento administrativo para la tramitación del planeamiento de desarrollo y únicamente los relativos a la infraestructuras de saneamiento⁵⁰¹.

1.n) Murcia

La Ley del Suelo de Murcia de 2005, aprobada por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 junio refunde en un solo texto la Ley 1/2001 de 24 de abril de suelo de la Región de Murcia, modificada por la Ley 2/2002 de 10 de mayo y la Ley 2/2004 de 24 de mayo, pero al mismo tiempo, y como reza en su Exposición de Motivos, se pone especial énfasis en los instrumentos de ordenación y de planificación, y en la protección medioambiental y del patrimonio, puesto que la necesidad de crear una ciudad, un ámbito de relación y convivencia más sostenible, es uno de los mayores retos del siglo XXI.

Así, esta norma asume desde un principio todo el bagaje internacional y europeo en torno al desarrollo urbano sostenible, exponiendo como la evolución de las ciudades debe ser el resultado de la combinación de las distintas fuerzas sociales y de las acciones de los principales representantes de la vida cívica. Expone que es obligación de los poderes públicos dar cauce a dicha evolución, estableciendo los marcos legislativos en los que se debe desarrollar la ordenación del territorio y la planificación urbanística, entendidos

⁵⁰¹ La ley del suelo de la Comunidad de Madrid ha sido objeto de reflexión en el trabajo de DEL RÍO FERNÁNDEZ, A. L y NAVARRO PASCUAL, M. J “El nuevo Ordenamiento Jurídico Urbanístico de la Comunidad Autónoma de Madrid” *Análisis local*, Nº 38, 2001, págs. 15-26

en el escenario de la globalidad y del desarrollo sostenible como, en definición del Informe Brundtland, la satisfacción de las necesidades de la presente generación sin poner en peligro la posibilidad de que las futuras generaciones satisfagan las suyas⁵⁰².

Así, y con estos criterios, la reciente redacción establece un régimen peculiar en cuanto a la clasificación del suelo no urbanizable para la Huerta Murciana estableciendo que constituirán el suelo no urbanizable, con la categoría de suelo no urbanizable de protección específica, los terrenos de la Huerta tradicional de la Región Murciana, que deben preservarse del proceso urbanizador, por estar sujetos a algún régimen específico de protección incompatible con su transformación urbanística, de conformidad con los instrumentos de ordenación territorial, los instrumentos de ordenación de recursos naturales y la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, para la prevención de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

También tendrán esta clasificación, con la categoría de suelo no urbanizable protegido por el planeamiento, los terrenos, incluidos en la Huerta tradicional de la Región de Murcia, que el Plan General justificadamente así clasifique por sus propios valores de carácter agrícola, forestal, ganadero, minero, paisajístico o por otras riquezas naturales, así como aquellos que se reserven para la implantación de infraestructuras o servicios públicos.

⁵⁰² Estas cuestiones son desarrolladas por LÓPEZ PELLICER, J. A y LÓPEZ, A en “La Ley del suelo de la Región de Murcia ante la Ley estatal 8/2007, del suelo” *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N.º. 64, 2007, págs. 20-37

No obstante, y pese a las peculiaridades destacadas, a esta común y parca redacción que no aporta novedad sustancial a lo visto en las distintas leyes autonómicas analizadas hasta el momento, hemos de advertir que tampoco contempla expresamente estándares urbanísticos específicos. Aunque sí hace una especial apuesta por la incorporación de una serie de planes especiales denominados Planes Especiales de Actuación Urbanística, que tienen por objeto adecuar la actuación urbanística en áreas específicas con incipiente urbanización y peculiares características de su entorno ambiental, clasificadas como suelo urbano especial o urbanizable especial, para encauzar un desarrollo urbanístico sostenible.

1.ñ) Navarra

La Comunidad Foral ha hecho uso de su competencia en materia urbanística y de ordenación del territorio mediante la aprobación de diversas Leyes Forales, pudiendo ponerse su inicio en la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio. El momento más importante vino determinado por la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que constituyó un cuerpo normativo en el que se codificó la normativa Navarra sobre ordenación del territorio y urbanismo con el afán de constituir un instrumento jurídico de alcance global, donde los operadores jurídicos y los agentes en esta materia pudieran acotar una regulación completa y sistemática de la misma.

La aprobación de la Ley 6/1998 llevó consigo en el ámbito foral a una modificación de la Ley Foral 10/1994, que se efectuó a través de la Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Aprovechamiento Urbanísticos, que, como puede verse, tenía un contenido muy limitado dado que concernía solamente a este aspecto a fin de adecuar el ordenamiento foral a los principio básicos sobre derechos y deberes de la

propiedad fijados en la legislación estatal. La Ley de 1994 ha sido derogada por la Ley 35/2002 de 20 de diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra⁵⁰³.

En esta Ley Foral fija como objetivo ineludible el desarrollo territorial sostenible de Navarra, dado que cualquier intervención humana sobre el territorio debe prever sus consecuencias de modo de legar un espacio físico ambientalmente adecuado hacia el futuro. Y añade que este objetivo está unido a la persecución de una calidad de vida, donde el mantenimiento de los valores medioambientales y sociales reciba protección desde el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo.

Adicionalmente, y en atención a la especial relevancia que las necesidades ciudadanas ha adquirido en el ámbito del desarrollo urbano sostenible, se plantea como segundo objetivo el de coadyuvar desde el ordenamiento jurídico en la necesidad de que los ciudadanos de Navarra tengan una vivienda digna y de fácil adquisición, intentando remover los obstáculos existentes en su contra así como incentivando a través de los mecanismos jurídicos en la mejora de la posición de los ciudadanos en el acceso al mercado de la vivienda. A tal efecto la Ley Foral contempla a través de todo su articulado, aunque principalmente se desarrolle en el Título relativo al mercado del suelo, medidas tendentes a facilitar el acceso a la vivienda, permitiendo así una agilización de los procesos constructivos de modo que el suelo pueda estar en condiciones de ser edificado y así pueda disponerse de viviendas, en especial, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Por otra parte, se incorpora como parámetro básico que la tarea de perseguir estos objetivos no es solo función de las Administraciones Públicas,

⁵⁰³ Esta norma ha sido analizada por RAZQUIN LIZARRAGA. M.M en su trabajo “La nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra” publicado en *Revista de urbanismo y edificación*, Nº. 8, 2003.

ni tampoco se reduce a todas ellas. Se trata de una tarea donde todos deben estar unidos en la búsqueda de dar solución, la mejor solución, a las necesidades de los ciudadanos dentro de un marco de desarrollo sostenible del territorio y de las ciudades y pueblos. De ahí que la Ley Foral persiga como elemento destacado la colaboración entre las diversas Administraciones Públicas, fundamentalmente entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales, hasta el punto de que se ha articulado un Título I dedicado a la regulación de estas relaciones. Pero, además, también los ciudadanos, en cuanto sujetos particulares, tienen también un derecho a intervenir y colaborar en la persecución de los fines generales antes reseñados.

Desde esta perspectiva, define la Ordenación del Territorio en su artículo 27 como el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que orienten y regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, en función del objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, medio ambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras. Sus objetivos son los de definir la estructura territorial, perseguir la utilización racional y equilibrada del territorio, vertebrar el territorio mediante el establecimiento de infraestructuras y conexiones de comunicación, e insertar el desarrollo equilibrado y sostenible de sus diferentes partes en un conjunto coordinado y armónico que incida en el mejor desarrollo de toda la Comunidad Foral.

En cuanto a los criterios de clasificación del suelo, en la misma línea que las legislaciones analizadas más avanzadas, el artículo 94 establece en cuanto a la clasificación de suelo no urbanizable que tendrán esa consideración los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) *Que, de acuerdo con la legislación sectorial, estén sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación por sus*

valores paisajísticos, naturales, ambientales o agrícolas, o por sus valores históricos, artísticos, científicos o culturales.

b) Que estén excluidos del proceso urbanizador por los instrumentos de ordenación del territorio en razón al modelo de desarrollo territorial, a sus valores paisajísticos, naturales, ambientales o agrícolas, o a sus valores históricos, artísticos, científicos o culturales.

c) Que estén amenazados por riesgos naturales o de otro tipo que sean incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, desprendimiento, corrimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de perturbación de la seguridad y salud públicas o del ambiente natural.

También podrán incluirse los terrenos que habiendo tenido en el pasado los valores a que se refiere las letras a) y b), los hayan perdido por incendios, devastaciones u otras circunstancias y deban ser protegidos para facilitar su recuperación.

La innovación de esta Ley Foral al desarrollo urbano sostenible se produce de la mano de la introducción de estándares urbanísticos al explicitar, en su artículo 88, una serie de normas de aplicación directa para todas las clases de suelo. En concreto nos dice la Ley que Todos los usos del suelo y especialmente las construcciones habrán de adaptarse al ambiente natural y cultural en que estuvieran situadas. A tal efecto se establecen, con independencia de la clasificación de los terrenos, las siguientes normas de aplicación directa:

a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto

de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.

b) *En los lugares de paisaje abierto y natural, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras, vías pecuarias y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura, composición, color, materiales de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.*

c) *Las construcciones deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, con empleo en ellos de las formas y los materiales que menor impacto produzcan, así como de los colores tradicionales en la zona o, en todo caso, los que favorezcan en mayor medida la integración en el entorno inmediato y en el paisaje.*

d) *En áreas amenazadas por riesgos naturales o tecnológicos, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación u otros análogos, no se permitirá ninguna construcción, instalación, ni cualquier otro uso del suelo que resulte susceptible de padecer tales riesgos.*

Finalmente, en cuanto a la regulación de figuras de planeamiento específicas, la concepción que impera en cuanto a la Estrategia Territorial de Navarra es la de constituir un instrumento de ordenación territorial amplio, en el que prima su carácter estratégico y por tanto orientativo, de previsiones dirigidas al conjunto del territorio de Navarra. Por el contrario los Planes de Ordenación Territorial tienen como ámbito una parte del territorio de Navarra, respecto del que establecen determinaciones en orden a un desarrollo coordinado y adecuado.

A su vez, los Planes Directores de Acción Territorial tienen por objeto la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial. En cuanto a los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal se ha mantenido esta figura, procediendo, no obstante, a aclarar algunos de sus preceptos sobre todo en orden a diferenciar de forma nítida ambas figuras de Planes y Proyectos.

También se han introducido modificaciones muy importantes en lo relativo a la planificación urbanística. Se mantiene la división entre planeamiento general, el Plan General Municipal, y el planeamiento de desarrollo. No obstante, se contemplan tres figuras de Plan General Municipal; el plan ordinario, el plan para municipios de población igual o inferior a tres mil habitantes y el plan simplificado para municipios de población inferior a quinientos habitantes, en orden a ofrecer mecanismos más adecuados y ágiles en razón del nivel de población de los municipios habida cuenta de la situación municipal existente en Navarra.

No obstante, las modificaciones principales han ido dirigidas a la nueva configuración del Plan General Municipal, en el que se ha introducido como una de sus partes la Estrategia y el Modelo de Ocupación del Territorio⁵⁰⁴.

1.o) País Vasco

La Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco 2/2006, de 30 junio, regula de forma integral todo lo referente a esta materia procediendo a la derogación

⁵⁰⁴ Sobre esta Estrategia territorial es de interés la consulta a los trabajos de COLLADO CURIEL. J.C “La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea” en el libro colectivo *Ordenación del territorio y desarrollo territorial : el gobierno del territorio en Europa : tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (Coord. por Joaquín Farinós i Dasí, Joan Romero González), Trea. 2004, págs. 289-312 y del mismo autor “La Estrategia Territorial de Navarra: una experiencia de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial sostenible europeos a nivel regional” publicado en *economía y desarrollo sostenible : actas del congreso*, 2004, págs. 145-168

expresa de la legislación anterior que, a través de diversas leyes, regulaban los aspectos urbanísticos y del suelo de la Comunidad Autónoma, así esta norma junto con la Ley 4/1990 de ordenación del territorio establece el marco general de actuación de las Administraciones con competencias urbanísticas y de ordenación territorial⁵⁰⁵.

Esta Ley pasa de la simple mención al equilibrio ecológico establecida en su predecesora a una regulación integral del desarrollo urbano sostenible, establecido y definido como uno de los principios inspiradores de la misma. Además incorpora estrategias novedosas en materia de vivienda, en política de fomento de suelo y regeneración urbana.

Sobre la mención al desarrollo sostenible, como hemos advertido, establece de forma expresa que constituye el primer principio general en el que se apoya la Ley, y no solo lo menciona sino que procede a definirlo de la siguiente manera.

La función pública urbanística asegura el uso racional y sostenible de los recursos naturales y define un modelo territorial que:

a) *Propicia los procesos de producción y consumo favorecedores del carácter sostenible y duradero del desarrollo económico y social.*

b) *Induce la integración de las exigencias propias del medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona en las políticas públicas y las actividades privadas para salvaguardar la transmisión intergeneracional de un patrimonio colectivo, natural y urbano, saludable y equilibrado.*

⁵⁰⁵ Sobre las novedades de esta norma se puede consultar el trabajo de SANZ CEBRIÁN, R “Principales novedades de la ley del suelo y urbanismo del País Vasco” *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, Nº. 22, 2007 (Ejemplar dedicado a: Suelo y urbanismo), págs. 18-24

Seguidamente especifica que el desarrollo sostenible procura a todas las personas el disfrute de la naturaleza y el paisaje así como del patrimonio cultural, arqueológico, histórico, artístico y arquitectónico. Por ello, la ordenación urbanística asumirá, como criterios orientadores, los principios del desarrollo urbano siguientes:

a) *La sostenibilidad ambiental, al objeto de que el consumo de los recursos hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos y el ritmo de consumo de los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos, evitando igualmente que el ritmo de emisión de contaminantes supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos. A tal fin, la ordenación urbanística fomentará la utilización y aprovechamiento de energías renovables, la eficiencia energética, la minimización de producción de residuos y el ahorro de recursos naturales en los sistemas urbanos.*

b) *La protección de los recursos naturales propios del suelo, tanto por sus valores productivos como por ser referencia para la estrategia local de desarrollo urbanístico sostenible.*

c) *La ocupación sostenible del suelo, que contemple su rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad.*

d) *La construcción sostenible mediante la rehabilitación, dando prioridad a la regeneración del patrimonio construido y urbanizado en los núcleos originarios de la localidad y a la utilización de las viviendas vacías.*

e) *La movilidad sostenible, orientada a reducir el uso forzado e innecesario de los vehículos motorizados, dando prioridad a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente, mediante la planificación de su uso combinado.*

Así, y con el objeto de garantizar modelos urbanos armónicos, equilibrados y sostenibles se imponen los oportunos estándares urbanísticos en suelo tanto urbano como urbanizable, para garantizar la calidad y suficiencia de las diversas dotaciones y equipamientos que precisa una vida ciudadana de calidad. Entre ellos conviene destacar algunos desconocidos en la práctica actual. El primero tendente a garantizar la intensidad en la utilización del suelo para fines urbanísticos, a través de unas edificabilidades mínimas impuestas con carácter general así como de la obligación de ocupación mínima en planta de la edificación respecto a la superficie del ámbito a ocupar, ambas previsiones directamente relacionadas con el desarrollo sostenible. Por otra parte, se fomenta la presencia de arbolado en nuestras ciudades, ante la falta de previsión al respecto en el urbanismo que actualmente se conoce en nuestra Comunidad, al mismo tiempo que se establece un mínimo obligatorio de reserva para equipamiento privado y la posibilidad municipal de creación de la dotación residencial protegida, todo ello en garantía de una vida ciudadana más amable y equilibrada.

En esta misma línea, queda expresamente prohibida la segregación espacial de la ciudad mediante la concentración, por transferencias, de los porcentajes de reserva obligatoria de suelos para fines al servicio del interés general, que se limita de manera importante. A todo ello se añade la extensión

de la obligación de reserva de determinados porcentajes del uso residencial para fines de vivienda protegida, ya conocida en nuestra Comunidad, a otros municipios, a la que se le suma la obligación adicional de reservar suelo con destino a la figura novedosa de los alojamientos dotacionales. De esta manera se garantiza la regulación de los mercados del suelo y la vivienda ante la ineficacia e insolidaridad social del marco desregulador adoptado en otros ámbitos.

Por otra parte, el texto de la Ley recupera con plenitud la categoría de suelo no urbanizable o rústico, en consonancia con la jurisprudencia constitucional y en aras de la configuración de modelos urbanos sostenibles, por inadecuación de su desarrollo al modelo urbano definido por la ordenación urbanística.

Así, y con vocación de preservar el Medio Ambiente, la ley resalta los siguientes puntos:

1) *Se impone una utilización racional del suelo, a través del señalamiento con carácter general de una edificabilidad y una ocupación mínimas para evitar la extensión de la cultura de la vivienda unifamiliar y del adosado.*

2) *La ley muestra también especial atención a la correcta preservación y uso racional del suelo no urbanizable, así clasificado por la inconveniencia de su desarrollo, el régimen jurídico restrictivo en materia de reconstrucción de caseríos en dichos suelos así clasificados, y la protección de los denominados núcleos rurales. Asimismo, se establecen mayores limitaciones jurídicas para la instalación de viviendas ligadas a explotaciones hortícolas y ganaderas en suelo no urbanizable. Se recupera la posibilidad de delimitación de determinadas áreas de suelo urbano para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto sobre sus construcciones y edificaciones para, además de la obtención*

de suelo con destino a vivienda protegida, la obtención de suelo agrícola o forestal de especial protección con la finalidad de facilitar su preservación.

Bajo estos criterios, la ley clasifica el suelo no urbanizable de la siguiente forma:

1. *La clasificación como suelo no urbanizable se efectuará aplicando los siguientes criterios: improcedencia de la transformación urbanística de los terrenos, e inadecuación de los terrenos para el desarrollo urbano.*

2. *Es improcedente la transformación urbanística de los terrenos en los siguientes supuestos: a) Cuando estén sometidos a un régimen específico de protección por su valor agrícola, forestal o ganadero, por las posibilidades de explotación de sus recursos naturales o por sus valores paisajísticos, históricos y culturales, para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico. b) Cuando estén sujetos a la prohibición para la protección de elementos de dominio público. c) Cuando provoque riesgos de erosión, desprendimientos, corrimientos, incendios, inundaciones u otros riesgos naturales. d) Cuando resulte necesario para la protección de la integridad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos de interés público.*

3. *Son inadecuados para el desarrollo urbano los terrenos que hagan necesario el mantenimiento de su carácter rural para garantizar el respeto a la estrategia local de sostenibilidad del modelo de desarrollo urbanístico, o bien especiales exigencias de fomento del sector económico primario local.*

1.p) La Rioja

La Comunidad Autónoma de La Rioja, consciente de las tendencias actuales del urbanismo y de la ordenación del territorio, ha considerado oportuno el dictar una nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de

La Rioja, Ley 5/2006, de 2 de mayo, al objeto de dar un paso adelante en la dirección y gobierno del territorio que garantice un desarrollo equilibrado y sostenible. Este objetivo, considera que solo puede ser logrado a partir del entendimiento entre todas las Administraciones Públicas intervinientes y a partir del fomento de la participación tanto de propietarios como en general de toda la ciudadanía, en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes que esta materia reconoce e impone.

Esta ley parte de una nueva concepción del modelo territorial considerado como un espacio de colaboración y cooperación lejos de la antigua concepción en la que se establecían las fronteras dentro de las que se ejercían las competencias que nos eran propias. Asimismo, en materia urbanística considera que es necesario arbitrar mecanismos de sostenibilidad y protección del medio ambiente. A ello se destinarán medidas referidas a la Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas, de aplicación desde el 21 de julio de 2004, también dentro de la protección del medio ambiente se contemplan nuevos modelos específicos para el suelo no urbanizable como es la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable que funcionará a modo de normas mínimas de obligado cumplimiento, sin perjuicio que por la planificación municipal puedan establecerse medias adicionales de protección⁵⁰⁶.

El Título I, de regulación completamente novedosa, contempla la ordenación del territorio como una política de gobierno del territorio que pretende regular las actuaciones y los asentamientos que sobre él se producen con el fin de garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible de toda la Comunidad Autónoma. El modelo seguido en el nuevo régimen es el tradicional en cascada característico de la ordenación del territorio que,

⁵⁰⁶ Las principales novedades de esta norma se contienen en el trabajo de JAVIER SANTAMARÍA ARINAS, R y COELLO MARTÍN, C “La nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja” *Revista de urbanismo y edificación*, N.º. 15, 2007, págs. 69-99

partiendo del instrumento más general, referido a la totalidad del territorio, se concreta después a través de otros instrumentos más específicos y con determinaciones más vinculantes, pero sin descender a cuestiones de ordenación de detalle, que podrían ser más propias de la actividad urbanística municipal, con la que necesariamente ha de procurarse la coordinación.

Como instrumento de planificación superior más general, se crea la Estrategia Territorial de La Rioja, siguiendo un modelo ya establecido desde la Comisión Europea y seguido por varias Comunidades Autónomas, algunas de su entorno más próximo. Ese instrumento se concreta después a través las Directrices de Actuación Territorial, que se refieren a ámbitos espaciales o materiales más concretos, sobre los que se establecen reglas que ya pueden tener carácter vinculante.

Así, se define la Estrategia Territorial de La Rioja como el conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, los recursos naturales, las infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural, persiguiendo como finalidad principal un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio compatible con la mejora de la calidad de vida de los riojanos.

Por otro lado, las Directrices de Actuación Territorial, dentro del marco apuntado por la Estrategia Territorial de La Rioja, pero también de forma independiente, concretarán y completarán la política de ordenación (o mejor de gobierno) del territorio con el alcance específico que cada una de ellas determine en atención a lo que constituya su objeto.

Finalmente, se regula específicamente, pese a que se reconoce su naturaleza como Directriz de Actuación Territorial, la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja, como sustituto del ya obsoleto Plan

Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja, con la finalidad de fijar las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

En lo que se refiere a la planificación local la Ley sigue el modelo de planeamiento en cascada tradicional en el ordenamiento urbanístico, y que fue asumido ya por la anterior legislación riojana, ahora bien incorpora importantes novedades que obedecen a esas finalidades antes aludidas de garantizar un desarrollo urbano equilibrado y sostenible. Así, en la regulación del Plan General Municipal se introducen criterios de sostenibilidad medioambiental para su sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental.

2. Tendencias y apreciaciones sobre la regulación autonómica de urbanismo y ordenación territorial

Tras la lectura de la normativa autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo, y antes de adentrarnos en el estudio de la legislación estatal de suelo vigente, procede que realicemos una valoración general del análisis realizado en las páginas precedentes.

En primer lugar, es preciso destacar que, tras la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que como sabemos, produjo el efecto inmediato de propiciar la rápida aparición de diecisiete normas autonómicas, en su mayoría dictadas de urgencia y utilizando la denominada técnica de leyes puente para llenar el vacío que la citada sentencia provocó. Ahora bien, la gran parte de aquella normativa hoy en día ha sido reformada o actualizada en textos normativos totalmente nuevos, que en su mayor parte no sólo se han limitado a llenar los vacíos producidos por la sentencia, sino que además han llevado a cabo una profunda regulación en materia de ordenación del territorio y urbanismo que moderniza, actualiza e incorpora la visión del

urbanismo sostenible en las Comunidades Autónomas mediante distintos instrumentos entre los que cabe destacar la regulación y delimitación de los usos permitidos y prohibidos en suelo no urbanizable a través de Planes de Ordenación del Territorio, el establecimiento de estándares medioambientales e incluso definiciones jurídicas del desarrollo urbano sostenible, aspectos todos ellos sobre los que hemos centrado la reflexión en páginas anteriores.

Quizá la asignatura pendiente en lo que a esta visión integradora se refiere, sea la necesaria corrección integradora de los planes sectoriales y su inserción en los planes de ordenación del territorio y los instrumentos de planeamiento urbanístico, como es el planeamiento general normalmente previsto en las leyes autonómicas estudiadas, que aunque se están dando los primeros pasos en este sentido, ciertamente, aún queda mucho camino por recorrer para que esto sea una realidad tangible en la total ordenación del territorio.

Pero en cualquier caso, es de resaltar uno de los aspectos positivos de las nuevas leyes autonómicas de urbanismo, y es que no sólo hacen mención al principio de desarrollo sostenible como inspirador de las actuaciones urbanísticas⁵⁰⁷, sino que además, en su mayoría, han regulado el urbanismo y la ordenación del territorio conjuntamente (Asturias 2004, Canarias 2000,

⁵⁰⁷ En este sentido se pueden distinguir tres grupos, uno en cuyas legislaciones sólo se menciona sin llegar a delimitar el concepto, aunque luego queda reflejado en la concepción totalizadora que suelen otorgar a la Ordenación Territorial, entre las que se encuentran, Andalucía 2002, Asturias 2004, Valencia 2005, Extremadura 2001, y Madrid 2001. Un segundo grupo que puede catalogarse de pionero en establecer ya en sus primeras legislaciones urbanísticas el concepto de desarrollo sostenible como principio inspirador de las políticas urbanísticas, y en la apuesta por una política territorial coordinada e integrada con claros criterios acordes a la Estrategia Territorial Europea, A la Declaración de Río y al Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano o a la Carta Europea de Ciudades Sostenibles, entre las que se encuentran los archipiélagos, Baleares y Canarias con sus legislaciones de 2000, Cantabria 2001, Castilla y León 1999 (y más recientemente se confirma en las Directrices Esenciales de Ordenación Territorial de 2008). Y un tercer grupo que incluye todo el bagaje internacional y comunitario en su definición, delimitando el concepto conforme a los postulados de Río y Aalborg, e incluso actualizándolo desde una visión más actual en la línea sentada por la Ley del Suelo del Estado de 2008, añadiendo sobre todo específicamente la visión social y económica, y perspectivas de promoción del derecho a la vivienda o la regeneración urbana, entre estas se encuentran Aragón 2009, Cataluña 2005, Galicia 2004, Murcia 2005, Navarra 2002 y País Vasco 2006.

Cantabria 2001, Catilla la Mancha 2005, Cataluña 2005, Extremadura 2001, Galicia 2004, Navarra 2002, País Vasco 06 y Rioja 2006) e intentan armonizar, aunque sólo sea en el ámbito de su comunidad, los intereses ambientales, sociales y urbanísticos.

Conscientes de los problemas de gestión territorial y ambiental y de la dificultad de planificar territorialmente los equipamientos y las infraestructuras que pueden suponer múltiples urbanizaciones inconexas con la trama urbana, los legisladores autonómicos han fijado (unos más que otros) determinadas limitaciones al modelo territorial que podía implicar una aplicación sin condiciones de las calidades urbanísticas que reclama la nueva legislación estatal de 2008. En este sentido puede clasificarse el estado de avance e innovación de la imposición de estos estándares en dos grandes grupos.

Por un lado existen determinadas legislaciones urbanísticas que se quedan en establecimiento de estándares claramente insuficientes para la consecución de la sostenibilidad urbana, en líneas generales, análogos a los previstos en el Reglamento de Planeamiento, y su Anexo del año 1978, aunque determinados de distintas formas, y que en su caso, los relegan a la concreción vía reglamentaria, lo que en mi opinión puede llegar a reducir la efectividad que estas herramientas pueden llegar a suponer para la implantación de un auténtico sistema de indicadores de sostenibilidad de los procesos de desarrollo urbano. Y por otro, y por suerte es el grupo más numeroso, encontramos aquellas en las que introducen mejoras, al tiempo que incorporan nuevos problemas y soluciones.

Por otra parte, también es de destacar que pese a que todas las legislaciones hablan, entre sus principios de uso racional de los recursos naturales y de la sostenibilidad del desarrollo, no obstante también se aprecian contradicciones dentro de un mismo texto legal, entre los mecanismos que

desarrollan la legislación estatal y los que tratan de compensarlo; en muchos casos, soluciones acertadas en cuanto a cohesión social se acompañan de otras perniciosas desde el punto de vista de las economías públicas y desde el medio ambiente⁵⁰⁸. Pero en un intento de valoración optimista de tales regulaciones, se comentan a continuación algunas de las propuestas más destacadas.

En primer lugar, y visto desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, debe subrayarse que en general, son muchas las leyes autonómicas las que tratan de solventar la inconexión de la trama urbana, como uno de los principales condicionantes a los problemas ambientales de las ciudades, empleando diversos mecanismos que limiten las posibilidades del desarrollo de suelos alejados de los cascos urbanos actuales:

- Así destaca que la gran mayoría de las leyes fomentan el crecimiento continuo y la renovación del tejido existente frente a la expansión como criterio de calidad que ha de perseguir el planeamiento general, (Asturias 2004, Aragón 2009, Baleares 2008, Castilla y León 1999, Castilla la Mancha 2005, Cantabria 2001, Comunidad Valenciana 2005 y Galicia 2004).

- En otros casos, (Asturias 2004, Aragón 2009, Castilla la Mancha 2005, Extremadura 2001, Andalucía 2002, Madrid 2001, Galicia 2004, Navarra 2002), se pretende limitar los, inicialmente, amplios derechos de desarrollo del suelo urbanizable conferidos por la legislación estatal del 98 reintroduciendo la programación. Estos legisladores autonómicos señalan que el suelo urbanizable no sectorizado requiere de un Programa de Actuación Urbanística para incorporar al proceso urbanizador, con la función limitada de determinar el ámbito de gestión en suelo urbanizable, las condiciones técnicas, jurídicas y económicas y la vinculación legal de los terrenos al proceso urbanizador y

⁵⁰⁸ IZQUIERDO RONCERO, J.J profundiza sobre estas cuestiones en su trabajo “Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española” *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, Nº 139, 2004, págs. 43-66

edificatorio del sector. Los requisitos para su tramitación podrían ser: la continuidad con lo existente, el agotamiento del suelo urbanizable sectorizado, etc. Pero sobre todo, lo más destacable es que se trata de un programa al que se ha de subordinar el planificador⁵⁰⁹.

- Más concreta y concluyente es la legislación canaria o balear, (Canarias, 2000, Baleares 2008) que impone determinados requisitos al suelo urbanizable como son, el de continuidad con el suelo urbano y entre sí, evitando bolsas aisladas, por no hablar de las moratorias urbanísticas, y de otros estándares de desarrollo urbano sostenible, entre los que destaca la contención de la oferta alojativa y otras medidas relacionadas con el turismo de masas que amenazan la biodiversidad de los Archipiélagos.

- También destaca, como medidas eminentemente ambientales aquellas que introducen parámetros novedosos como la implantación de un índice de permeabilidad del 50% en los espacios libres (la mitad de la superficie destinada a plantaciones vegetales) (Castilla y León, 1999, Castilla la Mancha 2005, Cantabria 2001, Aragón 2009), una medida destinada a reducir la escorrentía de las aguas pluviales y la temperatura local al haber menos superficies pavimentadas con materiales que, por su menor calor específico, absorben y desprenden rápidamente calor proveniente de la energía solar.

⁵⁰⁹ Se ha dicho que todas las Leyes urbanísticas *suprimen la figura de los Programas de Actuación Urbanística* (PAU) como instrumentos de planeamiento Vid. PORTO REY, E “Algunas técnicas e instituciones urbanísticas innovadoras no recogidas en las leyes urbanísticas” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Núm. 207, Enero 2004. No obstante, ciertamente Comunidades Autónomas como Madrid, Andalucía, Galicia y Navarra crean una figura con un cierto parecido: el Plan de Sectorización que transforma el suelo urbanizable no sectorizado o no delimitado en urbanizable sectorizado o delimitado permitiendo con ello el inicio de su transformación. En Andalucía y Madrid se califican de planeamiento general mientras que en Baleares, Canaria, Galicia, Murcia y Navarra se consideran planes de desarrollo, donde se condiciona la incorporación al proceso urbanizador del suelo no sectorizado y queda diferida a la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo del suelo urbanizable sectorizado.

- La concienciación del legislador canario, gallego o valenciano de la importancia que sobre el patrimonio natural tiene el urbanismo y la ordenación del territorio, integrando en un mismo corpus legal, (Canarias 2000, Galicia 2004, Valencia 2005), la normativa de espacios naturales protegidos, el urbanismo y la ordenación del territorio.

- Se añade, a su vez, en otras legislaciones la obligación de integrar en los desarrollos sobre suelo urbanizable los elementos valiosos del paisaje y la vegetación lo que auspicia la integración de las zonas silvestres y de agricultura periurbana (Comunidad Valenciana 2005, Andalucía 2001, Cataluña 2005).

- Por su parte, otras Comunidades Autónomas, más que estándares introducen auténticas Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y modelos de ocupación del territorio (Castilla y León 2008, Cataluña 2005, Comunidad Valenciana 2005, Navarra 2002) que son concretadas en instrumentos como son la en la Estrategia de Ordenación Territorial (Aragón 2009) o en el Plan Regional de Ordenación Territorial (Cantabria 2001), donde se integran normas de directa aplicación sobre materias relacionadas con la sostenibilidad en las urbes de forma más avanzada, como son la apuesta por la ciudad compacta, por la integración de la gestión estratégica en el urbanismo, la movilidad sostenible, la cohesión social. Y donde se tienen en cuenta conceptos como capacidad de carga, huella ecológica y sostenibilidad económica. Al tiempo que se tiene en cuenta las dimensiones, y por ende, posibilidades de exigencias a los municipios en función de su peculiaridades geográficas.

- Especialmente innovadoras en este punto son las legislaciones valenciana y gallega, que además de las Directrices Esenciales de Ordenación Territorial, crea las figuras de los umbrales y las cuotas de sostenibilidad, de calidad de vida y cohesión social, que funcionan a modo de indicadores de

seguimiento y de sistema de intercambio para la solidaridad interterritorial cuando se sobrepasen estos umbrales en algún municipio.

Analizada la continuidad de la trama urbana y otros estándares de sostenibilidad ambiental como uno de los factores que más incide en los aspectos ambientales de la sostenibilidad, corresponde ahora evaluar otros aspectos de sostenibilidad económica relacionados con los costes de obtención de suelo para dotaciones y su urbanización que recaen sobre las Administraciones públicas.

Como ya se dijo en el Capítulo III, el actual sistema de valoraciones encarece las expropiaciones detrayendo de los fondos públicos dinero que podría destinarse a otros fines⁵¹⁰. Sobre todo, si tenemos en cuenta que, los

⁵¹⁰ Como se sabe, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo viene a rectificar el régimen de valoraciones manifiestamente especulativo establecido en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Sin embargo, es también sabido que el éxito de la más reciente normativa estatal de suelo está en manos de los desarrollos normativos que impulsen las diferentes Comunidades Autónomas, por un lado, y de labor del planificador, por otro, cosa que aún apenas se ha producido en las Leyes autonómicas salvo las recientes modificaciones operadas por la legislación aragonesa de 2009. Pero además, ahora, también esta novedad, que ya era inaplazable, de la nueva legislación estatal de suelo, puede quedar fuertemente condicionada si sale adelante el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, cuya Disposición final segunda viene a ampliar de tres a seis años el periodo durante el cual continuarán aplicándose a los terrenos que formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo las reglas establecidas en la Ley 6/1998. Una disposición transitoria contenida en el citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, en concreto en el apartado 2 de la Disposición transitoria tercera, y que ahora, de salir adelante la citada propuesta normativa, quedaría modificada por dicha Disposición final segunda de Modificación del apartado 2 de la Disposición transitoria tercera del Real Decreto Legislativo 2/2008, cuyo tenor literal es el que sigue: “*Con efectos a partir de 1 de enero de 2010 y vigencia indefinida se modifica el párrafo segundo del apartado 2 de la Disposición transitoria tercera. Valoraciones del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, que queda redactado en los siguientes términos: 2. Los terrenos que, a la entrada en vigor de aquella, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, sin han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros. De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de seis años contados desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.*”

procesos dispersos de ocupación del espacio en baja densidad que se dan en nuestras regiones urbanas, áreas metropolitanas o con procesos de periurbanización suponen, a largo plazo, la necesidad de construir nuevas infraestructuras de transporte, con un alto coste ejecución y de mantenimiento para el erario público.

En efecto, los modelos dispersos y de baja densidad que han predominado en las expansiones urbanísticas de la última década ha generado una situación insostenible desde el punto de vista económico, muchos de los municipios que han fomentado este modelo de ocupación con el tiempo se han manifestado incapaces de asumir los costes de mantenimiento de las urbanizaciones con mucho viario y miles de metros de instalaciones⁵¹¹, y ante esto no se puede alegar que a estas urbanizaciones se les puede exigir el compromiso del mantenimiento de la urbanización como se señala en la normativa sobre de gestión urbanística, la experiencia nos enseña que las demandas ciudadanas hacen que, en un plazo menor o mayor, el Ayuntamiento termine asumiendo esos costes.

Sin embargo desde la legislación autonómica se ha tratado de paliar esta situación, en el entendimiento de que la inclusión de los sistemas generales en los ámbitos de reparto definidos en la legislación urbanística implica la cesión de suelo sobre el que han de ejecutarse, mientras que, si se excluyen, la Administración habrá de obtenerlos onerosamente. Así, en esta línea de intervención encontramos las siguientes situaciones:

⁵¹¹ En este punto es de interés destacar que, además de la recaudación por el Impuesto de Bienes Inmuebles, muchos de los pequeños municipios que se han posicionado como fervientes entusiastas fomentadores y receptores de estos nuevos crecimientos ante la expectativa de que mayor población significará más recursos y servicios, no obstante, rápidamente han podido comprobar cómo, en muchos casos, la población no se empadrona y, por tanto, el aumento de la recaudación fiscal o de la participación en los presupuestos de otras administraciones no ha sido la que corresponda a la población de hecho pero sí las demandas sociales, lo que ha generado unos costes de mantenimiento insostenibles para las arcas públicas.

- Las áreas de reparto definidas por algunas legislaciones, (Castilla La Mancha 2005, Extremadura 2001, Madrid, 2001, Andalucía 2002), incorporan todos los sistemas generales por los que sus suelos se obtienen de forma gratuita para la Administración. A su vez, se procura que la repercusión en costes y beneficios sea, para todos los propietarios de suelo urbanizable sectorizado.

- En otros casos se aplican aprovechamientos medios por sectores en los que no tienen que incluirse obligatoriamente los sistemas generales (Aragón 2009, Castilla y León, 1999; La Rioja, 2006). Una medida que, por otra parte, implica desequilibrios entre los sectores que otorgan mayores beneficios a unos propietarios que a otros, así como la posibilidad de imputar discrecionalmente a algunos sectores y a otros no, al no vincularse a ningún sector, las cargas de los sistemas generales o hacer que recaigan por completo en las Administraciones públicas.

No obstante las tímidas soluciones aportadas, interesa concluir en este apartado, que desde un punto de vista económico, los nuevos crecimientos sólo suponen para el Ayuntamiento el coste de ejecución de los nuevos sistemas generales -en ocasiones ni eso, como acabamos de ver-, en principio menores que los que supone la regeneración de tejidos urbanos obsoletos, especialmente los residenciales ya que resultan menos apetecibles para la iniciativa privada. Pero quizá parte de la solución se encuentre en otras fórmulas derivadas de la puesta en consideración de que, a largo plazo, la regeneración de las urbes será irrenunciable. Así es preciso una apuesta por actuaciones tendentes a evitar la proliferación de zonas degradadas que se convertirán en focos de marginación social, ya que es aquí cuando el desembolso de presupuestos públicos es inevitable. De esta forma, las demoras en determinadas actuaciones de regeneración urbana suponen un pírrico coste económico inicial derivado de la extensión de la ciudad para, posteriormente, significar un gran coste en la

regeneración de la trama urbana y en el mantenimiento de las extensiones previas de la ciudad.

En suma, la elección de modelos urbanos y de ocupación del territorio extensivos, difusos, de baja densidad y que renuncian a la regeneración del tejido urbano consolidado significa mayores inversiones públicas en infraestructuras, conservación de la urbanización, de implantación de los servicios públicos básicos (sanidad, educación, asistencia social...) y, a la larga, no pueden evadir las inversiones necesarias para la regeneración de las tramas urbanas obsoletas. Por ello, la elección acertada del modelo de ciudad y de ordenación del territorio puede suponer una mayor eficiencia de los recursos públicos al permitir destinar parte de los recursos que ahora se dedican a la construcción de infraestructuras, a la mejora ambiental y de los servicios de las ciudades “con el fin de aumentar su atractivo para las inversiones móviles”⁵¹².

Examinadas algunas consideraciones económicas de la sostenibilidad de los modelos de desarrollo urbanísticos configurados por la legislación autonómica, en último lugar, vemos de qué manera actúan las leyes autonómicas para, favorecer la cohesión social desde las políticas urbanísticas.

Por un lado, es preciso advertir que desde el punto de vista de la ordenación del territorio, la cohesión social vendría garantizada por la corrección de los desequilibrios territoriales, los que se traduce en la articulación de los procesos de desarrollo de forma equivalente en todo el territorio mediante el desarrollo de un sistema urbano policéntrico o la consecución de unas condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras, por mencionar algunos de los múltiples ejemplos que ofrece la doctrina

⁵¹² Vid. Comisión Europea. *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM(98)0605 C4-0059/99*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 1 de octubre de 1999. http://europa.eu.int/eurlex/es/archive/1999/c_27919991001es.html

especializada en esta materia⁵¹³, pero sobre todo, como ya hemos adelantado en otras partes de esta obra, son las políticas urbanísticas las que tienen más capacidad de garantizar la cohesión social de los ciudadanos puesto que pueden facilitar la consecución de algunos de los derechos sociales recogidos en nuestra Constitución, como pueden ser el derecho a una vivienda digna, el derecho a la salud, la educación, los servicios sociales, la cultura... (que requieren unos equipamientos para los que el planeamiento urbanístico se encarga de obtener el suelo sobre el que ubicarse como hemos supramencionado), en esta línea, algunas de las propuestas más significativas de la normativa estudiada son las siguientes:

- Algunas legislaciones introducen parámetros novedosos para garantizar la adecuada mezcla de usos y clases sociales mediante un índice de variedad urbana exigible en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, (Castilla y León, 1999, Andalucía 2002, Aragón 2009, Cantabria 2001 y Cataluña 2005). Dicho índice consiste en reservas de suelo para usos no predominantes incorporando en el mismo el porcentaje de reservas de aprovechamiento para viviendas protegidas.

- Prácticamente, todas promueven un diseño urbano que permita sistemas de movilidad sostenibles basados, fundamentalmente, en los medios de transporte público como modo de reducir la congestión y la contaminación derivadas del tráfico y de garantizar la accesibilidad de forma más eficiente socialmente. No obstante, las limitaciones que la clasificación del suelo impone al desarrollo continuo y compacto de las ciudades (más o menos aceptadas por las distintas legislaciones, como ya se ha visto), junto con la ausencia de políticas audaces de movilidad urbana sostenibles y el escaso empleo del

⁵¹³ Entre otros autores se pueden citar AAVV. *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial* (Coord Juli Ponce Solé) Marcial Pons, 2006.

potencial de los instrumentos de ordenación del territorio, hacen que todo ello se reduzca a grandes principios.

- Sin duda el indicador fundamental en la evaluación de la sostenibilidad social de los modelos urbanísticos son las herramientas articuladas para la obtención de suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. En este sentido, el principal mecanismo es la fijación de porcentajes mínimos de aprovechamiento correspondiente a este tipo de viviendas en suelo urbanizable residencial que van del 10% al 65% (entre otros y del mínimo al máximo, Castilla y León 1999, Andalucía 2002, Rioja 2006, Cataluña, 2005, Canarias 2000, Aragón 2009, Cantabria 2001, Madrid, 2001, Cataluña 2005, País Vasco 2006); otras legislaciones fijan un porcentaje sobre el aprovechamiento objetivo (Extremadura 2001), en otras leyes se señala que el planeamiento general deberá establecer dicha reserva en función de un estudio de demandas, (Valencia 2005, Castilla la Mancha 2005). Otras aportaciones significativas son las que vinculan directamente la gestión de los suelos con reservas para viviendas protegidas (al menos un 30%) y la gestión por concurrencia competitiva entre promotores no propietarios (Asturias 2004) o las que plantean una acción pública más decidida, mediante expropiación, y con porcentajes de vivienda protegida superiores al 50% (Asturias 2004, Cataluña 2005, Andalucía 2005).

- Finalmente señalar que, en aquellas Comunidades Autónomas en las que la normativa no establezca un porcentaje mínimo de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (Galicia 2004, Murcia 2005), los Ayuntamientos pueden establecerlo en su planeamiento general ya que la legislación autonómica lo habilita para establecer el uso específico de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Como conclusión, podemos afirmar que la legislación urbanística ha sido valiente introduciendo nuevos parámetros de sostenibilidad tendentes a suavizar las premisas de partida de la legislación estatal anterior -normativa de referencia en el momento de aprobación de la gran mayoría de las normas urbanísticas estudiadas-, e incluso a ir más allá respecto de la legislación estatal de suelo vigente como es el caso de la Comunidad de Aragón. Además, el abanico de soluciones es muy diverso y, por tanto, está permitiendo un rico intercambio de experiencias, pero también consideramos que este sistema de indicadores, en muchos casos no se están adaptado a las nuevas tendencias de crecimiento urbanístico, y tal y como están articulados no permiten ser todos lo eficaces que pretenden, y eso no lo demuestra la realidad urbanística de nuestro país día a día, requiriéndose por tanto, una actualización de los mismos, que atienda a las nuevas necesidades sociales, económicas y ambientales que el urbanismo del siglo XXI nos reclama. Por citar algunos ejemplos, sin ánimo de ser exhaustivos con en análisis realizado, podemos destacar las siguientes situaciones:

- Por lo general, todas las leyes señalan nuevos estándares de espacios libres y equipamientos para el planeamiento general y de desarrollo, pero relegan a sus desarrollos reglamentarios la concreción de los equipamientos. Esta situación, en algunos casos, conduce a la renuncia de reservas para equipamientos públicos, asumiendo como norma general su inviabilidad en las urbanizaciones de baja densidad, lo que por otra parte no está exento de razón, pero que lo que sí es cierto en todo caso, que esta decisión genera inequidad en el acceso a los derechos de ciudadanía que ostenta cualquier ciudadano⁵¹⁴.

⁵¹⁴ En este sentido interesa puntualizar que, en efecto, la eficiencia de dichos servicios requiere una cierta densidad para garantizar la proximidad al ciudadano, algo que los modelos dispersos y de baja densidad no consiguen. En principio, los nuevos sectores que optan por ese modelo son incapaces de obtener reservas de suelo para los citados equipamientos al estar ligadas al número de viviendas, comprometiéndose la ordenación adecuada de esos servicios públicos y creándose grandes bolsas de población que, con otro modelo urbanístico, tendrían acceso a unos

En todo caso, ya se ha señalado que la eficiencia de los sistemas públicos de equipamientos va a depender en gran medida de la continuidad de la trama y de la densidad residencial, aspecto que debe ser considerado por las Comunidades Autónomas a la hora de llevar a cabo su planificación territorial ya que van a ser las gestoras de la gran mayoría de equipamientos de servicios públicos.

- Otra de las situaciones paradójicas que se están sucediendo en los últimos años, concierne precisamente a la prolija previsión para las dotaciones destinadas a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, durante un mismo periodo de tiempo hemos visto como las diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas incrementaban la cantidad de suelo destinado a políticas de vivienda de protección pública, y año tras año, y coincidiendo en el mismo periodo, observamos cómo la vivienda de protección oficial efectivamente construida ha disminuido. La respuesta pasa por reconocer que las fuertes subidas de los precios de las viviendas han invadido el mercado del suelo, de manera que se ha llegado a una situación en la que es prácticamente imposible obtener suelos en el mercado privado libre a un coste de repercusión que encaje con los precios máximos de venta de las viviendas con protección oficial. En suma, la fuerte dinámica del mercado de la vivienda libre, junto con las dificultades por disponer de suelo para viviendas de

servicios que ahora encuentran lejanos. A su vez, esa lejanía reduce la voluntad del ciudadano de acceder a las bibliotecas y otros servicios culturales o sociales de proximidad. Por último, la dificultad para obtener suelo para equipamientos y su inviable gestión por falta de ratios poblacionales hace que no se construyan centros cívicos que permitan la reunión y la participación ciudadana. Además, desde la perspectiva económica, no puede olvidarse que esos costes de mantenimiento de urbanizaciones de baja densidad que asume el Ayuntamiento, ya sea inicialmente o por asunción de los deberes que en principio correspondían a los propietarios, supone un reparto poco equitativo entre los distintos ciudadanos que pagan el Impuesto de Bienes Inmuebles. En otras palabras, los vecinos de barrios más densamente poblados y muchas veces mal equipados cuyo origen está en el desarrollismo atroz de los años sesenta y principios de los setenta, pagan proporcionalmente mucho más por el mantenimiento de cada m² de urbanización de sus barrios que los que habitan en urbanizaciones de baja densidad y que disfrutaban de una calidad ambiental local mayor que aquéllos. Sobre estas cuestiones es de interés la consulta al trabajo de IZQUIERDO RONCERO, J.J. “Desarrollo territorial y urbano sostenible...” *Op. cit.*

protección oficial, ha hecho decantar la promotora privada hacia a la promoción libre, y ha dejado la promoción protegida en manos exclusivas de los promotores públicos, y las promotoras sin ánimo de lucro como las cooperativas con esta consideración, las fundaciones y otras entidades de cariz social que operan fundamentalmente sobre suelos públicos⁵¹⁵. Una situación que está ejerciendo una fuerte presión sobre los poderes públicos, pero a la que aun no se están ofreciendo las soluciones adecuadas.

El último elemento en que hemos concentrado el análisis de la normativa autonómica, se centra en la regulación de las figuras específicas de ordenación territorial para la consecución de un desarrollo urbano sostenible, y, en este punto, puede decirse que es donde se han dado los pasos más significativos, aunque en más ocasiones de las deseables, estos primeros pasos han quedado en la letra de la Ley sin grandes consecuencias prácticas, lo que requiere un esfuerzo adicional en la línea sentada en los inicios de este trabajo no sólo por la cooperación horizontal, sino en la articulación de un auténtico gobierno multinivel en que todos los poderes públicos se sientan verdaderamente implicados y comprometidos por la consecución de un proyecto común cual ha de ser el desarrollo urbano sostenible.

Históricamente el planeamiento se ha tenido como el instrumento esencial del urbanismo, pero ciertamente en la legislación autonómica se están dando los primeros pasos del proceso de maduración de la planificación física a través del planeamiento territorial. En este tiempo es clara la recuperación de la importancia del planeamiento territorial en toda Europa. Y nuestras Comunidades Autónomas se han hecho eco de estas tendencias regionales reconociendo y perfilando como instrumentos de planeamiento territorial las Estrategias de Ordenación Territorial (Aragón 2009, Castilla la Mancha 2005,

⁵¹⁵ Vid. AAVV. *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial* (Coord Juli Ponce Solé) Marcial Pons, 2006.

Valencia 2005, Navarra 2002) Directrices de Ordenación Territorial (Aragón 2009, Asturias 2004, Canarias 2000, Castilla y León 2008, Cataluña 2005, Rioja 2006), los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Especiales, Sectoriales o Ambientales (Andalucía 2002, Asturias 2004, Canarias 2000, Castilla y León 1999, Cataluña 2005, Navarra 2002, Rioja 2006, País Vasco 2006) definiéndose pues, tres nuevas escalas por encima del planeamiento municipal: La escala regional, la intermedia, supramunicipal o de Área Funcional y la sectorial.

Las Directrices y Estrategias de Ordenación Territorial aparecen como instrumentos de coordinación territorial en pro de la sostenibilidad, donde se incorporan normas de directa aplicación para la consecución de un modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible, y unos indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido. Además incorpora otros tipos de instrumentos de coordinación territorial en pro de la sostenibilidad como son las Directrices de Ordenación Territorial y que suelen venir acompañados de los llamados Programas de Gestión Territorial, concebidos como instrumentos de ejecución de las Estrategias de Ordenación Territorial o de las Directrices de Ordenación Territorial, junto con los denominados Planes o Proyectos de Interés General.

Estas Estrategias y Directrices inauguran en las Comunidades Autónomas la disciplina de la ordenación del territorio como un nuevo campo de actuación o modo de abordar la planificación física o la regulación de los usos a implantar en el territorio.

De esta forma desarrollan el planeamiento territorial a escala regional configurando un modelo llamado a ser el marco de referencia para el resto de documentos territoriales o urbanísticos. En un contexto valorativo netamente positivo y dentro de la dificultad que supone el no disponer de suficiente

perspectiva dada la multiplicidad de regímenes que correspondería evaluar para poder hacer un análisis exhaustivo, a la aprobación de las Directrices procede reconocer las siguientes aportaciones:

- Han supuesto la reapertura del campo disciplinar de la ordenación del territorio y en concreto el campo del Planeamiento Territorial Parcial, plano de trabajo en el que han de abordarse gran parte de las cuestiones de planificación física de la Comunidad Autónoma.

- Pueden considerarse como un documento que ha generado un importante consenso interinstitucional, residiendo en este campo una de sus mayores contribuciones.

- Están ejerciendo su papel de marco de referencia para el planteamiento de las nuevas actuaciones.

- El debate disciplinar que el procedimiento de elaboración reclama ha generado un poso cultural que ha hecho, entre otros que, los Ayuntamientos hayan comenzado a establecer contactos entre sí en clave de Planeamiento Territorial Parcial.

- El establecimiento de estrategias de equilibrio territorial conlleva a las como determinación fundamental de las Directrices la tarea de la delimitación de la escala territorial adecuada para el desarrollo de los planes territoriales parciales, que dé operatividad a las orientaciones generales aportadas para el conjunto de la Comunidad Autónoma

- La definición de un modelo territorial global y el planteamiento de determinaciones que nunca surgirían de un análisis municipio a municipio, el establecimiento de sugerencias para el planeamiento urbanístico y la coordinación de las políticas o la superación de visiones sectoriales.

Por otra parte, en cuanto a la política de ordenación del territorio llevada a cabo a través de los Planes Territoriales Sectoriales, está siendo muy fecunda, aunque posee la debilidad de estar ordenando algunas materias que pudieran resultar en algunos casos más correctamente tratadas desde el Plan Territorial Parcial. Esta figura, utilizada por las administraciones supramunicipales para el desarrollo de sus competencias con incidencia territorial, se ha aplicado en planes encuadrables en tres grupos:

1. Planes Territoriales Sectoriales para ejecución de políticas de suelo, que abarcan tanto para la ejecución de políticas de suelo público residencial como de actividades económicas (centros comerciales, zonas industriales, etc), se presentan como herramienta para marcar pautas territoriales para los municipios de cara a la redacción de sus planes urbanísticos o para las administraciones promotoras de suelo⁵¹⁶.

2. Planes Territoriales Especiales para el desarrollo de Infraestructuras, como son los aprobados Planes Territoriales de Carreteras y en el de la Red Ferroviaria en los cuales se programan las diferentes previsiones infraestructurales. También destacan en este grupo figuras de planeamiento de los espacios metropolitanos o la confección de un esquema de ordenación metropolitano como tarea a abordar dentro del proceso de dura competencia surgida entre las ciudades. De esta forma el Planeamiento Territorial sobrepasa el campo funcional o sectorial para adentrarse en aspectos claros de ordenación territorial, expresando los aspectos de tipo territorial, medioambiental, urbanístico, etc.

3. Planes Territoriales de tipo Medioambiental que se han redactado y aprobado en los últimos años diversos documentos de ordenación de áreas

⁵¹⁶ Más en concreto estos planes tratan de controlar los procesos de difusión urbanística, el consumo de suelo o la administración correcta de un bien escaso, la cuantificación residencial e industrial, los nuevos modelos de ocupación del territorio, etc.

singulares, como pueden ser márgenes de ríos y arroyos, zonas húmedas, litoral, suelo agroforestal, así como la ordenación de los Núcleos Rurales. Documentos entre los que predominan los llamados Planes ordenación y protección del suelo rural y natural (Andalucía 2002, Galicia 2004, Canarias 200, Castilla y León 2008, Valencia 2002, País Vasco 2006).

En suma, para las nuevas políticas de ordenación territorial y urbanística que están naciendo en las Comunidades Autónomas, se constata como un hecho evidente que el importante número de políticas sectoriales con incidencia en el territorio exige disponer de un planeamiento territorial en torno a un modelo integrado que aúne las visiones parciales. La experiencia acuñada en planeamiento territorial ha dejado ya patente las limitaciones de la planificación sectorial, que aunque coherente en sí misma, incurre en debilidad ante propuestas integradas. Es por ello que es preciso recordar y traer aquí, todo lo concretado en el Capítulo II de este trabajo, en torno al el reto de la ordenación del territorio, en la coordinación de los intereses sectoriales y territoriales, pues sin duda, su éxito en la práctica precisará de una gran capacidad de coordinación, concertación y cooperación tanto en sentido horizontal como vertical.

No obstante, todo lo anterior, la organización territorial derivada de nuestra Constitución ha producido una indeseable situación en materia de relaciones de las competencias sectoriales del Estado y de ordenación del territorio de Comunidades Autónomas con las competencias urbanísticas municipales, que cuanto menos, constituyen un hándicap para la eficacia plena de las más que deseables relaciones de cooperación. Los Ayuntamientos suelen asumir con facilidad los distintos planteamientos sectoriales del Estado incorporándolos directamente a sus instrumentos de planeamiento general, sin embargo, suelen considerar como una injerencia la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio por parte de las Comunidades Autónomas,

generalmente alegando que invaden sus competencias urbanísticas cuando éstos condicionan el planeamiento general.

Pareciera como si los Ayuntamientos entendiesen que el Estado es una instancia superior ante el que nada se puede hacer, en tanto que la Comunidad Autónoma es un poder joven al que se atreven a enfrentarse más abiertamente. Una situación que sin lugar a dudas hay que desterrar pues es una realidad insoslayable la imperiosa necesidad de llevar a cabo unas políticas de desarrollo territorial de forma coordinada con otras administraciones supramunicipales, con municipios colindantes, e incluso reclamando la participación y compromiso del sector privado y de la sociedad civil, ya que de lo contrario cualquier tipo de intervención globalizadora sobre el medio físico se haría totalmente inviable.

En este sentido, hay que considerar, como dijimos, que las relaciones de las distintas Administraciones deben regirse por el principio de competencia, nunca por el de jerarquía, así como por los de cooperación y coordinación. Y junto a esta coordinación vertical entre Administraciones, es precisa la horizontal en el nivel interno de cada una de ellas, y todo ello conforme a un modelo de desarrollo territorial definido, tal y como adelantábamos en los apartados finales del Capítulo II.

3. La Ley del Suelo de 2007

Vista toda la normativa autonómica corresponde ahora que nos ocupemos del estudio de la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo, que como ya anunciábamos en los últimos apartados del Capítulo I, ha llevado a cabo importantes cambios en el marco legal general del urbanismo en nuestro

país⁵¹⁷. Esta Ley hoy aparece integrada en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante TRLS08)⁵¹⁸, como sabemos, y teniendo en cuenta el marco constitucional de distribución de competencias en materia urbanística tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen 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, y establecer las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

Pero además de este objetivo general, otro elemento a favor de esta nueva Ley es la buena voluntad para llevar adelante los otros cuatro grandes objetivos que la inspiran. Estos no son otros que poner algo de orden en el desaguado normativo reinante; en particular, imponer el sentido común, esto es, el interés general, en materia de valoraciones del suelo; incidir en otras medidas que contribuyan a la lucha contra la especulación; y, sobre todo, situar el respeto al medio ambiente como fundamento de la legislación urbanística⁵¹⁹.

⁵¹⁷ Para un análisis general y sistemático de esta Ley es de fundamental la consulta a la obra de PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNANDEZ, G. *Comentarios a la Ley del Suelo*. Iustel, Madrid, 2007.

⁵¹⁸ No obstante hay que tener en cuenta que aquí desarrollaremos el análisis correspondiente a los preceptos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. En efecto el texto definitivo de la Ley del suelo fue aprobado el 14 de diciembre de 2006 y publicado en el BOE de 29 de mayo de 2007. Dicha Ley entró en vigor el día 1 de julio de 2007 (Disp. Final 4ª), no obstante, en virtud de su Disposición final segunda se 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. El plazo para la realización de dicho texto era de un año, a contar desde la entrada en vigor de aquélla. Pues bien, dicha tarea refundidora, se afronta por medio del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. (BOE. núm. 154, de 26 de junio de 2008). De forma que aquella apenas permaneció vigente poco más de una año, produciéndose su derogación definitiva el 27 de junio de 2008, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

⁵¹⁹ La Ley articula y desarrolla estos objetivos en cinco apartados coherentes entre sí: disposiciones generales, objeto, principios y ordenación del territorio y el urbanismo, estatuto jurídico de los sujetos afectados por el urbanismo, bases del régimen del suelo, expropiación

En efecto, y aunque tanto la legislación urbanística estatal como la autonómica, ha venido recogiendo desde hace años directrices que se pueden encuadrar en lo que denominamos en este trabajo como “Urbanismo sostenible”⁵²⁰, no es hasta la promulgación de esta Ley cuando se establece con rotundidad que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, han de tener como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible. Un desarrollo sostenible que, contemplando el territorio como bien escaso, ha de propiciar el uso racional de los recursos naturales y armonizar la economía y el empleo tanto con la protección medioambiental (conservación y mejora de la naturaleza, prevención y reducción de la contaminación, progreso del medio rural en sintonía con su identidad, desarrollo urbano con una ocupación del suelo eficiente, equilibrada en usos y con servicios e infraestructuras suficientes y adecuados a la densidad poblacional, etc) como con una serie de valores propios de un desarrollo que es integral, en la medida que incluye valores no sólo ambientales, sino también sociales como los principios de igualdad de trato y oportunidades entre

forzosa, valoraciones urbanísticas, responsabilidad patrimonial y supuestos indemnizatorios; y función social de la propiedad y gestión del suelo.

⁵²⁰ Como ejemplo paradigmático de estas “Directrices” citábamos en el Capítulo III la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de Suelo y Valoraciones, que en su artículo 9, donde se configura legalmente el concepto de suelo no urbanizable, señalaba en su apartado 2º que tendrían esta condición “los terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar...(entre otras consideraciones) bien por el imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, ...) de esta forma, esta norma permitía la aplicación directa del principio de desarrollo sostenible por parte de las administraciones competentes en materia de formación y aprobación de planes urbanísticos para determinar por su solo imperio (por imperativo de la “utilización racional de los recursos naturales” dice la ley) qué terrenos serían urbanizables o no urbanizables. Aunque como hemos tenido ocasión de comprobar en apartados anteriores, esto no ha sido más que una definición que trataba de ajustarse a los mandatos constitucionales pero sin efectividad práctica, por un lado porque ya en el momento de dictarse esta Ley se había dictado la STC 61/1997 que declaraba la definición y tipologías de las clases de suelo como competencia autonómica, y por otro, porque el fondo, el objetivo y la finalidad última de esta Ley era flexibilizar e introducir criterios liberalizadores en el régimen jurídico del suelo con la idea de ampliar su oferta y así reducir los precios, una ley que, como hemos comprobado, nunca se correspondió con la realidad. En relación con la normativa autonómica también hemos destacado las Directrices de Ordenación Territorial relacionadas en el apartado anterior, y que funcionan como un instrumento de coordinación sobre un modelo de desarrollo urbano y territorial prefijado.

hombres y mujeres, salud, seguridad de las personas, etcétera. Y económicos, como la exigencia de ordenación eficiente de los usos del suelo, a la eficiencia energética, la garantía de suministro de agua, etcétera.

Ciertamente ya en la exposición de motivos del TRLS08 encontramos pasajes donde se patentiza la importancia que asigna, por fin, y desde una Ley urbanística, a la sostenibilidad en la definición del modelo urbanístico.

Ya lo hemos dicho anteriormente, pero interesa destacar de nuevo aquí, lo que constituye, sin duda, una proclama explícita en el texto que analizamos hacia una reorientación regulatoria del suelo que sea más acorde con la consideración del suelo como recurso natural, escaso y no renovable. Así se nos dice que la historia *“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”*⁵²¹.

De esta forma vemos como esta Ley defiende una ordenación del urbanismo supeditada a los requerimientos del desarrollo sostenible, algo inédito en nuestra tradición legal urbanística estatal, y que se pone de manifiesto a lo largo de su Exposición de Motivos en pasajes como los que siguen:

“La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e

⁵²¹ Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo

ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”.

Acorde con esta línea iniciada en el marco de la ordenación comunitaria, continua insistiendo en que *“El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente.”.*

Finalmente añade que: *“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.”*

De esta forma vemos como la Ley sitúa al principio de desarrollo sostenible como piedra angular de las políticas urbanísticas, y a diferencia de lo que viene sucediendo hasta ahora -salvando las honrosas excepciones autonómicas estudiadas- en otras normas con rango legal que reconocen un papel vertebrador de la política de que se trate al desarrollo sostenible, en ésta se da un paso más en su reconocimiento, otorgando una definición o identificación mínimamente operativa del principio⁵²².

⁵²² Recuérdese que como vimos a lo largo del primer Capítulo de este trabajo, la incorporación del principio de desarrollo sostenible a las políticas de conservación de los montes o de gestión

En este sentido, ya en el artículo 1º, donde se delimita el objeto de la Ley, explicita que en ella se establecen las bases económicas y medioambientales que han de regir el régimen jurídico del suelo. Seguidamente, el artículo 2 señala el sometimiento de todo proceso de desarrollo vinculado al uso del suelo al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, explicitando 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”*⁵²³, y a continuación aclara las implicaciones que tiene para el desarrollo urbanístico el reconocimiento de este principio inspirador.

En concreto dice el apartado 2.2 que *“las políticas urbanísticas 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. Lo que se habrá de lograr, procurando en particular:*

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.

de parques naturales se produce de una forma muy tímida y sin llegar a adoptar una definición clara y precisa de lo que implica esta directriz para el sistema de gestión que se articula.

⁵²³ Sobre el contenido y significado de la inclusión de este principio entre los objetivos generales de la Ley PAREJO ALFONSO entiende que *“en el principio de desarrollo sostenible se expresa la ya establecida conexión constitucional entre los artículos 47 y 45.2 CE y, a través de este último, el valor “medio ambiente adecuado” proclamado en el artículo 45.1 CE. La imbricación de este valor con el desarrollo de la persona, es decir, el valor superior del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (art. 10.1 CE) y, por tanto, el orden constitucional sustantivo, hace su carácter transversal y su pretensión de vigencia general, incluso respecto de la economía. Tales carácter y pretensión lucen, repercutiendo necesariamente en el Derecho interno, en el ya citado artículo 6 TCE. Vid. PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNANDEZ, G. Comentarios...Op. Cit. Pág. 82.*

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.*

En suma, se refleja en los primeros artículos de la Ley este claro carácter inspirador de toda la política urbanística que se atribuye al principio de desarrollo sostenible, al tiempo que realiza una pormenorizada definición de las características que han de tener estas políticas urbanísticas para que sean consideradas acordes con el principio que las inspira.

Sobre el contenido de este precepto comentado, señala PAREJO ALFONSO⁵²⁴ que “*en él se determina, por un lado, el fin común de las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo integrándose en el apartado primero el bloque teleológico de las potestades administrativas derivadas de dichas políticas hasta el punto que el apartamiento del mismo constituye técnicamente una verdadera desviación del poder*”.

Sentada estas bases generales de las exigencias del principio de desarrollo sostenible en el urbanismo, el Texto Refundido continúa haciendo varias referencias a elementos o técnicas que habitualmente se han incluido como

⁵²⁴ Además, sigue diciendo este autor que “*constituye la desagregación del principio de desarrollo sostenible en un doble conjunto de prescripciones finalistas que, en dos escalones sucesivos de concreción, operan simultáneamente como objetivos del ejercicio de las correspondientes potestades administrativas y directrices y criterios para el orden en la ocupación y utilización del territorio y el suelo, así como, en su caso, límites de dicho ejercicio*”. Vid. PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNANDEZ, G. *Comentarios ...Op. Cit.* págs. 78-87.

consecuencias propias del principio de desarrollo sostenible y que inciden en los procesos de desarrollo vinculados al uso del suelo, y que escasamente han sido tenidas en cuenta por las Comunidades Autónomas.

Así nos encontramos, en primer lugar, con las disposiciones en materia de información y de participación de los ciudadanos y sus entidades representativas en la ordenación y gestión urbanística, un derecho que la propia Ley explica, en su Exposición de Motivos, se justifica en la efectividad del derecho al medio ambiente reconocido en el artículo 45 de la Constitución. En efecto, este derecho requiere de la participación, individual y colectiva, de los ciudadanos, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas con incidencia ambiental⁵²⁵.

En su articulado este derecho se recoge en los arts. 3.2.c), 4.e) y f), 11.1 y 11.2. preceptos que no hacen más que garantizar el derecho de participación efectiva en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio, de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental. Si bien estos trámites, propios de la lógica del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico básico de las decisiones administrativas, ya venían exigiéndose desde la Ley del Suelo de 1956, donde ya se recogía la técnica de participación en los procesos de ordenación y ejecución urbanísticas, vistos ahora desde la óptica del principio de desarrollo sostenible suponen, no ya garantizar la transparencia de los procesos de toma de decisiones, la efectiva participación ciudadana en ellos y la

⁵²⁵ En este punto es necesario recordar que La Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo de 1992 consagró, entre otros principios, el de acceso a la información ambiental, a la participación del público y a la justicia ambiental (principio 10º). De esta forma, el contenido ambiental del principio de desarrollo sostenible determina la aplicación de lo establecido en 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, incorporando al derecho interno las directivas 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, sobre acceso a la información medioambiental, y la 2003/35/CE, de 26 de mayo, sobre participación del público en la elaboración de planes y programas relacionados con el medio ambiente.

publicidad de las decisiones tomadas, sino principalmente, contribuir al acierto de la secuencial definición del interés general a que debe responder todo proceso urbanístico, ahora reforzado por la introducción de la sostenibilidad desde el punto de vista del desarrollo urbano⁵²⁶.

Por otra parte nos encontramos con los criterios básicos de utilización del suelo enumerados en el artículo 10⁵²⁷, los cuales se articulan técnicamente

⁵²⁶ Vid. MORENO MOLINA “Urbanismo y medio ambiente..”Op. cit.

⁵²⁷ Transcribimos aquí el contenido de dicho precepto por lo útil que puede resultar para la comprensión de los comentarios que hacemos. *Artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio).*

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

2. Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.

3. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás

como deberes a cumplir por las Administraciones públicas al ejercer, dentro de sus respectivas esferas de competencia, las potestades que tengan atribuidas para determinar el destino del suelo. Si se examinan con detenimiento estos criterios-deberes resulta que su articulación lo que configura es una política urbanística y territorial que sea coherente con los objetivos generales del urbanismo plasmados en la Ley.

En efecto, comprobamos cómo la gran mayoría de estos criterios constituyen claramente componente o ingredientes del desarrollo sostenible, así, por ejemplo se concretan directrices -no contempladas en la mayoría de la normativa autonómica- tendentes garantizar la sostenibilidad ambiental imponiéndose a las Administraciones que realicen una ordenación territorial y urbanística que traten de impedir la especulación y preservar de la urbanización al resto del suelo rural (10.1.a) *in fine*). De forma que únicamente se deberá urbanizar “el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen”⁵²⁸.

Igualmente con el mismo carácter de defensa de la sostenibilidad desde el punto de vista ambiental, aunque también incorporando ya la visión económica,

medidas que procedan. Si las obras estuvieren terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo.

⁵²⁸ Es interesante reproducir aquí un fragmento de la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2008, que se remite a otra de 25 de octubre de 2006, y en las que, a pesar de realizar un examen de la situación controvertida con respecto a la legislación del suelo anterior, ya se aprecia una clara tendencia de reinterpretación del urbanismo conforme a los parámetros del desarrollo sostenible, así, esta Sentencia reproduce la siguiente consideración (F.D 2º): “[...] una vez que el planeamiento urbanístico detectó en un suelo alguno o algunos de los valores que entonces preveía el artículo 80.b del Texto refundido de la Ley del suelo de 1976, y que hoy prevé el artículo 9.2ª de la Ley 6/1998, como era, en el caso de autos, su valor paisajístico, otorgándole, por ende, la clasificación de suelo no urbanizable, no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles. En un caso así, la potestad de planeamiento deja de ser discrecional para convertirse en reglada, pues es el ordenamiento jurídico, y en concreto los preceptos citados, cuyo fundamento cabe encontrarlo en el mismo artículo 45 de la Constitución y en el principio de desarrollo sostenible, los que imponen la clasificación de “suelo no urbanizable” para los terrenos en que concurren los valores allí previstos; en consecuencia, devendrá ilícita una reclasificación como la dicha que no cuente con el respaldo de esa justificación razonada y suficiente”.

se las orienta para que atiendan, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a la eficiencia energética, la garantía de suministro de agua, la prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, a los principios de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente (10.1.c). Finalmente se establece que las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas (10.2).

Otro tipo de medidas de carácter eminentemente económico, pero guiada sin duda por el criterio de sostenibilidad, y sobre todo para impedir la especulación urbanística, es aquella que viene a rectificar el régimen de valoraciones manifiestamente especulativo establecido en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Un nuevo régimen que se puede resumir en las siguientes actuaciones:

- En todo caso y con independencia del valor del suelo, cuando éste está sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, se indemnizan los gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas.

- En los casos en los que una decisión administrativa impide participar en la ejecución de una actuación de urbanización, o altera las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma, lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran aquéllos⁵²⁹.

En definitiva, se articula un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los

⁵²⁹ Vid. Artículos 21 y 23 del TRLS08.

usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad.

Sin embargo, es sabido que el éxito de la más reciente normativa estatal de suelo está en manos de los desarrollos normativos que impulsen las diferentes Comunidades Autónomas, por un lado, y de labor del planificador, por otro, cosa que aún apenas se ha producido en las Leyes autonómicas salvo las recientes modificaciones operadas por la legislación aragonesa de 2009.

Pero además, ahora, también esta novedad, que ya era inaplazable, de la nueva legislación estatal de suelo, puede quedar fuertemente condicionada si sale adelante el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, cuya Disposición final segunda viene a ampliar de tres a seis años el periodo durante el cual continuarán aplicándose a los terrenos que formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo las reglas establecidas en la Ley 6/1998, tal y como se establece en la Disposición transitoria tercera del TRLS08⁵³⁰.

⁵³⁰ En concreto el citado Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible trata de modificar el apartado 2 de la disposición transitoria contenida en el citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, y que ahora, de salir adelante la citada propuesta normativa, quedaría modificada por su Disposición final segunda de Modificación del apartado 2 de la Disposición transitoria tercera del Real Decreto Legislativo 2/2008, cuyo tenor literal es el que sigue: “*Con efectos a partir de 1 de enero de 2010 y vigencia indefinida se modifica el párrafo segundo del apartado 2 de la Disposición transitoria tercera. Valoraciones del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, que queda redactado en los siguientes términos: 2. Los terrenos que, a la entrada en vigor de aquella, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, sin han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros. De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de seis años contados desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.*”. Nótese que es en este último apartado donde se produce la indeseable

Desde una perspectiva más vinculada al concepto de sostenibilidad social que hemos manejado, se articulan otras directrices que tratan, por un lado, de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública (10.1.b) primer párrafo). Y por otro, de atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad (10.1.c).

Por otra parte, se establecen en el artículo 12.2 las reglas que configuran la situación del suelo rural y que obedecen a ese cambio de dirección radical en la materias que se observa en esta nueva Ley del Suelo, este cambio de orientación se puede explicar, en palabras de VAQUER CABALLERÍA⁵³¹, por una tendencia que trata de paliar los efectos de la desregulación del suelo operada por la Ley del Suelo de 1998. En concreto, nos dice este autor que:

“Para la nueva Ley, todo el suelo rural -y no sólo el especialmente protegido- tiene un valor ecológico que es preciso ponderar. Esta ponderación con otros intereses generales puede decantarse por la transformación urbanística de los terrenos que sean idóneos y necesarios para ello, pero exige asimismo preservar de la urbanización a los demás y proteger sus valores propios, como resulta de la lectura conjunta de los artículos 2.2.b) y 10.a) de la Ley.”

Así, nos sigue diciendo este autor que:

“La innecesidad aparece como una condición trascendente y contingente, que viene determinada por los requerimientos económicos y sociales, que varían con el tiempo. La inidoneidad, por el contrario, es inmanente a los terrenos: viene dada por unos valores singulares o por riesgos que desaconsejan la urbanización de forma

modificación, al cambiar el plazo de tres –que era el previsto por la Disposición Adicional Tercera del TRLS 08- a 6 años.

⁵³¹ VAQUER CABALLERÍA. M “Constitución, ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico” *Comentarios a la Ley del Suelo*. PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNANDEZ, G. Iustel, Madrid, 2007. Págs. 46 y 47.

*indefinida, mientras persistan. En consecuencia, el artículo 12.2.a) incluye, en todo caso, en el suelo rural los suelos inidóneos para ser urbanizados, ya sea por la concurrencia de valores que los hacen de especial protección conforme a la legislación sectorial o la propia legislación de ordenación territorial y urbanística, ya sea por la presencia de riesgos naturales o tecnológicos incluidos los de inundación o de otros accidentes graves*⁵³².

Además, el artículo 13.4⁵³³ establece la prohibición de desproteger terrenos de los espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000 si no es previa información pública y por causa imputable a su propia evolución natural, científicamente demostrada. Lo que constituye sin duda, un nuevo criterio orientado a la protección de nuestro ambiente, que no hace más que fijar, por imperio de la Ley, una primacía absoluta del valor ambiental sobre cualquier otro, aunque sólo para los concretos casos de que se trata, que son aquellos en que dicha primacía se sigue lógicamente de la propia apreciación de un valor ecológico singularmente intenso realizada por el legislador o por la Administración que sea competente para ello.

⁵³² En concreto nos dice el artículo 12.2. a) de la Ley del Suelo de 2008 que: “*Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.*”

⁵³³ Nos dice el artículo 13.4 de la Ley del Suelo de 2008 que “*No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.*”

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.”

Otro elemento fundamental para la sostenibilidad de nuestras políticas urbanas, por su eficiencia económica y por su incidencia en la rehabilitación y reutilización del parque de vivienda, en la calidad del medio urbano y en la lucha contra la degradación social de los barrios, lo constituye la regeneración del tejido urbano ya existente regulado en el artículo 14 referente a las actuaciones de transformación urbanística⁵³⁴.

Finalmente se introduce en el artículo 15 la obligatoriedad de la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación urbanística, una novedad en la Ley estatal del suelo que aparece por imperio de la normativa Comunitaria. Su regulación básica de forma abstracta (por estar referida a todo tipo de planes, con independencia de su naturaleza jurídica y objeto) ya se contiene en la Ley 9/2006, de 28 de abril, de Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente⁵³⁵. Pero, dada la singular eficacia normativa y ejecutiva de los planes urbanísticos y el especial impacto que la urbanización está teniendo sobre nuestro medio ambiente, el legislador ha estimado necesario completar estas bases con otras de carácter sectorial algo más determinantes.

Para ello, la Ley de Suelo establece unos requisitos mínimos para el desarrollo de la evaluación, como son:

⁵³⁴ Sin poder ir más lejos la Ley estatal por el limitado marco de las competencias ejercidas, sí que es plausible la simple mención de los dos tipos de actuaciones de transformación urbanística del suelo más empleadas en la legislación urbanística autonómica. Estas son las actuaciones de transformación o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado. Y las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

⁵³⁵ Sobre todo este procedimiento de evaluación regulado en la citada norma, así como todas las cuestiones críticas más relevantes, cuestiones sobre las que no profundizamos en este trabajo más que lo necesario a efectos expositivos, resulta de interés la consulta del trabajo de CUYAS PALAZON. M.A *Urbanismo Ambiental y evaluación estratégica*. Op. Cit.

- Que el informe de sostenibilidad ambiental se acompañe de un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación⁵³⁶.

- Que en la fase de consultas se integren todos los informes relevantes que ya son preceptivos según nuestra legislación en vigor, como son los de aguas, costas o carreteras. La Ley de Suelo refuerza la eficacia de estos informes porque los califica de “*determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada*”⁵³⁷.

- Que la evaluación *ex ante* sea acompañada de un seguimiento *ex post*, cosa ya prevista en la Directiva europea y en la Ley 9/2006, pues es notorio que la función de planificación, si no se retroalimenta con la de control, arriesga ser ineficaz⁵³⁸.

Ciertamente, de todas estas menciones legales contenidas en la nueva Ley del Suelo se deduce este claro y decidido ánimo para hacer del desarrollo sostenible algo más que un principio informador, y al que se le da auténtica carta de naturaleza con exigencias específicas en el ámbito del derecho

⁵³⁶ Y ello con la finalidad de preservar efectivamente de la urbanización los terrenos inundables o con riesgos geológicos, por ejemplo.

⁵³⁷ Sobre este informe es interesante resaltar aquí que VAQUER CABALLERÍA afirma su categoría de informe determinante acuñada por los artículos 42.5.c) y 83.3 de la Ley 30/1992, de 20 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Y añade que su noción es más pacífica que el exacto alcance de sus efectos, en particular de los efectos interruptores del impulso del procedimiento y suspensivos del plazo máximo para resolverlo que les atribuye la Ley 30/1992. Son determinantes los informes que tienen “*relevancia concluyente para que la decisión pueda ser tomada con fundamento y motivación suficientes*” (Expresión ésta que toma del Dictamen 1208/2003, de 5 de junio, del Consejo de Estado). En coherencia con esta “relevancia concluyente” para la formación de la voluntad o del juicio de la Administración que ha de resolver, la Ley de Suelo extrae un efecto jurídico adicional al procedimental ya mencionado, pues exige a la memoria ambiental motivación expresa para poder apartarse de ellos. De esta forma, se favorecerá la objetividad y la colaboración interadministrativa en los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos o, en su defecto, se facilitará su control judicial. Vid. “Constitución, ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico” *Comentarios* ... Op. Cit. Pág. 49.

⁵³⁸ Sobre el alcance del contenido de este artículo 15, que se refiere monográficamente a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del suelo urbano, profundizaremos con mayor detalle en el Capítulo V de esta obra.

urbanístico español, lo que hace que este principio pase de ser un elemento esencial e informador de la legislación urbanística, a un auténtico principio director de las políticas públicas de suelo, y por ende, de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

4. Recapitulación

En este apartado en el que destacamos las principales cuestiones abordadas a lo largo de este capítulo, es preciso insistir en que, pese a los importantes avances que realiza en materia de sostenibilidad urbana la Ley estatal de suelo analizada, no obstante, como sabemos, y como ya expusieramos en las conclusiones del primer Capítulo de este trabajo⁵³⁹, la mayoría de las previsiones en este campo de la Ley del Suelo, por mor de la distribución competencial en la materia, han de ser concretadas a través de la normativa urbanística de las Comunidades Autónomas⁵⁴⁰. Lo que se hace patente en las reiteradas remisiones que la Ley analizada realiza “*a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística*”.

De esta forma, salvo determinadas disposiciones de aplicación directa en el ámbito autonómico, como son precisamente las relativas a la evaluación de impacto que determine la necesidad de ejercer de forma plena la potestad de ordenación de nuevo (art.15.6 en relación con la disposición transitoria 4), en el caso de aquellos preceptos que constituyen legislación básica fundamentadas en

⁵³⁹ Conclusiones que nos interesa reproducir aquí por lo ilustrativo en lo que a los siguientes apartados de esta obra le concierne, y que dejan planteado el marco del reparto competencial en esta materia que deberá ser tenido en cuenta para el análisis que pretendemos sobre el desarrollo urbano sostenible sobre el que estamos trabajando.

⁵⁴⁰ En este sentido tiene declarado el Tribunal Constitucional que “Las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo”, de forma que “la competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad” STS 61/1997, de 29 de marzo de 1997. F.J 5º y STC 164/2002, de 11 de julio de 2001. F.J.4º. Aunque esto no excluye el ejercicio de las competencias que pertenecen al Estado, especialmente por virtud del artículo 149.1 CE, y que pueden despegar su eficacia también en el terreno urbanístico. En este sentido, STC 56/1986, de 13 de mayo. F.J.3º, en relación con el urbanismo. Y la STC 149/1991, de 4 de julio. F.J 1º, en materia de ordenación del territorio.

títulos competenciales que se atribuyen al estado y que se mueven la lógica propia de la dialéctica constitucional “bases-desarrollo”, lo cierto es que la norma estatal constituye la norma general que viene a establecer las condiciones básicas que han de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales, tal y como reza en su disposición final primera⁵⁴¹, y de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional que ha sentado las bases de la distribución competencial en esta materia, y por ende, del carácter jurídico y del alcance que

⁵⁴¹ Por lo ilustrativo que puede tener aquí la transcripción de la citada Disposición Final de la Ley del Suelo, reproducimos aquí el contenido íntegro de dicho precepto que dice así: “1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª, 18.ª y 23.ª de la Constitución, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, apartados 1, 2, 3 y 5, 12, 13, 14, 15, 16, 31, apartado 3, las disposiciones adicionales primera y sexta, apartados 1 y 2, y las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta.

2. Los artículos 33 y 34, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149. 1. 13.ª de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.

3. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4.ª, 8.ª y 18.ª sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los artículos 11, apartados 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, apartados 1 y 2, 32, 34, apartados 3 y 4, 35 y 36, las disposiciones adicionales segunda, quinta, sexta, apartado 3, y séptima y la disposición transitoria tercera.

4. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:

a) La potestad que la letra b) del artículo 10 reconoce a la Ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 34, podrán ser ejercidas directamente en el plan general.

b) El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 será el del quince por ciento, que el plan general podrá incrementar motivada y proporcionalmente hasta el veinte por ciento en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo”.

5. Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen.

las disposiciones de una Ley estatal que regule aspectos relacionados con el urbanismo ha de tener⁵⁴².

De forma que será la legislación autonómica la que deberá concretar el verdadero alcance del urbanismo sostenible, si bien, condicionada y orientada fuertemente por los mandatos y contenidos que acabamos de desgranar de la Ley estatal⁵⁴³. Ciertamente, también hemos tenido oportunidad de evaluar la legislación autonómica en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, y hemos concluido que en algunos casos, ya aquella normativa previa a la

⁵⁴² Sobre esta jurisprudencia, sobre la que ya hemos profundizado en otras partes de esta obra, interesa dejar apuntado aquí que han sido las SSTC 61/1997, de 20 de marzo y 164/2001, de 11 julio, de las que cabe destacar ahora que, además de sentar las bases del reparto de competencia en materia urbanística y de determinar las competencias estatales que pueden incidir en el urbanismo, establecieron la interpretación definitiva del contenido del controvertido artículo 149.1.1º, que es fundamento de muchas de las leyes estatales que inciden en competencias asumidas en exclusiva por las Comunidades Autónomas. De este precepto quisiera subrayar aquí los siguientes pronunciamientos recogidos en el F.J.8º de la STC 164/2001 y que cita a lo establecido ya en la anterior STS 61/1997. “al art. 149.1.1 CE, que atribuye al Estado la competencia para la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Debemos empezar por reiterar, antes que nada, que el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución [STC 61/1997, F. 7.b)]. Dicho esto, y centrándonos en el derecho a la propiedad privada que reconoce el art. 33.1 CE, también debemos reiterar que al Estado le compete regular las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, F. 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, F. 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos –o delimitación negativa– para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas «condiciones básicas» el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales. Cerrando este recordatorio sintético de lo dicho en nuestra STC 61/1997 también debemos reiterar que para articular la confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1 CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales (F. 10).” que es objeto de la ley la regulación de las condiciones que aseguren la igualdad esencial en el disfrute del contenido básico del derecho; de esta forma, «contenido básico» sería la materia regulada y «condiciones que aseguren la igualdad esencial» el contenido de la regulación.

⁵⁴³ Como sabemos, la ordenación territorial y la urbanística como funciones públicas están condicionadas por la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, que tiene una proyección territorial inherente, como ya señaló la STC 149/1991 (Ley de costas). Pero, al mismo tiempo, esas funciones de competencia autonómica (y municipal) están vinculadas a la consecución de unos objetivos ambientales, porque la protección del medio ambiente es parte del contenido de la ordenación territorial y urbanística.

llegada al panorama normativo urbanístico de la Ley del Suelo de 2008, resultaba más avanzada si cabe en algunos aspectos tratados en esta Ley. Pero en otros casos también se han patentizado algunas cuestiones fundamentales, relacionadas principalmente con el reconocimiento del estatuto de ciudadanía, de los estándares de calidad o de los modos de participación y gestión social del hábitat que, ahora, con la aprobación de este texto normativo, obligarán a la normativa autonómica a revisar sus normativas autonómicas, a fin de adaptarlas a estos condicionantes mínimos que tratan de garantizar la igualdad y las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y deberes relacionados con el urbanismo.

En suma, aun teniendo en cuenta el corto alcance de la competencia estatal para incidir sobre la definición del “modelo territorial”, lo cierto es que la recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la reciente legislación estatal⁵⁴⁴, al establecerse ahora vinculado a la competencia estatal en materia de medio ambiente y a la garantía de la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, deja de ser opcional para los legisladores autonómicos y los planificadores territoriales y urbanísticos.

Unos y otros, al definir el “modelo territorial” respectivo, tendrán que respetar los contenidos básicos del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible establecidos en la Ley estatal⁵⁴⁵. Obviamente, el margen de maniobra

⁵⁴⁴ Es preciso desatacar en este punto que ciertamente la aparición de este principio en la Ley estatal no supone novedad sustancial respecto a la normativa autonómica pues, ciertamente, el citado principio ya estaba en la mayor parte de las leyes autonómicas, directamente vinculado a los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución.

⁵⁴⁵ En esa línea se situaba, con una formulación nada ambigua, la última de las recomendaciones del “Informe sobre suelo y urbanismo en España” (MOPTMA, Madrid, 1996), elaborado en 1995 por una comisión de expertos: “El planeamiento urbanístico, especialmente en las áreas metropolitanas, debe plantear un modelo sostenible de utilización del territorio, a través de medidas que vinculen las implantaciones de usos singulares y los nuevos crecimientos a la disponibilidad de transporte colectivo, impidiendo, de tal forma, la formación de un modelo urbano que esté supeditado al vehículo privado y que, por lo tanto, conlleve costes energéticos y

es amplio, pues no hay un “modelo” de desarrollo sostenible, sino que las exigencias de ese principio varían en cada territorio, tal y como ha quedado demostrado en el primer apartado de éste Capítulo.

Con estas premisas, y dado que la Ley no establece distinción entre la planificación del territorio y la urbanística, equiparando su regulación y plasmando una concepción del planeamiento urbanístico cual planificación estratégica - un qué somos, cómo queremos ser y cómo gestionamos el cambio sobre los que diseñar y ejecutar el modelo de ciudad o territorio -, es crucial que las entidades territoriales subnacionales impulsen en su planeamiento instrumentos operativos eficaces de programación, seguimiento y evaluación de la sostenibilidad de los procesos de desarrollo urbano en los términos pautados en la Ley estatal de suelo.

En cualquier caso, no podemos dejar de destacar lo plausible que resulta la incorporación de este principio en la Ley estatal, por un lado, porque propugna un cambio de orientación que es muy significativo y que contrasta fuertemente con el urbanismo desarrollista de la LS98, y por otro, porque insta a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el Estatuto de Ciudadanía que la propia Ley reconoce como un derecho subjetivo que integra, además de los derechos civiles clásicos -de uso y disfrute de la propiedad, de conformidad con las leyes, o de libertad del medio en el que vive- derechos de orden socio-económico y medioambiental -a la función social de la propiedad, a disfrutar de una vivienda digna y en un medio ambiente adecuado, a la participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo-.

ambientales inaceptables, así como a través de medidas que limiten el impacto ambiental de la ocupación excesiva de suelos rústicos [...]” p. 221.

Así, y en el entendimiento de que la ordenación urbana y territorial constituye uno de los instrumentos más poderosos de los que disponen una comunidad para definir una estrategia hacia la sostenibilidad, la ley apuesta por la imposición de unas medidas de ordenación territorial y urbanística con las que asegurar un resultado equilibrado de los procesos de desarrollo urbano y que sea económicamente viable, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

Una apuesta, en definitiva, por la introducción de unos criterios generales que introduzcan factores de equilibrio entre naturaleza y ciudad, entre tradición y progreso, entre procesos globales y procesos locales, entre individuo y sociedad, todo ello en un escenario territorial, en que las competencias urbanísticas autonómicas y locales, están atravesadas por otras políticas socioeconómicas y medioambientales que condicionan, ahora más que nunca, su desarrollo.

Tercera Parte

Hacia una visión integral del desarrollo urbano sostenible

Capítulo V

La dimensión ambiental

TERCERA PARTE: HACIA UNA VISION INTEGRAL DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

CAPÍTULO V. LA DIMENSIÓN AMBIENTAL.

1. Planteamiento general

En las páginas que preceden a este capítulo hemos realizado un intento de acercamiento general a los principios vertebrales que subyacen en el concepto de desarrollo sostenible. En un segundo momento, hemos concretado su aplicación en el ámbito urbano, y todo lo que su reconocimiento en la legislación urbanística implica, a efectos de reconocimiento de derechos ciudadanos y del establecimiento de determinadas obligaciones a la Administración para garantizar su efectividad práctica. Más tarde, y ya inmersos en la segunda parte de este trabajo, su aplicación y efectividad práctica han sido puestas en tela de juicio en la revisión que del marco legal del urbanismo en España hemos hecho desde los orígenes de esta disciplina hasta la actual Ley del Suelo. También hemos realizado un intento de sistematización de los principios generales, instrumentos y técnicas urbanísticas que desde la normativa de las Comunidades Autónomas, primero, y luego desde la nueva Ley del Suelo Estatal han coadyuvado en los últimos tiempos a llevar a cabo una nueva configuración del urbanismo más atento a los requerimientos del desarrollo sostenible.

De todo lo estudiado hasta el momento hemos llegado a una importante conclusión en lo que a la aplicación del principio de desarrollo urbano se refiere, y es que es claro que, a las últimas, la definición del modelo de crecimiento de las ciudades, ya no sólo que sea respetuoso o sensible con el medio ambiente, a lo que resulta ya obligada la entidad local por mandato de la legislación urbanística y ambiental vigente, como ya nos consta, sino que esté orientado a conseguir objetivos ambientales que sean más ambiciosos que los

exigidos estrictamente por aquella legislación, que traten de ir más allá de la línea del deber y que procuren una ordenación urbanística que atienda a los objetivos del principio de desarrollo sostenible desde una perspectiva holística, es una cuestión que se sale de la órbita del derecho positivo por tratarse de una cuestión de política municipal. En definitiva, el proceso de determinación material del modelo o de la orientación general del urbanismo municipal resulta de difícil teorización en clave estrictamente jurídica. Pues exige ir más allá, y visualizar cómo se está llevando a cabo la planificación urbanística, y en definitiva, cómo se está aplicando la Ley por las Administraciones Locales, principales responsables del desarrollo urbano sostenible.

En efecto, como sabemos, el verdadero despliegue del paradigma de la sostenibilidad urbanística está constituido por el binomio Municipio-Comunidad Autónoma, aunque es indudable que la mayor responsabilidad corresponde a la escala local, puesto que, en la mayoría de las ocasiones, la intervención autonómica se restringe a la imposición, mediante la legislación de ordenación del territorio y urbanística, de determinadas directrices de ordenamiento, de estándares urbanísticos, de determinadas normas de aplicación directa, y mediante el trámite aprobatorio definitivo, en las posibles correcciones sobre el modelo definido en la instancia municipal delimitadas, en principio, por la normativa autonómica. Pero no olvidemos que en estas potestades de supervisión las Comunidades Autónomas están limitadas, por imposición constitucional, por el principio de autonomía local⁵⁴⁶.

Por lo anterior, interesa detenernos en esta Tercera Parte del trabajo que desarrollamos, en explorar las delimitaciones que se pueden hacer de las potestades administrativas discrecionales que en el ámbito del planeamiento, y

⁵⁴⁶ Sobre la garantía institucional de la autonomía local y su evolución en la España democrática es de interés la consulta de SALVADOR CRESPO. M, T “El gobierno y la administración local en España tras 30 años de ayuntamientos democráticos” en *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 8, 2009, pág. 11.

en definitiva, del conjunto de esa política urbanística municipal sobre desarrollo urbanístico como objeto de conocimiento y racionalización en clave jurídica. Nos interesa, pues, la cuestión de si el proceso de integración del principio de desarrollo sostenible en la política urbanística municipal puede ser formalizado jurídicamente. Interesa, en definitiva, saber si se pueden establecer procedimientos, marcos o protocolos que orienten el proceso de toma de decisiones urbanísticas en dirección a la integración del paradigma del desarrollo sostenible en su visión más integral.

Con estas premisas metodológicas del objeto de nuestro estudio, a continuación, el análisis se dirige a exploración de conceptos como medio ambiente urbano, sostenibilidad social y sostenibilidad económica, que desde una perspectiva más sociológica y política, aunque sin olvidar nunca la perspectiva jurídica que es la base de esta investigación, pretenden dejar delimitado cual haya de ser el cambio de paradigma de desarrollo urbano. Un cambio de paradigma que, frente al objetivo exclusivo del crecimiento urbano (el viejo paradigma), surge la necesidad de una visión nueva e incompatible con la anterior, que es integral e integradora de la ciudad, y que tiene por objetivo mejorar la cohesión social, y la eficiencia económica y medioambiental. En definitiva, la calidad de vida, de los ciudadanos.

Seguidamente, y sobre la base de los presupuestos conceptuales de dichas nociones nos adentraremos en el estudio, ya desde una perspectiva más jurídica, en las técnicas e instrumentos que nuestro ordenamiento jurídico ha puesto al servicio de las políticas municipales para la consecución de un desarrollo urbano sostenible en su perspectiva integral. Ahora bien, interesa destacar en este punto que, estos instrumentos y técnicas los tratamos de clasificar en dos grupos:

Por un lado, aquellos tendentes a garantizar un desarrollo urbanístico ambientalmente sostenible, y que son los que abordamos en las últimas páginas de este Capítulo, en el que queremos centrar la atención en la dimensión ambiental de la sostenibilidad como factor clave del surgimiento del concepto de desarrollo urbano sostenible.

Y por otro, aquellos tendentes a definir el marco jurídico necesario con el que llevar a cabo una verdadera planificación estratégica socioeconómica. Instrumentos que serán abordados en los Capítulos VI, principalmente a través del examen de los elementos que ha de tener en cuenta el desarrollo urbanístico sostenible, y VII, mediante la puesta en valor de la necesaria renovación que ha de transformar la tradicional planificación urbanística, en la que lo prioritario sea definir un modelo de crecimiento sostenible al que queden supeditadas otras materias conexas como el urbanismo, y no un modelo de desarrollo urbanístico supeditado a los condicionantes del paradigma de la sostenibilidad como ha sido el llevado a cabo hasta estas fechas.

En suma, una planificación que vaya más allá de la configuración urbanística de la ciudad, para adoptar un modelo de crecimiento que integre los tres pilares de la sostenibilidad, el ambiental, económico y social, y que haga, en definitiva, del derecho a la sostenibilidad, el único camino conducente hacia la humanización de la ciudad, mediante la recuperación de su cohesión social y territorial. En definitiva, mediante la recuperación del Derecho a la ciudad. Y ello se hará desde la perspectiva de que el urbanismo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del interés general y del ejercicio de derechos constitucionales antes dormidos en la retahíla de los derechos informativos o si se prefiere, no exigibles judicialmente sin previo desarrollo legislativo, como son el derecho a la vivienda digna, a un medio ambiente saludable, al desarrollo económico, a la calidad de vida y la cohesión social, etc.. Unos derechos que forman parte del renovado Estatuto de ciudadanía que está siendo configurado

por las leyes más modernas (Vrg. El TRLS 08 entre otras), y cuya revitalización han llegado, indudablemente, de la mano de la sostenibilidad.

2. Medio ambiente urbano

La primera interrogante que se debe plantear en este punto se refiere a la definición del medio ambiente urbano. ¿Qué es el medio ambiente urbano? ¿Qué aporta de nuevo ese enfoque al conocimiento de la ciudad?. Si bien es cierto que las contribuciones explícitas a la construcción del concepto «medio ambiente urbano» como objeto científico son pocas y relativamente nebulosas, si que existe un determinado consenso partir del cual pueden constituir los primeros elementos de referencia de una nueva problemática científica de la ciudad.

En este sentido, la ciudad ha sido definida como un ecosistema donde llegan materias primas, recursos naturales y energía. Como sistema activo que es, se producen interacciones y se generan residuos en forma de materia y energía. Los residuos sólidos, contaminantes atmosféricos, aguas residuales, el ruido y diferentes radiaciones, constituyen los diferentes contaminantes vertidos a los ecosistemas urbanos que denominamos ciudades⁵⁴⁷.

Al mismo tiempo, la base física de la ciudad es el territorio donde se asientan infraestructuras, industrias y edificaciones y se desarrolla la actividad humana. Y es importante tener este factor en cuenta pues, la capacidad de las ciudades como ecosistemas urbanos que son, es limitada y en la medida que estos límites no se respetan, se generan los problemas ambientales fruto de la insostenibilidad de las actividades antrópicas que se desarrollan sobre el territorio. Esto es, lo mismo que decir que cada ciudad tiene una determinada

⁵⁴⁷ Vid. HERRERA CALVO, P. M “Infraestructuras de soporte de la biodiversidad: planificando el ecosistema urbano” en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, Nº. 11, 2008, pag. 167.

capacidad ambiental, y esa capacidad, esos límites que representan para el desarrollo de las ciudades, se deben constituir en la base de su planificación⁵⁴⁸.

El problema es definir la capacidad y activos ambientales en cada ciudad y determinar las limitaciones de la citada capacidad. De esta forma estaremos ante la posibilidad de afrontar el desafío que representa el resolver los problemas de las ciudades y los que éstas causan en otros ecosistemas y en el sistema planetario⁵⁴⁹.

Pero la ciudad no es sólo el problema, es también la solución, puesto que, como venimos defendiendo desde los inicios de este trabajo, el desarrollo sostenible no es posible sin la participación activa de las ciudades en la transformación del modo de vida urbano y de su propia configuración interna.

En efecto, desde la perspectiva medioambiental del desarrollo sostenible, hasta ahora las ciudades parecían ser parte importante del problema, y no parte de la solución. Pero esta percepción está cambiando. Es evidente que las ciudades generan importantes efectos nocivos para el medio ambiente, como resultado de nuestro modelo de civilización. Pero los expertos (CASTELL, BORJA, SUBIRATS, PONCE y SOLÉ, ALLENDE LLANDA, CASTILLO BLANCO entre otros). están reconociendo cada vez más el valor potencial de las ciudades para alcanzar sostenibilidad global a largo plazo. Es cierto que las ciudades generan problemas para el medio ambiente, pero también lo es que son los principales actores con los que hay que contar para adoptar soluciones

⁵⁴⁸BREHENY, M. en su trabajo «Planning the sustainable city region», *Town & Country Planning*, 1993. pp. 71-75. nos explica que “La planificación en relación con la capacidad ambiental requiere la determinación del máximo nivel de desarrollo que un entorno local puede sustentar indefinidamente manteniendo al mismo tiempo dentro del mismo el capital natural crítico y constante y el inapreciable capital construido por el hombre”.

⁵⁴⁹ La contabilidad ambiental representa una oportunidad, no sólo para optimizar la producción y el consumo de los recursos, sino para insertarse válidamente en contextos de competitividad inter-urbana, inter-regional e internacional. Sobre métodos para la contabilidad de los recursos ambientales puede consultarse el trabajo de SEJENIOVICH, H. *Valoración y cuantificación de recursos patrimoniales y ambientales*. SEN. Buenos Aires. Argentina.1994.

globales. El desafío entonces consiste en aprender como explotar eficientemente estas posibilidades que representa actuar desde las capacidades de acción de los Gobiernos Locales, y en hacerlo de forma urgente y masiva.

Una perspectiva desde la que hemos centrado el objeto de nuestra investigación, en el entendimiento de que, el urbanismo proporciona una extraordinaria oportunidad, la posibilidad real de incidir sobre los patrones de crecimiento de las ciudades, y de crear condiciones de vida urbana para millones de personas acordes con los ritmos naturales.

Pero antes de adentrarnos en nuevos fundamentos jurídicos que, junto con los examinados en Capítulos anteriores, consiguen avalar esta tesis que aboga por la necesaria reinterpretación del Urbanismo, y de su instrumento de desarrollo por excelencia, la planificación urbana, es necesario examinar algunos conceptos de los que venimos hablando desde los inicios de este trabajo, y que contienen algunas de las claves de esta nueva visión de de la planificación desde el paradigma del desarrollo urbano sostenible que queremos dar, nos referimos a los conceptos de metabolismo urbano y huella ecológica, y como no, al tan recurrente término que es el objetivo final de cualquier acción pública que se precie, la calidad de vida.

2.1. El metabolismo urbano y la huella ecológica.

Las ciudades son sistemas abiertos en los que los ciclos del agua, aire y materiales, intercambian y transforman sustancias, disipando energía, y como todos los sistemas abiertos requieren energía exterior para mantener su estructura y funcionamiento.

Una característica fundamental de las ciudades es, por lo tanto, la enorme cantidad de energía (exterior a los organismos vivos) que necesita para su

funcionamiento: transporte, climatización, transformación de recursos en productos, tratamiento de residuos, etc.

Cuanto mayor es la segregación funcional y la dispersión de actividades urbanas (bajas densidades, monofuncionalidad, disgregación o fragmentación espacial, etc.), más se acelera el aumento del gasto de energía para que se produzcan los contactos e intercambios entre actividades diversas y distantes, que permitan a la ciudad funcionar con la complejidad que necesita⁵⁵⁰.

La ciudad se sustenta sobre el territorio que ocupa y también sobre la superficie de tierra, agua, vegetación, etc., necesarios para producir el oxígeno, los alimentos, materiales, energía, etc., que consume; y para asimilar el carbono, disipar los gases contaminantes, diluir los residuos líquidos o transformar los sólidos, etc., que produce.

Este conjunto de tierras agrícolas, bosques, pastos ganaderos, lugares de extracción, zonas de industria y almacenaje, embalses, ríos, mares, atmósfera, etc. que sustentan una ciudad, representan su huella ecológica. Así, por poner un ejemplo, si el transporte es fácil y barato, la huella crece y, el ciudadano no percibe los límites ambientales.

Por ello la contabilización de la huella ambiental de una ciudad es un instrumento que puede convertir las preocupaciones sobre la sostenibilidad en cuestiones de actuación pública⁵⁵¹. Es un concepto integrador que contempla

⁵⁵⁰ Sobre esta relación entre consumo energético y deterioro ambiental es de interés la consulta del informe del Banco Mundial, PNUD, Hábitat. Programa de Gestión Urbana – PGU -, *Vínculos entre la energía y el medio ambiente en el sector urbano*, Banco Mundial, PNUD, Hábitat. Programa de Gestión Urbana, 1994. También RUEDA PALENZUELA “Un nuevo urbanismo...” Op. Cit. 2005

⁵⁵¹ Sobre este concepto de la huella ecológica se puede consultar BETANCUR SARMIENTO, L., *Formas Producción, Uso y Consumo para la Ciudad Sostenible*. Bogotá, Fundación Hábitat Colombia, Colombia. 1996 y el trabajo de INOSTROZA PINO, L., “La huella urbana y ecológica de Magallanes. Una mirada sobre nuestra insostenibilidad” en Revista *Urbano* Vol. 8/011, Universidad de Bio Bio, Chile, 2005. Y sobre el particular de la contabilidad ambiental puede consultarse el trabajo de SEJENIOVICH, H. *Valoración y cuantificación* ..Op. cit..

los flujos de energía y materiales que entran y salen de un territorio, los contabiliza, y calcula las superficies de agua y suelo que se necesitan para producir esos flujos localmente. Estos cálculos permiten mejorar el conocimiento, reflexionar sobre las necesidades, divulgar y debatir los resultados; aprender, en definitiva, sobre las actividades en curso en la ciudad, y facilitar la educación ambiental y la toma de decisiones⁵⁵².

Teniendo en cuenta lo anterior, para llevar a cabo la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible, es fundamental tratar de responder a los siguientes interrogantes:

¿Cuánto entorno necesitaría una ciudad para soportar la carga ecológica que supone su funcionamiento? ¿Cuáles son los orígenes de los recursos consumidos por la ciudad y los destinos de sus desperdicios? ¿Qué depredación social y ecológica se produce en esos orígenes y destinos? ¿Qué recorridos realizan al ser transportados, con los consiguientes costes de infraestructura, servicios, materiales y energía? ¿Cómo se puede reducir el consumo de recursos, la producción de residuos y los recorridos en el transporte de los mismos?. Éstas constituyen algunas de las preguntas que necesariamente el planificador ha de hacerse para orientar la actividad urbanística a un modelo más sostenible.

⁵⁵² Sobre la educación ambiental como instrumento para la consecución del desarrollo urbano sostenible también se ha hablado mucho. No obstante nosotros no entramos en detalles de su concepción y valoración por razones de contención expositiva, a estas alturas, más que obvias, pero baste apuntar aquí que es claro que el principio-derecho que nos ocupa requiere de un importante cambio cultural, que pasa por la necesidad de concienciar a la ciudadanía y a todos los actores públicos y privados implicados en la consecución del desarrollo urbano sostenible, para que la participación ciudadana constituya verdaderamente una parte esencial del proceso. Son muchos los autores que se expresan en este sentido, pero por todos, es interesante la consulta al trabajo de MAYOR ZARAGOZA, F. “La problemática de la sostenibilidad en un mundo globalizado” En *Revista de educación*, Nº Extra 1, 2009 (Ejemplar dedicado a: Educar para el desarrollo sostenible), págs. 25-52.

El examen de estos conceptos y su aplicación al urbanismo, en suma nos, nos acerca a la teoría sistémica⁵⁵³, que nos revela cómo los sistemas abiertos y complejos como las ciudades, que se constituyen sobre unos modelos de planificación física desequilibrados e insostenibles, deben tender a la consecución de un dinamismo, sí, pero estabilizado a través de sus relaciones con otros sistemas de su medio. O dicho de otra manera, deben considerar que el medio es tan importante como el sistema, porque, en definitiva, es un sistema en el que asimismo se integra la ciudad.

En efecto, un sistema complejo de estas características -como el que acusan las ciudades-, que está en equilibrio dinámico con otros superiores y/o exteriores, puede, a su vez, descomponerse en sistemas internos que interaccionan entre sí. Por eso para entender los problemas de las ciudades y buscar soluciones, unos de los mayores consensos a que se está llegando en la doctrina especializada, es que hay que estudiar ecosistemas de menor escala en su interior, como los barrios o los parques⁵⁵⁴, y otros de escala superior (cuencas hidrográficas, áreas metropolitanas de transporte, etc.).

⁵⁵³ Uno de los máximos teorizadores de esta concepción sistémica aplicada a la ciudad es RUEDA, S. Véase por todos, su trabajo *Modelos de ordenación del territorio más sostenibles* Fundació Forum Ambiental, 2002.

⁵⁵⁴ Así, por ejemplo un instrumento muy útil para elevar la calidad de vida de las ciudades consolidadas de cierto tamaño es la consideración del “barrio-ciudad” como el ámbito de referencia básico en todo lo relativo a la dotación de equipamientos públicos y espacio libres. Sobre este particular CARRILLO BENITO, E. y CUERDA GARCÍA-JUNCEDA, C en su obra *Ciudad, cambio climático y sostenibilidad*. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Sevilla. 2008. Págs. 40 y 41, convienen en afirmar que con esta figura del Barrio-ciudad lo que se pretende es establecer áreas operativas con una población comprendida entre 20.000 y 50.000 habitantes, y un diámetro que no supere en ningún caso los 2 kilómetros, logrando que el recorrido a pie de la distancia máxima dentro de cada barrio-ciudad no supere los 30 minutos. Cada barrio-ciudad debe estar dotado de los servicios, equipamientos e infraestructuras que necesitan los vecinos, sin dualizaciones ni exclusiones sociales o territoriales, e incluir algún equipamiento de rango superior que suponga un foco de atracción e identidad para el resto de la ciudadanía. Los barrios necesitan, todos, identidad y valor social, deben monumentalizarse y construir sus atractivos propios. Esto implica que una política de desarrollo urbano debe encender luces reales u simbólicas en todas y en cada una de las partes de la ciudad, y garantizar, a todos los ciudadanos, un mínimo de calidad urbana. Y concluyen que, para ello, puede ser útil el desarrollo de Indicadores de Calidad Urbana de Barrio, con un criterio de escala adecuado.

2.2. Calidad de vida y desarrollo sostenible

El concepto de ciudad como estilo de vida y de trabajo, se ha ido transformando en la última mitad del siglo, por los cambios sociales, económicos y de configuración de la ciudad. Parafraseando el pensamiento de Lefebvre⁵⁵⁵, más ahora que nunca en la historia de la humanidad, los hombres y las mujeres contemporáneos son la síntesis de su vida social, familiar y profesional, y las diferencias individuales no pueden seguir siendo ignoradas. “*Los ciudadanos contemporáneos, -decía- deben definirse por la forma en que pertenecen a una red de distintas prácticas sociales en su familia, profesión y hábitat, ciudad, región y país en donde el Estado sea el garante de los derechos y las obligaciones hacia una sociedad de tipo pluralista*”. De acuerdo con este entendimiento del ser humano desde lo social y lo colectivo, la ciudad, y más específicamente lo urbano, es el escenario por excelencia de esa nueva definición de los hombres. A partir de esta premisa este autor construye el llamado y ahora también reivindicado por la normativa urbanística, el Derecho a la Ciudad.

Y es que si, en efecto, es la ciudad el marco de desarrollo de la vida de la gran mayoría de las personas en el mundo actual, y verdadero motor del progreso y desarrollo en este mundo globalizado⁵⁵⁶, es claro que también ha de ser el marco de desarrollo del ser humano, de sus intereses, de su personalidad

⁵⁵⁵ La primera conceptualización clara del Derecho a la Ciudad se le debe al filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre, quien desde aproximaciones de tipo no jurídicas comenzó a esbozar lo que hoy, desde lo internacional y local se construye como Derecho a la Ciudad. HENRI LEFEBVRE. *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, Barcelona 1973.

⁵⁵⁶ En efecto son numerosos los autores que han explicado el papel de las ciudades en el desarrollo como actores capaces de dar respuesta a los retos de la globalización. Teorías que explicadas a través de la máxima “pensar global, hacer local” han estimulado su papel preponderante en el ámbito político, económico y cultural a nivel mundial. Así pueden consultarse trabajos de CASTELL, BORJA, VIRGILI, SUBIRATS y por todos, recomendamos el excelente manual de CARRILLO BENITO. E (Ed. Al) Ciudad, cambio climático y sostenibilidad Op. cit. 2005. En él, (pág. 87) nos dice este autor que “Ellas se han convertido en el espacio de crecimiento y cambio estructural. El mayor o menor desarrollo socioeconómico de Estados y regiones se explica hoy por la presencia o no en su territorio de urbes con capacidad para generar dinamismo económico, sostenibilidad, iniciativa empresarial e innovación”.

y correlativamente del goce efectivo de los derechos fundamentales, sociales y colectivos, entendidos éstos desde una perspectiva universalista. Entendida así, la ciudad es un proyecto económico y social en el que la calidad de vida es un rango esencial, ya que es su principal atractivo.

Y así ha sido el sentir general durante muchos años. Históricamente La ciudad ha sido concebida como una obra pública, dirigida por los intereses generales, y construida día a día por los ciudadanos, y es el espacio que mejor ha satisfecho las necesidades del hombre (estímulos, interrelaciones, solidaridad, etc.). Pero las tendencias actuales no parece que mantengan esa satisfacción.

En efecto, las tendencias globales de urbanización y globalización han generado graves problemas en las ciudades contemporáneas. Pero, lamentablemente, estos procesos han dado lugar a una serie de paradojas y contradicciones en los procesos de desarrollo urbano, de difícil contestación únicamente desde la perspectiva del urbanismo. Así, mientras por una lado, se han manifestado en rápidas transformaciones sociales experimentadas en las ciudades que actualmente están generando innovación y progreso, y ofreciendo mayores oportunidades a los ciudadanos que se acercan a ella en busca de calidad de vida. La otra cara de la moneda, de esta vis atractiva de las ciudades, y que es lo que ha generado que estemos hablando de un planeta urbano, es que estos procesos traen consigo, a su vez, consecuencias que no pueden pasarse por alto, a saber:

Por un lado la expansión urbana ha sobrepasado en muchos casos la capacidad de las ciudades de garantizar la calidad de vida de los ciudadanos que se acercan a ella, de forma que en muchos lugares la expansión de la red de servicios públicos, de los centros de producción, ocio y asistencia, etc, no ha corrido paralela a los procesos de urbanización, procesos que se han llevado a

cabo, además, sin medir la profunda degradación del medio ambiente que ello iba a conllevar.

Por otro, este mismo fenómeno es el principal causante de desigualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades socio económicas, concentración de la riqueza y la correlativa expansión de la pobreza, exclusión social, segregación espacial, degradación ambiental y división social; en definitiva, la imposibilidad de todos los ciudadanos a ejercer plenamente los derechos de ciudadanía.

De esta forma, el derecho a la ciudad - y las conquistas que paulatinamente se habían logrado desde su formulación inicial-, concebido como paradigma necesario para facilitar el conjunto de oportunidades que las personas y barrios necesitan⁵⁵⁷, se está soslayando para dejar paso a un espacio urbanizado gobernado por el mercado y mal planificado desde una perspectiva pública y global, lo que está afectando, no sólo a la gestión democrática de las ciudades, sino también a la calidad en la prestación de los bienes y servicios, a la dotación de capacidades personales suficientes para poder acceder a las oportunidades disponibles, y en definitiva, al ejercicio pleno de la ciudadanía, comprometiendo así, seriamente, la calidad de vida de los ciudadanos.

⁵⁵⁷ La trayectoria del derecho a la ciudad con esta perspectiva va desde las reflexiones teóricas de la década del 70 del siglo XX, formuladas por Henri Lefebvre en Francia, hasta las construcciones de agendas políticas de reforma urbana promovidas, en los años 90, por activistas de derechos humanos, ambientalistas, organizaciones no gubernamentales, movimientos populares urbanos, autoridades locales y nacionales y organismos internacionales, como las Conferencias Globales de las Naciones Unidas entre las que destacamos la del Medio Ambiente en 1992, en la ciudad del Rio de Janeiro y la de los Asentamientos Humanos - Hábitat II, en el año de 1996, en la ciudad de Estambul. Estas Conferencias son las que dan carta de naturaleza a la Agenda 21 y la Agenda Hábitat, introduciendo componentes sobre el derecho a la ciudad, al tratar de las condiciones adecuadas de vida que deben ser alcanzadas en los asentamientos humanos. Los debates y diálogos promovidos por las redes y Foros Globales que tratan de los temas urbanos, en especial el Foro Social Mundial y el Foro Urbano Mundial son retomados, en el nuevo milenio convirtiéndose en un escenario privilegiado para intercambios de experiencias sobre el derecho a la ciudad, de estos foros resultó la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, Septiembre 2005. Barcelona, que tomó como referencia la Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad, elaborada por el Foro de Autoridades Locales, en Saint-Denis, en mayo de 2000.

Por ello es que ahora nos resulta tan urgente preguntarnos ¿Qué modo de vida se ofrece a los ciudadanos? ¿Qué condiciones se ofrecen para el desarrollo de las diversas actividades cotidianas, empresariales, etc.? ¿Qué modelos propone el planeamiento para la configuración de la ciudad sostenible? ¿Cómo pueden participar los ciudadanos, empresas, asociaciones, etc., en transformar el modelo de ciudad y el de los barrios que ocupan?.

Algunas de las respuestas a dichos interrogantes se pueden resumir en la siguiente afirmación: Para mejorar la calidad de vida en los barrios es necesario que la ciudad se transforme con objetivos de desarrollo sostenible, de forma que se pueda lograr la máxima calidad de vida dentro de los límites que pueden soportar los ecosistemas. Y en esta aseveración hay que tener en cuenta que las prioridades para actuar sobre la calidad de vida tienen que fijarlas los propios ciudadanos, a través del sistema político y con la insoslayable participación de la sociedad civil, porque la calidad de vida es un concepto relativo y evolutivo, que deben definir los afectados en cada momento, en función de las necesidades y oportunidades.

Porque la calidad de vida⁵⁵⁸, como afirmara MARTÍN MATEO es un concepto comparativo en el que se han de ponderar los valores aceptados, las normas que establecen los derechos del ciudadano y las políticas que los han de garantizar haciéndolos efectivos. También es un concepto evolutivo ya que se transforman con los cambios sociales, económicos y ambientales, reclamándose nuevas cotas de calidad y nuevos conceptos a incluir en la misma⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ Sobre este concepto, se puede consultar, entre otros, MARTÍN MATEO, “La calidad de vida como valor jurídico”, en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. II, Madrid, Civitas, 1991. ALGUACIL GÓMEZ, J., *Calidad de vida y praxis urbana*, Centro de Investigaciones sociológicas, Siglo XXI, Madrid. 2000. Y FUENTES BODELÓN, F. *La Calidad de la Vida y el Derecho. La Calidad de Vida en el Proceso de Humanización*, Asociación Española para la lucha contra la Contaminación (ASELCA), 1980.

⁵⁵⁹ Recuérdese que en este sentido que ya afirmaba MARTÍN MATEO que “*para que el hombre disfrute de calidad de vida necesita de un medio ambiente adecuado pero, esto sólo no*

En suma, en estos momentos en el concepto de “calidad de vida” se incluye explícitamente, en muchos Foros Internacionales, países y ciudades, los principios de sostenibilidad vistos desde una perspectiva global de su significado, y que se traducen en parámetros que incorporan exigencias como las de no superar las tasas de renovación y asimilación en la explotación de los recursos naturales, la necesidad de intervenir de forma eficaz sobre la vinculación de la forma de producción y transporte de mercancías, la configuración física de la ciudad y la adaptación del modo de vida urbano tanto a los límites ambientales como a la cohesión social, y a algunos aspectos de equidad y eficacia económica-social.

Al mismo tiempo, la sociedad actual está requiriendo, cada vez con mayor énfasis, que se garanticen no sólo los derechos humanos, civiles y sociales, que se han ido aceptando por los estados modernos, sino también otros valores colectivos como el derecho a la ciudad, a la ciudadanía, y a la sostenibilidad⁵⁶⁰, que son el medio en el que se ha desarrollar la vida personal y social, con la calidad adecuada que permita satisfacer el conjunto de derechos reconocidos a las personas. Calidad de vida y sostenibilidad local están pues directamente vinculados a través del Medio Ambiente Urbano, que es el campo de actuación para ambas, a través de las políticas públicas y las iniciativas ciudadanas⁵⁶¹.

En esta misma línea ALLENDE LANDA⁵⁶² afirmaba que:

es suficiente, en la calidad de vida de las personas también influyen otros aspectos, como los económicos, culturales y sociales”. Vid. MARTÍN MATEO, “La calidad de vida...”, Op. cit., pp. 1449-1450

⁵⁶⁰ Valores que en su vertiente de concepción como auténticos derecho ciudadanos, hemos categorizado en este trabajo, dentro de los llamados derechos de cuarta generación. Vid. Apartado 2 del Capítulo II.

⁵⁶¹ Sobre este asunto es de interés la consulta de ALGUACIL GÓMEZ, J., *Calidad de vida y praxis urbana*, Centro de Investigaciones sociológicas, Siglo XXI, Madrid. 2000

⁵⁶² ALLENDE LANDA, J “El desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio” *Ponencias Presentadas En El I Seminario Interdisciplinar Sobre Desarrollo Sostenible Y Educación Ambiental: Celebrado El 13 De Diciembre De 2004, Campus De Leioa (bizkaia)*. Edita Euskal Herriko Unibertsitatea. Argitarapen Zerbitzua).

“la nueva cultura territorial que previsiblemente inicia su andadura en esta última década del siglo XX, tras un período muy singular en el que la Planificación Territorial ha aparecido en general excesivamente mediatizada por los grandes cambios geopolíticos y de valores habidos en el planeta, está obligada a incorporar la compleja cuestión ambiental de la mano del desarrollo sostenible cuyas determinaciones forman ya parte consustancial de cualquier política de Ordenación del Territorio. La noción tradicional de dominación de la naturaleza y el territorio por la sociedad debe reemplazarse de inmediato por una concepción simbiótica entre naturaleza y sociedad, y dentro de una estrategia del desarrollo orientada a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, y por ende, a la consecución de la elevación de los niveles de calidad de vida”.

Y este concepto de calidad de vida, que es el que estamos manejando, está progresivamente asumiendo el protagonismo principal en la construcción científica de la Ordenación del Territorio desplazando en parte aquellos planteamientos originales que ligaban estrechamente la Ordenación del Territorio con la economía espacial. Es por ello que se hace tan necesario empezar a recuperar, desde las entidades locales, el estudio de las ciudades y comarcas como sistemas ecológicos que propuso ya el ecologismo humanista de los 80⁵⁶³.

Todo ello exige un enfoque político basado en el medio y largo plazo en relación a los intereses, necesidades y limitaciones desde la dimensión regional-local; ser conscientes desde esa escala territorial de sus responsabilidades en la

⁵⁶³ Dentro de esta corriente científica SACHS, ya en 1980 desarrolló el concepto de eco-desarrollo a través de una serie de principios que debían estar presentes en él, y que son los que aparecen hoy conformando el entramado conceptual del desarrollo sostenible: equidad social; sostenibilidad ecológica en términos de conservación de recursos y minimización de impactos negativos de la producción y el consumo sobre el medio ambiente; eficiencia económica a nivel macro-social de manera que asegure un modelo racional del uso de recursos para toda la sociedad y en especial, una distribución espacial equilibrada de actividades y asentamientos humanos. Un concepto de eco-desarrollo que enfatiza también el uso sostenible de los recursos locales humanos y naturales con objeto de abastecer las necesidades definidas localmente contemplando, en consecuencia, una aproximación participativa de agentes sociales y económicos. *Vid. SACHS, I “Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos” Agricultura y sociedad, N° 18, 1981, págs. 9-32. Sobre el ecologismo humanista se puede también consultar BOYDEN, S Un enfoque ecológico integral para el estudio de los asentamientos humanos. (Notas técnicas del MAB, N ° 12),1979. Versión española, 1981. UNESCO, París. 1979*

evolución y gestión global del planeta, y un reconocimiento de las externalidades positivas creadas para la población como consecuencia de la paralización y control de una mayor degradación ambiental. El dilema presente siempre en la planificación del intercambio entre el presente y el futuro se refleja, pues, en la elección entre una acción preventiva hoy o una acción mucho más cara mañana⁵⁶⁴.

Parafraseando a ALLENDE LANDA *“si la Ordenación del Territorio es una medida preventiva por excelencia, el control de los usos actuales y futuros del suelo representa el medio ideal para incorporar esa política medioambiental preventiva a la que estamos comprometidos”*⁵⁶⁵. O como muy bien decía el citado libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano de la Comunidad Europea *“La madurez política de un pueblo se mide por su capacidad para pensar a largo plazo”*⁵⁶⁶.

Y es que, si bien la década de los ochenta ha significado un punto de inflexión en la Planificación Urbana y Regional que venía además haciendo un tratamiento muy desnutrido y superficial de la cuestión medioambiental, tanto en las ciudades, como en las escalas territoriales comarcales-regionales, surgen ya nuevas voces e informes que anuncian el cambio de acorde de la nueva política de Ordenación del Territorio.

En definitiva, un modelo de sistema de planeamiento dirigido por una poderosa dinámica ambientalista está naciendo al amparo del nuevo concepto

⁵⁶⁴ Sobre este particular se recomienda la lectura de ALLENDE LANDA, J *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Monografías de gobiernos locales. Especialmente el capítulo denominado “Hacia un cambio obligado en el modelo de crecimiento”. CEMCI-UIM. 1994. Págs 22 y ss.

⁵⁶⁵ ALLENDE LANDA, J “El desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio” *Ponencias Presentadas En El I Seminario Interdisciplinar Sobre Desarrollo Sostenible Y Educación Ambiental: Celebrado El 13 De Diciembre De 2004, Campus De Leioa (bizkaia)*. Edita Euskal Herriko Unibertsitatea. Argitarapen Zerbitzua).

⁵⁶⁶ COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, *Libro Verde sobre el medio ambiente urbano*. Documento COM (90) 218 de 27 de junio de 1990.

del desarrollo sostenible. Y en este contexto, la profesión del analista planificador está pues ante el reto de desplazarse desde la planificación urbano-regional tradicional a la planificación ambiental-territorial, lo que aparece nítidamente reflejado en la nueva generación de textos de planificación que evidencian una reconstrucción de los viejos modelos, donde la escala local, había sido siempre la última en opinar.

2.3. Hacia un modelo sostenible de ciudad.

De lo dicho hasta el momento, se deduce que las ciudades han de continuar siendo la base fundamental del desarrollo social y económico. Tienen su principal recurso en la proximidad, que permite la multiplicidad de contactos, y por lo tanto facilita la capacidad de reunir gentes bien para la producción de bienes y servicios, bienes para el desarrollo de actividades sociales y culturales en general, y deben facilitar asimismo la capacidad de elección, si se impulsa el desarrollo de las capacidades personales (formación profesional y valores personales y cívicos).

En palabras de CASTELL⁵⁶⁷, “*en la sociedad moderna en la que están aumentando las posibilidades de comunicación global, las relaciones de proximidad también se potencian. La transmisión de información a grandes distancias con las nuevas tecnologías informáticas y de comunicación, está ampliando la actividad social y económica de las personas y entidades, y como consecuencia aumentan las necesidades de contactos personales además de las de comunicación a distancia*”. Un ejemplo histórico de esta afirmación lo proporcionó el teléfono, que sustituyó la necesidad de contactos y desplazamientos para transmitir mensajes, pero, al mismo tiempo, supuso un aumento importante de la actividad social y económica, y consecuentemente de

⁵⁶⁷ CASTELLS, M, La era de la información: economía, sociedad y cultura, Alianza, Madrid. 1997

nuevos contactos y desplazamientos. Por ello es que hoy en día sigan siendo fundamentales las relaciones de proximidad.

Así, y para desarrollar sus posibilidades de contacto, comunicación e intercambio, la ciudad tiene que disponer de una configuración y unas estructuras eficientes. Y para mantener sus estructuras en funcionamiento la ciudad requiere abastecimiento material, energético y de información. Una sociedad que base su modo de vida más en la información necesita menos consumo de bienes materiales y menos transporte, reduciendo el consumo de energía. La relación entre la energía y la información es, por lo tanto, una relación inversa que está en función de la complejidad que tenga la ciudad en todas sus partes y no la ciudad en su conjunto segregada funcionalmente. Si se aumenta la complejidad interna de la ciudad, se aumenta la posibilidad de contacto entre portadores de informaciones diversas, los intercambios, y se hace más compleja su organización social y económica⁵⁶⁸.

Me explicaré. El modelo de ciudad difusa, fragmentada en áreas de baja densidad monofuncionales y apoyada en el coche como medio principal de transporte, es un tipo de ciudad que tiene partes muy “simples”, no posee de la necesaria complejidad en el territorio como para hacer eficientes los recursos que este desarrolla, por ello tiene más costes de organización para lograr la complejidad que necesita la vida urbana, consume más suelo y, al no facilitar

⁵⁶⁸ Esta tesis de la introducción de la complejidad en las ciudades está totalmente avalada RUEDA, S., quien demuestra las bondades de la ciudad compacta, a través de una innovadora técnica, que se centra en el análisis de lo que él denomina portadores de información. En su trabajo *Modelos de ordenación del territorio más sostenibles* Fundació Forum Ambiental, 2002, pp 11 y ss; nos demuestra que aumentar la diversidad, o la cantidad de portadores de información - es decir, una mixticidad y una densidad mayores de la residencia, los servicios y las actividades económicas, los equipamientos, etc...- en un espacio reducido –por ejemplo, un barrio- es impregnar de ciudad como proporcionadora de oportunidades, intercambiadora de información, controladora del futuro, porque genera estabilidad en la porción de territorio de que se trate y el contexto adecuado para que aumenten los intercambios de información y, en consecuencia, se creen los canales de flujo energético sustentadores de la organización compleja. En éste mismo sentido, se manifiesta un aumento de la diversidad de la red asociativa que es la garantía de pervivencia de estos sistemas, porque proporciona estabilidad, cohesión social y madurez.

los contactos de proximidad, requiere más transporte y energía para funcionar. Es un modelo de ciudad más insostenible, que aunque a veces parezca más habitable (áreas residenciales suburbanas de calidad con jardines, etc.) carece de eficacia ambiental y social, y deteriora más la sostenibilidad de otros ecosistemas que la sustentan con materiales y energía, o que reciben sus desechos⁵⁶⁹. Las ciudades que crecieron y se desarrollaron en las áreas metropolitanas en las últimas décadas son el ejemplo más claro de la evolución urbana insostenible.

En efecto, las ciudades que se han planificado con estos criterios durante la década de los ochenta, bajo un modelo que considera que los recursos naturales son infinitos y la capacidad del entorno de asimilar los subproductos es ilimitada, son las que han generado los principales problemas ambientales inherentes al estilo de vida ciudadana: contaminación atmosférica debida a las emisiones industriales y los medios de transporte, ruido, grandes cantidades de residuos sólidos tanto urbanos como industriales, aguas residuales que contaminan los cauces superficiales y subterráneos. El medio no ha tenido la capacidad para “digerir” los subproductos que origina el desarrollo urbano disperso y la calidad de vida en las urbes, lejos de mejorar, se ha deteriorado notablemente en los últimos años, sobre todo en los suburbios.

De esta forma, cada vez es más extendida la opinión de que el modelo urbano que puede atender mejor los propósitos del desarrollo sostenible es la ciudad compacta⁵⁷⁰, densa, con continuidad formal, que es a su vez

⁵⁶⁹ RUEDA, S., *Ecología urbana*, Beta Editorial, Barcelona, 1995.

⁵⁷⁰ Sobre este paradigma de crecimiento sostenible que representa la ciudad compacta se puede consultar, entre otras, las obras AMAYA, C.A. “Etapas de crecimiento de Mérida-Venezuela: de la ciudad compacta a la urbe extendida” EN *Revista geográfica venezolana*. 42, Nº 1, 2001, pags. 11-43. FONT ARELLANO, A “Un nuevo planteamiento para una nueva territorialidad” *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*. 141-142. 2004. TROITIÑO VINUESA, M, A. “Renovación urbana: dinámicas y cambios funcionales”. *Perspectivas urbanas = Urban perspectives*, Nº. 2, 2003. GARCÍA PALOMARES, J,C,. y GUTIÉRREZ PUEBLA, J. “La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid” *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, Vol. 27, Nº 1, 2007, págs. 45-67

multifuncional, heterogénea y diversa en toda su extensión. Estas ciudades permiten fomentar el aumento de la complejidad de sus barrios, para que desarrollen una vida social cohesionada y una base económica competitiva, al tiempo que puede ahorrar recursos (suelo, materiales, energía, etc.).

Entonces la pregunta ahora es, ¿cómo llegar a este modelo?. Este es el objeto en definitiva de este trabajo, averiguar la fórmula para articular un sistema que nos permita llevar a cabo un modelo de desarrollo urbano sostenible, que nos facilite las respuestas a los problemas de planificación urbana ante la necesidad imperiosa de crecimiento de las ciudades⁵⁷¹, pero sin que se comprometan las posibilidades de desarrollo de las generaciones venideras, hacer en definitiva una planificación sostenible y que nos satisfaga a todos. Y en esta tarea, es claro que hay que trabajar sobre el marco legislativo vigente e incorporarle los criterios de sostenibilidad a la gestión pública de los que venimos hablando.

En suma, todo lo señalado hasta ahora, lejos de aproximarse a una propuesta de modelo de desarrollo urbano sostenible - lo que por otra parte consideramos misión imposible e infructuosa dadas las condiciones particulares de desarrollo que se da en cada localidad-, realza la importancia de las ciudades

⁵⁷¹ Cada vez más, el tamaño de las ciudades hace más compleja y difícil la administración y la participación. En efecto, la capacidad de planificación y administración de las ciudades pequeñas ha sido históricamente muy débil, si a este hecho le sumamos que por estas dinámicas de crecimiento urbano apuntadas, estén viéndose obligadas a asumir nuevas competencias y responsabilidades que antes ejercían órganos de gobierno de ámbito nacional, nos encontramos ante la necesidad imperiosa de contar con una nueva visión del papel de la ciudad en el futuro mucho más amplia de la que hemos tenido hasta ahora. CARRILLO BENITO, E y CUERDA GARCÍA-JUNCEDA en su trabajo, *Ciudad, cambio climático...* Op. Cit. Pág. 17. destacan este hecho asegurando que entre 2005 y 2015 corresponde a las ciudades pequeñas y medianas más de la mitad del crecimiento urbano mundial; las ciudades más grandes irán aumentando lentamente a lo largo del tiempo su proporción en la población urbana total, pero seguirán predominando las ciudades de menor tamaño. Esta previsión, dicen es un motivo de tranquilidad, pero también de preocupación. El aspecto positivo lo acentúan en el hecho de que en efecto, las ciudades pequeñas son, en principio, más fáciles de gestionar para cuestiones cruciales como por ejemplo el uso del suelo, el transporte o las infraestructuras y los servicios públicos, al tiempo que se prestan más a la participación ciudadana. El aspecto negativo consideran que es que, por lo general, las ciudades de menor tamaño tienen más problemas sin resolver y menos recursos humanos, financieros y técnicos a su disposición.

para alcanzar la sostenibilidad, ya no sólo local sino también global -seriamente amenazada- pero también la importancia que tiene para las ciudades contar con una estrategia de desarrollo local sostenible, esto es, contar con un “modelo sostenible de ciudad” hacia el que avanzar y sobre el que sustentar y ejecutar su desarrollo urbano, social, económico, cultural y territorial, tanto en el corto como en el medio y largo plazo, y la importancia de dotarlas de potentes instrumentos políticos y financieros capaces de plasmar ese “modelo” en la realidad.

Si hacemos un ejercicio de prospección y síntesis de las principales afirmaciones hechas a lo largo de este trabajo, no encontraremos mucha dificultad en dibujar la orientación de la ciudad del mañana a la vista de los actuales procesos urbanos y su contexto. Una escueta relación de estos temas clave, a los que tendrán que enfrentarse la inmensa mayoría de las ciudades del planeta, son los siguientes:

- Los desafíos que introduce una economía que, cada vez más, se basa en la información y el conocimiento, lo que comporta para las ciudades el reto de definirse en términos de oportunidad y competitividad.

- La dotación de infraestructura urbana acorde con la necesaria articulación regional y la apertura a los territorios exteriores, lo que plantea la necesidad de ciudades polivalentes e integradoras.

- La calidad de vida ligada a la sostenibilidad ambiental y social y a la dotación de servicios y espacios públicos, lo que plantea en primer plano la necesaria integración ciudadana, tanto en términos espaciales como culturales.

- La gobernabilidad para todos y con todos.

Y la respuesta a estos desafíos ha de ser coherente y sostenible y, por lo tanto, fundamentada sobre una relación de criterios básicos a favor de la sostenibilidad, que en síntesis, se pueden resumir en los siguientes:

- Optimización de los recursos y materiales mediante la gestión de la demanda, su uso eficiente, la reutilización y el reciclaje.
- Disminución del consumo energético y uso de energías renovables.
- Disminución de residuos y emisiones.
- Incremento de la complejidad urbana.
- Conservación y mejora del capital natural de la ciudad y disminución de su huella ecológica.

Y en esta tarea, la ordenación del territorio, el urbanismo y la planificación urbanística como herramientas que más influencia ejercen en la sostenibilidad de una ciudad, o mejor expresado, en el diseño, distribución de usos del territorio, y el ritmo de crecimiento, y en definitiva quien dará la oportunidad a los núcleos urbanos de ser sostenibles, como trataremos de demostrar en el siguiente apartado.

3. La recepción del desarrollo sostenible en el urbanismo.

A modo de recordatorio de lo concretado a lo largo del Capítulo I de esta obra y con fines a sentar las bases conceptuales que han de definir y contextualizar los fundamentos subyacentes al desarrollo de esta nueva disciplina que denominamos desarrollo urbano sostenible, o si se quiere, en palabras de BASSOLS urbanismo ambiental, me gustaría plantear aquí algunos de los aspectos más relevantes de dicha recepción del principio de desarrollo sostenible en el urbanismo y la ordenación del territorio en cuanto fenómeno extendido en todo nuestro entorno europeo.

Porque pese a los avances realizados por el legislador nacional y autonómico, lo cierto es que en realidad la Comunidad Europea, como ha sucedido en muchas otras disciplinas, ha sido la portadora del estandarte lo cual no deja de ser relevante y al tiempo significativo si tenemos en cuenta que ésta no tiene competencias en materia de urbanismo y Ordenación del Territorio. Sin embargo ello no le ha supuesto un obstáculo puesto que la Comunidad Europea ha afrontado el reto desde su competencia en materia medioambiental e inicialmente -y decimos inicialmente puesto que según vemos parece decidida, en un futuro no muy lejano a “exigir” a sus Estados Miembros determinadas formas de actuación para asegurar la recepción del principio de sostenibilidad en el urbanismo y la ordenación del territorio- a través de formas de actuación no vinculantes, en sentido estricto, para los Estados Miembros, es decir, la Comunidad Europea ha optado por ir, paulatinamente insertando y recepcionando el desarrollo sostenible en el Urbanismo y la Ordenación del Territorio desde Planes, Estrategias y Programas de Acción Medioambiental en vez de utilizar su potestad normativa⁵⁷².

Un buen ejemplo de lo que acabamos de exponer lo hallamos en la conocida Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano adoptada en el seno del Sexto Programa de Acción de la Comunidad en materia de Medio Ambiente⁵⁷³, o la propia Estrategia Territorial Europea.

⁵⁷² Subraya y en lo aquí expuesto constata BASSOLS COMA, las posibilidades que en el orden normativo se derivan desde la instancia supranacional de la Unión Europea para incidir en un campo tradicionalmente reservado a los ordenamientos nacionales, cual es el urbanismo, a través del medio ambiente. BASSOLS COMA, M. “La planificación urbanística: su contribución” *Op. cit.*

⁵⁷³ Este Programa, como mencionábamos en las páginas iniciales de este trabajo, establece que para conseguir un desarrollo sostenible hace falta realizar una evaluación exhaustiva de todas las iniciativas políticas de la Comisión para integrar las consideraciones ambientales. Por ello se apuesta por la Evaluación Ambiental Estratégica como método para tener en cuenta los objetivos medioambientales desde las primeras fases de los procesos de elaboración de cada política. En cuanto a los aspectos en que incide este programa véase la nota al pie número trece.

Sin entrar en mayores detalles que ya fueron examinados en el Capítulo I de este trabajo, interesa destacar aquí que el objetivo general de estas la estrategias no es otro que la mejora de la calidad medioambiental y la calidad del interior y del entorno de las zonas urbanas para mejorar, en suma, la calidad de vida de sus ciudadanos y así reforzar la contribución del medio ambiente al desarrollo urbano sostenible. Obsérvese pues que el medio ambiente se utiliza como medio para alcanzar la sostenibilidad urbanística o, si se prefiere, dicho en otras palabras, la recepción del desarrollo sostenible en el urbanismo se realiza desde el medio ambiente. Así pues el catalizador, el hilo conductor no es otro que la protección y mejora de la tutela ambiental.

Reflexionemos un momento acerca de ello. ¿Por qué la tutela, la protección medioambiental, la integración de esta dimensión en el urbanismo permite la recepción del desarrollo sostenible en el urbanismo?.

Si convenimos en que el desarrollo sostenible persigue, en definitiva, el equilibrio entre las dimensiones, económicas, sociales y ambientales para asegurar las necesidades de las generaciones futuras. No podemos, por razones sociales o económicas agotar los recursos ya que ello, no tan sólo impediría el desarrollo con calidad de las generaciones futuras sino que acabaría con la misma economía y la calidad de vida del hombre. Es por ello que se hace tan necesario en estos momentos buscar ese equilibrio.

La economía ha venido utilizando los medios y recursos naturales para, presuntamente, ofrecer calidad de vida al ciudadano -aún cuando el acceso a esa calidad no ha sido igual para todos los ciudadanos, denotándose, en esa desigualdad, un fallo del sistema- sin computar como coste tal utilización, basado en la creencia de que los recursos eran infinitos. Sin embargo el tiempo nos ha demostrado que ello no era así, que los recursos podían acabarse, que muchos incluso ya presentaban signos alarmantes de deterioro y que por tanto

el crecimiento, el desarrollo económico y social no podía seguir avanzando de espaldas a la dimensión ambiental.

Si trasladamos esta exposición al urbanismo tenemos que una mal entendida calidad de vida -recuérdese las críticas sentadas al inicio de este Capítulo en relación a la expansión urbana de baja densidad, nacida, precisamente, de la mano de la supuesta calidad de vida en cuanto acercamiento a la naturaleza y disfrute de un espacio impensable en la vida de la densidad poblacional urbana; el acceso generalizado al automóvil hasta su práctica absoluta dependencia, la expulsión de la industria del núcleo urbano, etc.- ligada a unos intereses económicos de todos los agentes involucrados, incluidas las Administraciones, han propiciado un urbanismo creado a espaldas del elemento ambiental.

Este urbanismo se califica hoy de insostenible ya que no podemos seguir creciendo, no podemos continuar con una expansión urbana absolutamente desaforada puesto que los recursos son finitos y el suelo, en cuando recurso ambiental, corre graves peligros de toda índole (desertización, compactación, sellado⁵⁷⁴, etc.) y también graves problemas de ocupación que se traducen, a su vez, en otros problemas vinculados de carácter ambiental⁵⁷⁵.

Consiguientemente si el urbanismo que hoy tenemos es el resultado de unos intereses económicos y sociales, parece razonable sostener que la introducción de la dimensión ambiental en esa ordenación urbanística nos permitirá equilibrar los intereses económicos con los ambientales en pro de un interés social, representado por la calidad de vida del ciudadano del presente y

⁵⁷⁴ El efecto sellado es el nombre técnico que se da al fenómeno de reemplazar la cubierta natural terrestre por calles, edificios, polígonos, carreteras, etc., esto es, sustituir la primera capa telúrica por cemento, asfalto y ladrillo. Ello tiene como consecuencia que se impermeabilice la cubierta terrestre con lo cual se altera la dinámica hidrológica, al impedir que los acuíferos subterráneos se recarguen de forma natural, por filtración, con las precipitaciones pluviales.

⁵⁷⁵ La expansión urbana acaba con los bosques, con los campos, con los paisajes naturales y todo ello tiene graves repercusiones en otros recursos: aire, agua, ecosistemas, fauna.

al tiempo asegurar la calidad de vida de las generaciones futuras, sin renunciar al desarrollo, ni de unos ni de los otros.

De esta forma la recepción del principio de sostenibilidad en el urbanismo se produce de la mano de la protección medioambiental ya que de esta forma aseguramos los recursos y con ello aseguramos el desarrollo y la calidad de vida. No está pues equivocada la concepción de la Estrategia Temática de la Comunidad cuando afirma que mejorando los resultados ambientales se refuerza la contribución del medio ambiente al desarrollo urbano sostenible.

Otra cuestión que interesa destacar en este punto es la de los medios, o mejor dicho, la plasmación práctica de esta recepción. La Estrategia pretende, en esa línea, instaurar un marco sólido que contribuya a una mejor gestión del entorno urbano y para ello se plantea la expansión y consiguiente adopción generalizada de lo que se denominan “mejores prácticas”, al objeto de ofrecer respaldo y conseguir una mejor integración, exhortándose a los Estados a adoptar estrategias de medio ambiente urbano nacionales y regionales, vinculadas a programas de desarrollo sostenible de ámbito nacional, y a designar Puntos Focales para el medio ambiente urbano, con el fin de promover las mejoras prácticas y respaldar a las ciudades en el logro de un entorno urbano sostenible y saludable⁵⁷⁶ centrándose en cuatro temas transversales considerados fundamentales para la sostenibilidad de las ciudades, y que entroncan claramente con los grandes pilares económico y social del desarrollo sostenible.

⁵⁷⁶ Estrategia Territorial Europea COM (2.004) 60 final. Bruselas, 11 de febrero de 2.004.

Los temas son:

1.- *Gestión urbana sostenible*, proponiéndose a tal efecto planes de gestión medio ambientales urbanos integrales sometidos a un sistema EMAS⁵⁷⁷;

2.- *Transporte Urbano sostenible* mediante la elaboración de un plan de transporte urbano sostenible y el fomento de vehículos limpios y eficientes, así como combustibles alternativos;

3.- *Construcción Sostenible* promoviendo programas nacionales de construcción sostenible y exigencias de eficiencia medioambiental;

4.- Y por último el *Urbanismo Sostenible* que pretende alcanzarse animando a los Estados Miembros a: “*Velar por que sus sistemas de planificación urbanística consigan modelos de asentamiento urbano sostenible y tengan en cuenta los riesgos medioambientales, y a emprender un estudio a tal efecto (...)*”⁵⁷⁸, y sobre todo, mediante la imposición a todos sus Estados miembros de

⁵⁷⁷ Sistema Comunitario de ecogestión y ecoauditoría. Eco-management and audit. Scheme (EMAS). Reglamento comunitario 1836/93, del Consejo de 29 de junio de 1993. Los estados miembros pueden dictar normas para facilitar su aplicación como se ha hecho en España mediante el RD 85/1996, de 26 de enero.

⁵⁷⁸ En la Estrategia Territorial Europea también se prevé la creación de incentivos para fomentar el aprovechamiento de las instalaciones industriales abandonadas en vez de la ocupación de terrenos vírgenes, crear bases de datos nacionales sobre instalaciones industriales abandonadas y fijar objetivos ambiciosos para su aprovechamiento, y proporcionar ayudas para el aprovechamiento de edificios vacíos en las zonas urbanas... y la creación de otras medidas destinadas a fijar densidades mínimas para las zonas residenciales que permitan fomentar una mayor densificación y frenar la expansión urbana, evaluar las consecuencias del cambio climático para sus ciudades, a fin de que no se inicien proyectos urbanísticos inadecuados y que las adaptaciones a las nuevas condiciones climáticas puedan integrarse en el proceso de planificación urbanística. Por otra parte, se autoriza a que la propia Comisión elabore Directrices para conseguir una ordenación del territorio orientada a la alta densidad y multifuncionalidad. Todas estas medidas, como puede verse son claramente orientativas, en cuanto potestativas. Sin embargo el propio documento analizado ya se plantea para un futuro más o menos inmediato la introducción del carácter imperativo o vinculante para algunas de las medidas propuestas, como pueden ser: la propuesta de Directiva para la creación y funcionamiento de la Infraestructura de Información Espacial en Europa (INSPIRE); nuevos requisitos de eficiencia medioambiental de carácter no energético que complementen la D. 2002/91, relativa a la eficiencia energética de los edificios; posibilidad de imponer una obligación a nivel comunitario en relación a la elaboración, adopción, ejecución y revisión de planes de transporte urbano sostenible; Directiva en preparación sobre la adquisición de vehículos de bajo nivel de consumo y emisiones por parte de las autoridades públicas; estudio

la introducción de una nueva técnica de protección la Evaluación Ambiental Estratégica, a través de la cual se pretende facilitar la adopción de decisiones equilibradas y una mayor y más adecuada protección medioambiental de la mano del desarrollo sostenible⁵⁷⁹.

Pero no sólo a nivel comunitario se ha promovido, y en definitiva recepcionando el desarrollo sostenible en el urbanismo y la ordenación del territorio, también países en nuestro inmediato entorno, como puede ser Francia⁵⁸⁰, se han emprendido acciones decididas, tendentes a tal implementación aprobando una serie de reformas legislativas cuyo fin último es el desarrollo sostenible, bien sea a través de los objetivos fijados, bien sea a través de los procesos institucionales puestos en práctica a tal efecto. Y ello en un decidido intento de asentar una nueva forma de ordenar el medio ambiente y el territorio asegurando, al mismo tiempo, el desarrollo del hombre, sus necesidades, su calidad de vida y la de las generaciones futuras, preservando el

de imponer a nivel comunitario la obligación de adoptar planes de gestión medioambiental urbanos integrales. COM (2.004) 60 final. Bruselas, 11 de febrero de 2.004

⁵⁷⁹ Como señala MARTÍN BASSOLS “*las bases metodológicas del planeamiento urbanístico deberán progresivamente revisarse, aproximándose a las características de la evaluación de impacto o bien constituir el propio Plan en una macroevaluación de las consecuencias que para la comunidad local pueden comportar los desarrollos urbanísticos programados y sus posibilidades de sostenibilidad en relación a los recursos naturales*”. Este desideratum del autor, encuentra hoy respaldo y efectividad plena en la Evaluación Ambiental Estratégica, a la que haremos referencia en epígrafes siguientes. BASSOLS COMA, M. “La planificación urbanística: su contribución.....” *op. cit.*

⁵⁸⁰ En Francia se ha iniciado la recepción creando en 1.997, el Ministerio de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente, seguido rápidamente (en diciembre de ese mismo año) de la decisión de recuperar la antigua alianza entre ambas disciplinas -ordenación del territorio y medio ambiente- a través del desarrollo sostenible y, al amparo de la integración medioambiental. Esta nueva forma de entender la ordenación del territorio y el medio ambiente trajeron en el país vecino importantes avances legislativos. En la concreta esfera que aquí nos interesa del urbanismo ambiental, se aprobó la Ley de orientación para la ordenación y el desarrollo sostenible del territorio de junio de 1.999 (LOADDT) y la Ley sobre la solidaridad y la renovación urbana de diciembre de 2.000 (conocida como SRU). Como señala BEAUCIRE estos dos textos marcan la entrada oficial del desarrollo sostenible en política y hace suyos, como instrumento operativo, la planificación territorial. BEAUCIRE, F. “*Quant à trois lois de décentralisation conduisant, en bonne logique, au renforcement du rôle de l’État*” in CODIR-DU, Lois Voynet, Chevènement, *SRU: un regard d’ensemble sur le nouveau cadre législatif d’organisation du territoire*, Paris, Ministère de l’Équipement, coll. CERTU-Débats, n° 36, 2002 .

medio ambiente y los recursos naturales. Un objetivo que constituye uno de los fundamentos del concepto de desarrollo urbano sostenible.

En suma, la ordenación del territorio y el urbanismo, en cuanto disciplinas que ordenan, en el sentido más estricto y gráfico del término, el suelo como espacio geográfico, productor de alimentos, almacén de recursos, fuente de materias primas, soporte de flora y fauna y plataforma de la actividad humana⁵⁸¹, están llamados a ser instrumentos básicos, esenciales, para hacer efectivo el principio de integración medioambiental.

Sin embargo, a mi entender, esa influencia no tan sólo queda puesta de manifiesto en este aspecto, sino que posiblemente estemos ya asistiendo a una nueva concepción del urbanismo y del derecho urbanístico, el cual empieza a aflorar tímidamente en algunos ordenamientos⁵⁸², con referencias, más o menos vinculantes, o simplemente programáticas, al desarrollo urbanístico sostenible.

En el mundo del derecho, como es bien sabido, son notablemente importantes los detalles, las acepciones, las modulaciones y sus consiguientes interpretaciones. Por ello la inicial timidez de la simbiosis no debe ser menospreciada ni mucho menos minusvalorada. Posiblemente nos hallemos tan sólo ante la punta de lo que puede ser un iceberg, un nuevo urbanismo que tal vez traiga consigo una revalorización de este derecho al desarrollo urbano sostenible, o si se quiere, del derecho a la ciudad.

En conclusión, se abren unas nuevas posibilidades que merecen, cuando menos, su planteamiento, exploración y reflexión, ya que como señala

⁵⁸¹ Estas son las funciones que otorga la Comisión en su Comunicación “*Hacia una estrategia temática para la protección del Suelo*” COM (2002) 179 final. (No publicado en el Diario oficial) de 16 de abril 2.002.

⁵⁸² Son muchas ya las CCAA que han aprobado leyes urbanísticas y medioambientales como hemos tenido ocasión de demostrar en el Capítulo IV.

PAREJO NAVAJAS⁵⁸³ “*el deterioro del entorno ha propiciado la conciencia social en torno a la necesidad de alcanzar unos estándares de calidad de vida que pasan, necesariamente, por la interconexión de las políticas ambientales y de planificación territorial*”. Y a estas alturas, podemos decir sin temor a equivocarnos que esa interconexión ha sido el germen del nacimiento del desarrollo urbano sostenible.

Es pues el momento de tratar de completar esa definición que iniciábamos en la Primera Parte de este trabajo, ahora desde la perspectiva de todos los temas abordados hasta el momento. Es el momento, en suma, de concretar lo que se ha de entender por desarrollo urbano sostenible, pero ha desde una visión más integral, que va más allá de la esta simple conexión entre el urbanismo y el medio ambiente, porque como hemos visto, esta interconexión no hace más que abrir la puerta que nos lleva al auténtico urbanismo sostenible⁵⁸⁴, que no es otro que aquel que tiene en cuenta la dimensión ambiental, económica y social de los procesos de desarrollo urbano.

Así, sin más dilación, en lo que sigue, ya desde una perspectiva más jurídica que la acusada en páginas anteriores reflexionaremos acerca de este concepto de desarrollo urbano sostenible que dejamos definido en el Capítulo II de este trabajo, y más concretamente, sobre las técnicas y principios informadores más propicios para su definitiva implantación.

Pero antes de comenzar, interesa subrayar que en el análisis que sigue, más que una labor de crear de la nada el concepto que nos ocupa, lo que exige es una adecuación de los ordenamientos sectoriales existentes, y un esfuerzo de

⁵⁸³ PAREJO NAVAJAS, T. *La Estrategia Territorial Europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2.004, pág. 171.

⁵⁸⁴ Recuérdese que anteriormente hemos puesto de manifiesto como BASSOLS COMA ha sido precursor de esta “reinención” del urbanismo desde la perspectiva de su integración ambiental que reclamamos tal y como se desprende de toda su obra urbanística desde inicios de los 80.

comunidad que ha de patentizarse en nuevas formas de planificación urbanística estratégica como defenderemos al final de este trabajo, incorporándose a esta la Evaluación Ambiental Estratégica como técnica implícita a la elaboración y aprobación del plan.

4. Principios y técnicas para la consecución del Desarrollo Urbano Sostenible

Sostienen los detractores del Urbanismo Sostenible que es una quimera, una moda pasajera impuesta por técnicos en urbanismo y planificación, paradigma de la vaguedad y ambigüedad y, en todo caso, valedora de amplísimas facultades discrecionales para las Administraciones Públicas con competencias urbanísticas.

Ciertamente la vaguedad e indeterminación del concepto del cual partimos, desarrollo sostenible, y sus muchas ramificaciones, no ha favorecido la recepción y aprehensión del principio por la ciudadanía y por una buena parte de los agentes urbanistas. Y si a ello sumamos el uso, y en ocasiones abuso, no siempre acertado del término “sostenibilidad”, la desconfianza, el recelo e incluso la incredulidad de muchos se demuestra hasta cierto punto comprensible.

Es pues función de quienes creemos y defendemos la aplicación del urbanismo sostenible, de dotarlo de un contenido cierto, de colaborar en la concreción de los conceptos vagos, de convertir, en definitiva, la metafísica, en técnicas jurídicas concretas, de ahí que centremos nuestros esfuerzos en lo que sigue, en examinar esas técnicas y principios esenciales para la consecución del desarrollo urbano sostenible, pues sólo así propiciaremos la efectiva y plena aplicación del principio de sostenibilidad en el urbanismo, y acallaremos unas críticas, que en más ocasiones de las deseables, son fruto del desconocimiento

o, lo que es peor, de unos intereses económicos que pueden ser legítimos, pero que a todas luces se demuestran exagerados.

4.1. La Evaluación Ambiental Estratégica

La primera de las técnicas aplicadas, -con más o menos éxito- para la consecución del desarrollo urbano sostenible, aunque excesivamente centrada hasta el momento en la perspectiva ambiental, es la Evaluación de Impacto Ambiental, y ahora, más recientemente la conocida como Evaluación Ambiental Estratégica. En España la Evaluación Ambiental Estratégica ha sido regulada mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁵⁸⁵, en cumplimiento del deber de trasposición de las Directivas europeas, y en este concreto punto, por trasposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001.

Ahora bien, en la medida en que las disposiciones de la Ley 9/2006 no regulan específicamente la evaluación de los planes urbanísticos, sino en general cualquier tipo de plan o programa, en el análisis que debemos hacer para la concreción de la regulación de la evaluación ambiental de los planes urbanísticos habrá de estarse también a la normativa autonómica, que en el marco y con sujeción o sumisión a la legislación estatal de pertinente aplicación, está, al menos⁵⁸⁶, compuesta por las tres siguientes disposiciones:

⁵⁸⁵ El Proyecto de Ley fue aprobado por el Gobierno el 6 de mayo de 2005 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 13 de mayo de 2005 (Seria A: Proyectos de Ley, núm. 38-1, págs. 1 y ss). De forma que podemos afirmar, viendo el iter parlamentario que sucedió a esta norma que su tramitación parlamentaria fue bastante expedita en comparación con otras normas de rango legal.

⁵⁸⁶ En dicho análisis habría que tener también en cuenta la normativa autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo, pues dado el carácter de legislación básica de la Ley 9/2006, la normativa autonómica sobre esta materia aprobada con posterioridad a dicha Ley estatal debe incluir, como de hecho lo hace, una serie de requerimientos relacionados con la EAE regulada en la ley estatal, a modo del necesario desarrollo normativo que las Comunidades Autónomas han de realizar en esta materia. Sobre esta cuestión MORENO MOLINA. A.M en

1. RDL 2/2008, sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos, que como tiene también repercusiones en la evaluación de ciertos planes urbanísticos.

2. el RD 1181/1988, reglamento de desarrollo de la legislación estatal básica sobre EIA de proyectos, ahora refundida en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

3. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo

Dado que un análisis exhaustivo de estas normas y de todas sus posibles implicaciones en los diferentes planes urbanísticos y sectoriales (planes de agricultura, de energía, de transportes, etc) en vigor en España sería un empeño que desbordaría el acotamiento analítico al que responde este apartado, en el que únicamente queremos destacar los principales instrumentos y técnicas que limitan el desarrollo y aprobación de planes urbanísticos desde la óptica de la protección ambiental. La exposición que sigue se limita a resaltar los aspectos más importantes de carácter procedimental de la aplicación de la Evaluación Estratégica y que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de desarrollar planes urbanísticos y territoriales como técnicas garantes de la sostenibilidad del desarrollo urbanístico que se emprenda.

4.1.a) El principio de prevención como origen de la evaluación ambiental estratégica.

Se conoce como evaluación ambiental estratégica (EAE) o Strategic Environment Assessment (SEA), a la acción de realizar estudios de efectos

su obra *Medio Ambiente...Op. Cit.* Págs. 372 a 422. realiza un exhaustivo análisis de la evaluación ambiental de planes urbanísticos en la normativa autonómica, incluso en las disposiciones locales, en una pretensión de otorgar una visión de conjunto al examen que realiza de este instrumento procesal del desarrollo urbanístico sostenible.

ambientales en las fases primarias de adopción de las decisiones públicas (políticas, planes y programas). Se trata, consiguientemente, por comparación con la más conocida y extendida evaluación de impacto ambiental (EIA), de adelantar el análisis de las repercusiones a un momento anterior, incluso muy anterior a la fase concreta de proyecto, obra o instalación, propia del ámbito de aplicación de la EIA. La razón de esta evaluación, según coinciden todos los expertos, se fundamenta en los muchos beneficios que reporta al medio ambiente la técnica por cuanto está inspirada por el principio de prevención⁵⁸⁷.

Como es bien sabido el medio puede ser muy sensible y, por ello, en ocasiones, su contaminación, el impacto de la actividad humana sobre los recursos, puede provocar la imposible o muy difícil recuperación de los recursos.

De ahí que sea una teoría pacíficamente compartida la de que la mejor contaminación es la inexistente y, de ser ello imposible, debemos procurar, al menos, su previsión y alcance, ya que sólo así será posible prever una respuesta que minimice sus efectos e incluso valorar soluciones alternativas, que siendo igualmente factibles, procuren una menor afectación a los recursos y al medio ambiente en general.

Esta pretensión la hallamos en el principio de prevención. Y a él responde tanto la conocida técnica de la EIA y como la de la EAE. En este sentido interesa destacar aquí la opinión de CALVO HERRERO -por coincidir en ella la visión científica y jurídica dada su condición de Bióloga y Diplomada en Derecho Ambiental- en cuanto resalta el carácter preventivo de toda forma de evaluación.

⁵⁸⁷ Vid. Por todos. ROSA MORENO, J. *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Editorial Trivium, Madrid, 1993, considera que el principio de prevención suministra suficiente justificación a la EAE

“La Evaluación de impacto Ambiental es una técnica originada en Estados Unidos, que fue posteriormente introducida en la Comunidad europea, cuyo objeto es detectar con la suficiente antelación los efectos nocivos que la actuación humana tiene sobre el medio y poder de esta manera aplicar sistemas preventivos, que permitan un desarrollo más compatible con la preservación de los recursos y el medio en el que vivimos, lo que a la larga se traduce en una mejora de la calidad de vida”⁵⁸⁸.

Ahora bien, siendo ambos instrumentos, que aplicados a los planes y proyectos urbanísticos, constituyen la dimensión procesal del urbanismo sostenible, por su forma de aplicación, y tomando en consideración importantes diferencias de carácter técnico que separan a una y otra, podemos decir que la EAE constituye una herramienta de primer nivel, probablemente la más efectiva y comprensiva para lograr un urbanismo respetuoso con el medio ambiente, de ahí que nos centremos en este trabajo únicamente en explicar las claves jurídicas que acompañan su aplicación, dejando así las menciones a la EIA, únicamente por la referencia a las diferencias que en ésta técnica se patentizan respecto de la anterior.

4.1.b) Antecedentes.

La evaluación de impacto ambiental es una técnica, como decimos, de protección ambiental de carácter preventivo cuyo precedente legal, coincide la práctica totalidad de la doctrina en residenciarla en el ordenamiento jurídico estadounidense. Fue en el año 1.969, si bien no entró en vigor hasta 1.970, cuando se aprobó la National Environmental Policy Act (NEPA)⁵⁸⁹. En esta

⁵⁸⁸ CALVO HERRERO, R. Evaluación estratégica ambiental de planes y programas, en Revista mensual de gestión ambiental, núm. 24, diciembre 2.000, pág. 7.

⁵⁸⁹ Reseña MARTÍN MATEO, R., como intervino decisivamente en la configuración y redacción de la NEPA por encargo de la Presidencia de EEUU LYNTON, K. CALDWELL, calificado como padre del Derecho Ambiental moderno. MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, Editorial Trivium, Madrid, 1991, pág. 305.

norma apareció un instrumento nuevo el cual exigía, con carácter previo a la toma de la decisión pública, además de evaluar y ponderar los elementos clásicos de viabilidad, económicos, etc., la necesidad de atender también a los valores ambientales. Concretamente se exige la toma en consideración y análisis de los cambios que previsiblemente comportará la actuación sobre la cual verse la decisión pública a adoptar, la proposición de alternativas, la participación pública de los ciudadanos en el proceso, etc.

La voluntad inicial del legislador estadounidense fue la de someter a esta nueva evaluación ambiental cualquier decisión (fuese acto, plan, proyecto, programa o política) que pudiese dar lugar a cualquier efecto ambiental significativo, decisión, confirmada por los Tribunales en cuanto señalaron que “acto” debía interpretarse como omnicomprendido de política, plan o programa siendo los elementos determinantes para su sujeción dos:

-Afectación al medio ambiente.

-Requerimiento de alguna aprobación por parte de las autoridades del Gobierno federal.

Sin embargo, la realidad de la práctica cotidiana ha demostrado que el número de políticas, planes o programas que se someten a evaluación frente a la de proyectos sigue siendo muy pequeña en los Estados Unidos.

Más tarde, y acercándonos más al ámbito europeo se aprobó en el seno de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE)⁵⁹⁰, un protocolo adicional al Convenio de Espoo de 1991 sobre evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo. Dicho protocolo, denominado “Protocolo sobre Evaluación Estratégica del Medio Ambiente”⁵⁹¹ fue redactado

⁵⁹⁰ Organización internacional de ámbito europeo y de la que forma parte España.

⁵⁹¹ Este Protocolo obliga a los estados parte a realizar una evaluación ambiental estratégica en el caso de que se prevean aprobar una serie de planes, entre los que se

sobre el molde de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 que es la que realmente obliga a los estados miembros de la Unión Europea a realizar una evaluación ambiental estratégica en el caso de que se prevean aprobar una serie de planes, entre los que se encuentran los que se elaboren en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio⁵⁹². Esta Directiva, como hemos adelantado al comienzo de este apartado, ha sido incorporada al derecho interno mediante la Ley 9/2006⁵⁹³.

Finalmente, es preciso puntualizar que, de alguna manera, la obligación de someter los planes urbanísticos a un estudio o análisis de sus repercusiones ecológicas con carácter previo y obligatorio en España estaba ya recogida en la legislación de varias Comunidades Autónomas desde mediados de los años ochenta, precisamente en el marco de la legislación básica de evaluación de impacto ambiental de proyectos, y en cualquier caso, sobre la base de su competencia para dictar legislación adicional en el campo del medio ambiente (ex. Art. 149.1.23º CE).

encuentran los que se elaboren en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio, cuando se suponga que tales planes vayan a tener efectos ambientales transfronterizos.

⁵⁹² Publicada en DO L 197, de 21 de julio de 2001. Los primeros borradores de normas reguladores de esta figura se remontan a mediados de los noventa, véase en este sentido la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, presentado por la Comisión con fecha 4 de diciembre de 1996, Documento COM(95)511 final. Asimismo, otras disposiciones comunitarias sectoriales habían establecido la necesidad de evaluar las repercusiones de un plan sobre el medio ambiente, así, la Directiva 92/43, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (DO L 206 de 26 de julio de 1992 o la conocida Directiva 85C/337, de EIA de proyectos, aunque esta no están llamada a desplegar sus efectos en el momento de la planificación territorial, en unos casos porque no precisan en su articulado el régimen o formato de esa valoración, o en otros casos porque, como hemos apuntado y como veremos en los siguientes apartados, no se precisa que se evalúe el plan o proyecto sino hasta que se haya procedido a su aprobación.

⁵⁹³ El plazo de transposición de la Directiva expiraba el 21 de julio de 2001, y como a la fecha España no había aprobado aun su normativa interna, ello obligó al Tribunal de Justicia a interponer un Recurso por incumplimiento a España el 1 de febrero de 2006 (asunto C-52/06) recurso que sin embargo no prosperó al ser retirado del proceso tras comprobarse que finalmente se había procedido a su trasposición.

4.1.c) *Concepto de Evaluación Ambiental Estratégica y notas características.*

La Directiva 2001/42, a diferencia que su “hermana mayor” la Directiva 85/337 sobre EIA, no establece un concepto de la evaluación estratégica, sino que la misma aparece meramente descrita como el resultado de un conjunto sucesivo de secuencias documentales y de juicio⁵⁹⁴. Ante esta situación, muchos son los autores que han sucumbido al intento de conceptuar o definir la EAE, la mayoría con el fin de diferenciarla de la EIA.

UTRERA CARO⁵⁹⁵ hace un esfuerzo de recopilación y síntesis de las distintas definiciones de EAE más habituales, en su consecuencia define la EAE como *“el procedimiento administrativo que acompaña al de planificación, realizada mediante políticas públicas, planes generales o sectoriales y programas públicos y en virtud del cual se valoran los eventuales efectos de su ejecución sobre el ambiente y la calidad de la vida y se introducen como criterios de la decisión de las variables naturales de los ecosistemas relevantes para el equilibrio ecológico y la calidad de vida”*⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ El Art. 2(b) establece que es: “la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones y el suministro de información sobre la decisión” así, más que establecer un concepto vemos como este precepto lo que hace es describir un procedimiento.

⁵⁹⁵ UTRERA CARO, S.F. “La evaluación de impacto ambiental y el Plan Hidrológico Nacional como instrumentos para la protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible”, en la obra colectiva *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Director PIÑAR MAÑAS, J.L., Editorial Civitas, Madrid, 2002.

⁵⁹⁶ Seguidamente, siempre siguiendo a UTRERA CARO, este autor nos cita a CLARK, B.D. a fin de ofrecernos una visión técnica del concepto, así, desde esta perspectiva más técnica, lo define como *“el proceso formalizado, sistemático y global para evaluar el impacto ambiental de una política, plan o programa y sus alternativas, incluida la preparación de un informe sobre los resultados de esa evaluación y el uso de los resultados en el proceso de toma de decisiones de autoridades políticamente responsables”*(Apud Cit.) CLARK, B.D. “Alcance y Objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica”, en *Estudios Públicos*, núm. 65, 1.997, pág. 187. Trabajo presentado en el Seminario “Aspectos Conceptuales y Metodológicos para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”, organizado por el Centro de Estudios Públicos, junio de 1996.

Ahora bien, la definición de EAE que se propone para lo que aquí nos interesa, vistas algunas de las más comúnmente citadas por la doctrina, es la siguiente: “La evaluación ambiental estratégica es un procedimiento administrativo establecido en o para la aprobación de los planes, programas, políticas o actos legislativos con incidencia sobre el medio ambiente, con el fin de analizar ambientalmente el ámbito o sector objeto de ordenación así como las propuestas y sus eventuales efectos, siendo el acto administrativo que ponga fin al mismo de trámite o definitivo, de naturaleza discrecional, de imperativa observancia, de obligada información y consulta públicas e inserción en el acto de aprobación”.

La definición propuesta⁵⁹⁷ intenta interiorizar un elemento, a mi entender fundamental de la EAE, que no siempre queda patente en los conceptos y prácticas que de tal procedimiento conocemos. Y es que siendo la principal virtualidad, y la razón de ser de la evaluación ambiental estratégica, la de adelantar la evaluación ambiental a la fase más embrionaria del proceso, que con el tiempo amparará la actividad humana sobre el medio, no puede limitarse a evaluar la decisión, el programa o el plan, sino que real y efectivamente debe tener un peso importante en la elección misma del modelo de plan, programa, política o acto legislativo. Tal pretensión sólo es posible si la evaluación la iniciamos en la fase realmente embrionaria, es decir, en la fase propiamente anterior a la elaboración del plan, programa, política o acto legislativo, así pues en la fase de anteproyecto. Sólo así se alcanzará el fin primordial, el objetivo fundamental de la EAE, esto es, la elección, elaboración y formulación del proyecto más adecuado, desde el punto de vista ambiental, para su posterior aprobación.

⁵⁹⁷ Esta orientación a la EAE ya fue dada en su día por ALLENDE LANDA Vid. “El desarrollo sostenible...” Op. Cit y más recientemente por CUYÁS PALAZÓN, M en *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica: adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente* Barcelona : Atelier, 2007. Pág. 327.

Dicho en otras palabras, la EAE que se propugna no es aquella, eminentemente formalista, cuyo objeto empieza y finaliza en la emisión de un informe ambiental sobre un determinado plan, programa o proyecto de ley - práctica, absolutamente generalizada en las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos- sino una EAE dinámica, extendida en el tiempo, que acompaña e informa todas y cada una de las fases de proposición, elaboración y adopción de la decisión pública o privada más acorde con los principios de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible.

Por tanto, no debería concebirse, en mi opinión, la EAE como un procedimiento de control ambiental de un proyecto de plan o programa, sino como el proceso de elaboración mismo del plan⁵⁹⁸. Deberíamos huir, en su consecuencia, de la concepción de la evaluación como documento dictado a posteriori, más de naturaleza reparadora que preventiva y, por supuesto ajena a la génesis misma de la propuesta.

Esta ha sido, en esencia, el papel que ha protagonizado la Evaluación de Impacto Ambiental. En realidad, un grave defecto de conceptualización inicial, unido a una extendida mala práctica en su aplicación, han sido en buena medida los responsables de la desconfianza generalizada del ciudadano sobre tal práctica.

Pero la EAE cuenta intrínsecamente con las cualidades necesarias para superar las deficiencias tantas veces denunciadas en relación a la técnica de evaluación de impacto ambiental, sin embargo, para ello es estrictamente

⁵⁹⁸ En esta misma línea ALLENDE LANDA, J. “La Evaluación ambiental y la ordenación del territorio” en *Avances en la evaluación de impacto ambiental y ecoauditoria*, Edición de PEINADO LORCA, Ed. Trotta, Serie Medio Ambiente, Madrid 1.997, pág. 155), defiende que “La nueva concepción del desarrollo sostenible y la urgencia de su implementación en la escala local-regional representan una excelente oportunidad para incorporar con gran peso específico la cuestión ambiental y ecológica en la planificación territorial de manera integrada, en íntima simbiosis, y no como un proceso paralelo, externo, sectorial como se ha venido contemplando hasta ahora”.

necesario, tal y como será aquí defendido, huir de extrapolaciones y analogías genéricas y, por supuesto, tomar buena nota de los errores y defectos del pasado.

Un ejemplo permitirá expresar de forma más clara el concepto propuesto.

La experiencia nos ha demostrado hasta la fecha que la evaluación de impacto ambiental se lleva a cabo sobre un proyecto elaborado y cerrado. El procedimiento de impacto ambiental por tanto, como norma, no sirve para un establecimiento alternativo, o un trazado alternativo, o un proceso alternativo sino que, sobre un proyecto dado controlamos su incidencia ambiental de tal forma que, en el mejor de los casos -salvo supuestos excepcionales- se introducen algunas condiciones y medidas que mejoran ambientalmente ese proyecto, que no otro.

Incluso en ocasiones la evaluación de impacto ambiental ha servido para maquillar actuaciones o proyectos profundamente contrarios al medio ambiente, llegando incluso a justificar, desde el punto de vista medioambiental, proyectos absolutamente inadmisibles. Y es que, tal y como apuntábamos anteriormente, el proyecto encuentra su amparo y legitimación en un documento previo, generalmente adoptado al margen de las sensibilidades ambientales y como norma de superior rango jerárquico que el del propio proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental.

De ahí que antes utilizásemos el adjetivo de reparador, frente al de prevención, para calificar la evaluación de impacto ambiental y afirmar, en definitiva, que un grave defecto de concepto -su incapacidad para denegar la actividad en cuanto tal con abstracción del proyecto en particular- unida a importantes dosis de “mala praxis” por parte de todos (administración y particulares) nos han conducido a una declaración, la de impacto ambiental, que sólo aspira a un papel restaurador y minimizador de impactos.

La evaluación ambiental estratégica que se propone, por el contrario, pretende ir realmente al núcleo embrionario de la inicial decisión y correr con ella paralela, en simbiosis, a lo largo de todo el proceso. O lo que es lo mismo, entender la evaluación estratégica como un proceso que se inicia con el comienzo del proceso de planificación y le sigue, con instrumentos apropiados, a lo largo de todas sus fases, comprendida la de ejecución.

Por ejemplo, en la decisión política de aprobar un plan de ordenación y crecimiento turístico, caeremos en los mismos defectos que pregonamos de la evaluación de impacto ambiental si primero elaboramos urbanísticamente el plan y después lo sometemos a evaluación. En efecto, desde la perspectiva que estamos destacando de la EAE, adoptada la decisión política de elaborar, tramitar y aprobar el plan de ordenación y crecimiento turístico, se evaluaría la realidad territorial desde el punto de vista ambiental y sólo después se ensamblarían los criterios económicos, sociales y urbanísticos tendentes a la elaboración de un plan de desarrollo urbano sostenible.

Obsérvese pues que se propone una evaluación ambiental de la realidad física, económica y social sobre la cual se pretende actuar para, a partir de ella, elaborar un proyecto de plan acorde con su resultado. Sólo así, a mi entender, se asegura que los resultados de la evaluación se utilicen en el proceso de toma de decisión y se dé verdadero cumplimiento al principio de prevención⁵⁹⁹.

En otras palabras se trata de elevar el elemento ambiental, como mínimo, al mismo nivel que el económico, territorial y social. Precisamente por ello, la

⁵⁹⁹ En efecto, y a fin de que la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros de la Unión fuese interpretada correctamente y, sobre todo, otorgándole esta visión de instrumento preventivo que ha de acompañar todas las fases del proceso de aprobación de un proyecto o plan, la Comisión Europea elaboró un documento a modo de “guía de aplicación”, en el que se trata de aclarar algunas dudas que la Directiva 2001/42 pudiera suscitar en el aspecto metodológico y operativo. Este documento fue elaborado por un grupo de funcionarios tanto de la Dirección General de medio ambiente como de varios países del norte y centro de Europa, con orientaciones y directrices metodológicas para su aplicación.

EAE quizás no debiéramos planteárnosla como un nuevo procedimiento administrativo, sino como una nueva forma de concepción y desarrollo de los planes y programas.

Sentada esta cuestión conceptual, pasemos a reseñar los resultados a que una buena aplicación de este instrumento de evaluación nos puede llevar, con el fin de, seguidamente, reflexionar sobre sus notas características y sus diferencias con la EIA y, en su caso, la conveniencia o no de su doble existencia.

En esta línea, y siguiendo a ALLENDE LANDA⁶⁰⁰ quien ha empleado parte de su gran talento en sintetizar los objetivos que se alcanzarán de incorporarse la cuestión ambiental en los procesos de ordenación del territorio, destacando, podemos destacar de entre todos, los siguientes:

- Controlar la extensión de las conurbaciones urbano-metropolitanas sobre terrenos agrícolas de gran fertilidad o espacios rurales valiosos.

- Facilitar la integración espacial de las funciones residenciales, de trabajo, recreo, comercio, etc. Revertiendo el creciente tráfico pendular y las molestias de la multiplicación de viajes que el modelo de desintegración espacial de usos del suelo generaba.

- Controlar y reducir la transferencia de residuos al suelo, agua y aire.

- Controlar y racionalizar el impacto ambiental del turismo de masas y de las actividades de ocio causantes de importantes daños sobre ecosistemas altamente frágiles y sensibles.

⁶⁰⁰ Vid. ALLENDE LANDA, J. La Evaluación Ambiental y la Ordenación del Territorio, en *Avances en la Evaluación de Impacto Ambiental y Ecoauditoría*, Op. cit. Pág. 187 y ss.

- Reconducir la agricultura monofuncional, centrada en el crecimiento de la productividad, de gran amenaza para la fertilidad del suelo y la diversidad ecológica y estética del espacio rural.

- Frenar la desaparición, a veces irreversible y acelerada, de los biotopos naturales y seminaturales que enriquecen el suelo.

- Recuperar y rehabilitar el medio ambiente de las ciudades, regenerando su deteriorada calidad ambiental.

- Conocer la capacidad de carga o acogida del territorio, sus limitaciones y vulnerabilidad para diversos usos, así como sus aptitudes sostenibles.

- Conocer, delimitar y evaluar los recursos naturales y ecosistemas singulares a proteger y conservar.

Visto los objetivos a cumplir por la EAE, corresponde ahora que nos adentremos en sus notas características propiamente, las cuales son extraídas de las distintas definiciones reseñadas anteriormente, y de un ejercicio de síntesis de lo explicitado al respecto en su obra CUYAS PALAZON⁶⁰¹:

1º.- Se trata de un procedimiento administrativo.

La evaluación estratégica constituye sin duda un procedimiento administrativo que debe constar de distintas fases.

Según las legislaciones, al igual como ocurría con la EIA, el procedimiento de evaluación podrá concebirse como procedimiento independiente que finalizará con un acto definitivo o bien, se podrá concebir como un procedimiento inserto en el principal o sustantivo de adopción o aprobación del plan o programa. En este caso, nos hallaríamos ante un acto de

⁶⁰¹ Vid. CUYAS PALAZON. M.M *Urbanismo Ambiental...Op. Cit.* 2007. Págs. 276 y ss.

trámite, siendo plenamente aplicables al caso las distintas teorías doctrinales y opiniones vertidas por la práctica totalidad de la doctrina en relación al acto administrativo que pone fin al procedimiento de evaluación de impacto ambiental⁶⁰².

En cuanto a las fases del procedimiento, igualmente deberemos estar a lo que la legislación en cada caso disponga. No obstante, en atención a la definición propuesta, sería aconsejable el seguimiento de los siguientes trámites⁶⁰³:

A.- Fase de Determinación de la Evaluación.

Ha podido comprobarse, al leer las distintas definiciones de EAE, que prácticamente todas ellas se referían a programas, planes, actos legislativos o políticas, con incidencia sobre el medio. De ahí podemos deducir, que la primera decisión a adoptar será la de someter o no el programa, plan o política de que se trate a la evaluación⁶⁰⁴.

⁶⁰² Puede consultarse, entre muchos otros, MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental...* Opus cit. pág. 331); PÉREZ GUERRERO, F.L. “Sobre la calificación jurídica de la declaración de impacto ambiental”, en obra colectiva, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, Coord. SOSA WAGNER, F., Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2.000, págs. 3981 a 3997; JORDANO FRAGA, J. La Evaluación de Impacto Ambiental: Naturaleza, Impugnabilidad y Perspectivas, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 143, mayo-junio, 1.995, págs. 127 y ss.

⁶⁰³ CLARK, B.D. “Alcance y objetivos de la Evaluación” Apud cit., propone las siguientes etapas en un proceso típico de EAE: 1. Screening; 2. Focalización o Scoping; 3. Información básica; 4. Predicción de Impactos ambientales; 5. Evaluación de Impactos Ambientales; 6. Informe; 7. Revisión; 8. Seguimiento. Pág. 55.

⁶⁰⁴ En este punto es preciso tener en cuenta que la Directiva 2001/42 no solo no recoge una definición material de lo que es un plan o un programa, a fin de determinar cuáles de estos instrumentos legales han de ser sometidos a la EAE. Si que se intentó elaborar un Anexo con un apartado especialmente dedicado a los planes urbanísticos, en el que se relacionase, país por país, una lista con el nombre y tipo de planes urbanísticos y territoriales de cada estado, a fin de que resultase afectados por la Directiva. Finalmente dicho Anexo nunca vio la luz ante el temor de quedar rápidamente desactualizados, y en su defecto, el apartado 4 del artículo 13 de la Directiva dispuso que antes de la expiración del plazo para su trasposición, los estados miembros tendrían que comunicar a la Comisión los tipos de planes y programas que deberían someterse a una evaluación ambiental con arreglo a esta norma europea.

Históricamente, los distintos ordenamientos jurídicos han resuelto la cuestión acudiendo, en síntesis, a dos procesos distintos:

a) Sistema de listado: todo plan, programa o política insertada en la lista de sujeción creada al efecto, debe someterse imperativamente a evaluación. Este sistema admite la versión cuántica.

b) Sistema screening o consideración individual: en estos casos el plan o programa o decisión deberá someterse a una evaluación previa para determinar su incidencia sobre el medio y grado con el fin de ordenar su sujeción o no a evaluación ambiental estratégica. Generalmente, este sistema suele ir acompañado de unas tablas de criterios o umbrales de sujeción.

Personalmente considero que el sistema más adecuado pasa por la conjunción de los dos anteriores. Es sabido, *ab initio*, que determinadas políticas, planes o programas tendrán incidencia sobre el medio. En tales supuestos es suficiente con la técnica del listado. Por el contrario, aquellos otros supuestos en que la incidencia depende de una determinada cantidad o presión, o bien en aquellos otros supuestos en que, en principio, no parezca que puedan tener una incidencia relevante pero pudiesen llegar a tenerla, deberían someterse a screening⁶⁰⁵.

⁶⁰⁵ Sobre este proceso de screening, nos indica CUYAS PALAZON que debe tener unos requisitos mínimos: *En primer lugar, deberá llevarse a cabo por el órgano administrativo específico y expresamente autorizado a tal efecto. Tal órgano, debe ser un órgano técnico compuesto por expertos en la materia, es decir, expertos ambientales, territoriales, económicos y sociales. Y con la finalidad de lograr un mínimo de independencia, credibilidad y confianza en sus decisiones, debería alejarnos de encomendar tales funciones -trascendentales en el procedimiento de EAE- a órganos jerarquizados y de composición exclusivamente funcionarial.*”

Y sigue diciendo la autora sobre este órgano que, “*La designación de unos y otros debería ser por un tiempo limitado (a lo sumo tres años), sin posibilidad de renovación sucesiva. Finalmente, en cuanto a remuneraciones, los miembros de la Comisión deberían cobrar dietas y un plus en caso de ponencia. Medidas, en definitiva, para conseguir la máxima transparencia, independencia y distancia del poder y de los grupos de presión.*”

Presentada la documentación o memoria (que deberá contener como mínimo información relativa a la Materia, ámbito, fines, objetivos y medios.) el órgano deberá verificar

Finalmente, esta fase, para los supuestos de sujeción, podría incluir el proceso de scoping⁶⁰⁶, o lo que es lo mismo, la determinación del ámbito, alcance, extensión y elementos que deben ser objeto de evaluación, en los términos que se detallan en el siguiente apartado.

B.- Consulta previa.

Pese a que esta fase no está muy extendida, siendo en la mayoría de los casos potestativa, entiendo que la consulta previa debería imponerse con carácter imperativo debiendo cumplir las dos siguientes finalidades:

-Para el supuesto de los planes o programas sujetos, reseñar el ámbito material y territorial del estudio de evaluación, incluso acompañándose el resultado de las consultas a otros órganos competentes por razón de las materias⁶⁰⁷.

-Para el supuesto de los planes o programas de dudosa sujeción a evaluación ambiental, la consulta haría las veces de screening y, en su caso reseñaría igualmente el ámbito y alcance de la evaluación (scoping).

si concurren o no los supuestos de exclusión y elaborará una propuesta que debiera ser consultada, en caso afirmativo (es decir, en el supuesto de que se estime que el plan o programa no queda sujeto a evaluación), al público (trámite de información pública) y a los órganos administrativos competentes en la materia del Plan, Ley, Política o Programa a redactar.

Evaluados e informadas las consultas, se adoptará el acuerdo que pondría fin a esta fase, el cual debería ser motivado, publicado y notificado al interesado y a los órganos administrativos consultados.

*En el supuesto de que el órgano competente estimase que no concurren los supuestos de exclusión y que, por tanto, el Plan, Programa, Ley o Política debe someterse a evaluación, cabría adoptar directamente tal acuerdo sin necesidad de consultas.” Vid. CUYAS PALAZON M. M *La Evaluación*.... Op. cit. 2007. Pág. 279.*

⁶⁰⁶ La utilidad de esta fase de *scoping* y la conveniencia de su introducción es puesta de manifiesto por MONTORO CHINER, M.J., quien precisamente la reclama y echa en falta en el R.D.L. 9/2000 sobre E.I.A. MONTORO CHINER, M.J. “Objetivos, naturaleza y límites de la declaración de impacto ambiental de las infraestructuras públicas” en *Revista Española de Derecho Administrativo*. Núm. 110. Abril-Junio 2001. Pág. 173 a 201

⁶⁰⁷ Esto es lo que CLARK, identifica como fase de scoping. CLARK, B.D. “Alcance y objetivos de la Evaluación” *Apud Cit.* pág. 55 y ss.

El análisis preliminar, consulta previa o scoping a realizar por el mismo órgano técnico reseñado en el anterior apartado⁶⁰⁸, debe tener por objeto primordial, el señalamiento de los elementos esenciales de la evaluación.

Entre estos elementos esenciales se han reseñado la ordenación del análisis, como mínimo, de los siguientes extremos:

1.- Identificación de todos los sujetos intervinientes en la elaboración del documento sometido a evaluación (estado, provincia, comunidad autónoma y entes locales, otros entes territoriales competentes y autoridades ambientales).

2.- Identificación de las características ambientales del medio sobre el cual se va a actuar (aspectos prioritarios, información disponible, interrelación de problemas con espacios sensibles, y el resto de ámbitos: sociales, económicos, territoriales...).

3.- Relación con los otros planes o programas (tanto horizontales como verticales): análisis de influencias, su relevancia y efectos ambientales, coherencia de objetivos entre unos y otros y con los objetivos de sostenibilidad.

4.- Identificación de los efectos del plan o programa (a escala temporal y espacial): análisis de los efectos acumulativos, secundarios, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes o temporales y positivos o negativos sobre la biodiversidad, la población, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el patrimonio y la salud humana.

5.- Identificación de los objetivos medioambientales fijados en los ámbitos internacionales, regionales, estatal, supramunicipal y local y grado de cumplimiento/respeto/observancia por el plan o programa.

⁶⁰⁸ Véase la nota a pie 625.

6.- Informe de sostenibilidad: interrelación entre la economía, el medio ambiente, el trabajo, el territorio, la calidad de vida y los objetivos del plan o programa con análisis de alternativas reales.

7.- Medidas de prevención, compensación y supervisión.

C.- Elaboración del estudio de evaluación estratégica.

El estudio debe partir del análisis detallado y conjunto de la realidad física, territorial, económica y social, con señalamiento de las limitaciones derivadas de la necesaria protección medioambiental y expresa referencia a la sostenibilidad (desarrollo versus espacio ambiental)⁶⁰⁹.

D.-Elaboración del proyecto de Plan o Programa atendiendo al resultado del estudio de evaluación estratégica.

Obsérvese, en buena hermenéutica con la definición dada anteriormente y con la especial mención a la que denominamos “EAE dinámica”, que la elaboración del proyecto de plan, programa, proyecto de ley o proposición política se produce con posterioridad y a la vista del resultado de la primera de las evaluaciones ambientales. Con ello se ponen los instrumentos y medios necesarios para efectivamente integrar los aspectos medioambientales en la decisión administrativa, política o legislativa posibilitándose, en mayor medida, alcanzar el objetivo final del desarrollo sostenible.

⁶⁰⁹ Por ejemplo, el Anexo I de la Ley 9/2006 exige que en el informe de sostenibilidad se haga contar “las características ambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa, y el art. 38, 2 del Reglamento de Planeamiento dispone que la Memoria del Plan General debe hacer referencia a “los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y artísticos, existentes en el ámbito territorial del plan” (letra g) y a “las características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas y otras” (letra c). la Ley exige que el informe de sostenibilidad incluya “un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas” (letra a, Anexo I) , mientras que el Reglamento de Planeamiento exige una explicación exhaustiva del plan y que se haga constancia del “planeamiento vigente con anterioridad”. Las referencias en este punto podría multiplicarse.

E.- Sometimiento del Plan, Programa y Estudio de evaluación ambiental estratégica a informe de la autoridad ambiental y demás órganos competentes.

Siempre acordes con el carácter dinámico de nuestra proposición de EAE, una vez elaborado el proyecto de plan, programa, ley o política, ésta se somete a evaluación ambiental. Obsérvese la diferencia con el trámite anterior. En la fase inicial se trata de evaluar ambientalmente la realidad física, territorial, poniéndola en conexión con el resto de factores. Esta primera evaluación delimitará, *ab initio*, la actuación de los órganos competentes para la elaboración de la propuesta, del que denominados “proyecto”. Una vez efectuado el proyecto, éste debe ser sometido efectivamente a evaluación con el fin de analizar la incidencia medioambiental de las concretas medidas contenidas en el mismo, señalamiento de medidas correctoras, alternativas, valoración de la integración, etc.

A mi modo de ver, en esta fase es muy importante el análisis comparativo e interrelacionado del resultado de la primera evaluación con el plan o programa finalmente elaborado para su aprobación. A tal efecto deberán identificarse todas aquéllas propuestas que resultan poco acordes o incluso contrarias a los intereses ambientales justificadas en la preeminencia de otros elementos (sociales, económicos, territoriales, etc.). Para ellas, especialmente, se hace necesario el abordar alternativas reales con el fin de que las autoridades competentes y el público se manifiesten al respecto.

F.- Sometimiento a información pública del plan o programa, estudio de evaluación ambiental e informe de evaluación ambiental estratégica.

Esta fase es de gran trascendencia en cuanto supone el acercamiento y, por tanto, la participación del ciudadano en la toma de decisión. La más moderna doctrina ambientalista aboga sin ambages por la necesaria implicación de la

ciudadanía en los asuntos ambientales⁶¹⁰. Sólo así será posible avanzar firmemente hacia un desarrollo sostenible.

Es más, según mi criterio, la participación ciudadana y las consultas públicas y a otros órganos administrativos se erigen en un factor y pilar de legitimidad del sistema⁶¹¹. En efecto, la participación pública, así como las consultas a los órganos administrativos distintos de aquél que planifica, otorgan credibilidad a la técnica de evaluación a los ojos de la colectividad, siendo además imprescindible, a tal efecto, la transparencia de las decisiones, el otorgamiento permanente y completo de toda la información y la obligación de tener en cuenta el resultado de las consultas en la toma de decisiones⁶¹².

G.- Adopción del acuerdo de aprobación del Plan o Programa con expresa referencia al informe de evaluación ambiental estratégica.

Es absolutamente necesario, en todo proceso de evaluación ambiental estratégica que se precie de tal, la exigencia de que la adopción de la decisión final (aprobación del plan, programa, ley o política), se haga con expresa referencia al informe de evaluación ambiental, tanto en los aspectos positivos, -entendiendo por tales todos aquellos que han sido tenidos en cuenta, haciéndose especial mención a la forma en que han encontrado traducción o acomodo en el

⁶¹⁰ En relación a la participación ciudadana en los procesos de Evaluación de la sostenibilidad véase la nota a pie 564. Igualmente se recomienda la consulta al trabajo de MAYOR ZARAGOZA, F. "La problemática de la sostenibilidad en un mundo globalizado" En *Revista de educación*, N° Extra 1, 2009 (Ejemplar dedicado a: Educar para el desarrollo sostenible), págs. 25-52.

⁶¹¹ Sobre la materia de información y participación en materia de medio ambiente puede consultarse el interesante artículo de VILLARIAS LORCA, M. "Información y participación en materia de medio ambiente en la U.E." *Noticias de la Unión Europea*. 2004-II-234 a 239. Pág. 49 y ss.

⁶¹² En este punto, no podemos dejar de subrayar que, precisamente en esta línea, son destacables los esfuerzos que desde la Comunidad Europea se han hecho y siguen haciéndose sobre tan trascendental materia, verdadero derecho de la ciudadanía a la participación en los asuntos públicos, especialmente mediante la Convención de la CEPE sobre el acceso a la información, la participación en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales (Convención de Aarhus, adoptada en la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998).

acuerdo o ley- como aquellos negativos en cuanto han supuesto separación del interés ambiental. Es especialmente en este segundo supuesto -sin que ello suponga el desmerecimiento del anterior- donde la exigencia, si cabe, es mayor ya que, tratándose, como se trata, de decisiones discrecionales, es absolutamente necesaria la justificación del sacrificio total o parcial del objetivo ambiental en beneficio de cualesquiera otros factores (territoriales, sociales, económicos, etc.). Sólo así la evaluación ambiental estratégica tendrá sentido y sólo así la intervención de los ciudadanos y la revisión de las decisiones por los tribunales, también en lo que al orden ambiental se refiere, será posible.

H.- Fase de control y seguimiento.

No podemos olvidar que, a diferencia de la EIA, en la EAE nos hallamos en un estadio muy inicial de la decisión que traerá, a través de su ejecución, la concreta actuación que incidirá y transformará el medio. Consiguientemente, en mi opinión, la evaluación ambiental requiere un sistema de control y seguimiento con el fin de dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

1.-Verificación del cumplimiento y virtualidad de las medidas protectoras.

2.-Toma de datos para futuras evaluaciones. Creación de un banco de datos.

3.-Informes, a la vista de los dos anteriores resultados, con el fin de adoptar, de ser necesarias, medidas de revisión de la decisión inicial o para su posible introducción en futuras evaluaciones.

2º.- Es un proceso de tutela integral.

La evaluación ambiental estratégica es un proceso que analiza y evalúa la interacción entre los distintos factores (físicos, ecológicos, económicos, ambientales, sociales, políticos, territoriales e institucionales) en la adopción de

una determinada decisión con el fin de alcanzar la sostenibilidad. Es por ello que podemos calificarlo de instrumento de tutela integral ambiental.

3°.- La evaluación ambiental estratégica está vinculada a un proceso de decisión.

La evaluación ambiental, como técnica del principio de prevención, no tiene virtualidad independiente puesto que su razón de ser va ligada a la aprobación de una política, de un acto legislativo, de un plan o programa que tenga o pueda tener incidencia sobre el medio ambiente. Consiguientemente, no es un principio, ni tan siquiera un acto administrativo en sentido estricto (ya avanzamos anteriormente que se trata más bien de un acto trámite), sino una técnica de prevención.

Por otro lado, como tal, su principal razón de ser, y en ello se diferencia claramente de la EIA, es la de valorar el factor ambiental en la fase más temprana, en cumplimiento del criterio, corolario del principio de prevención, “cuanto antes mejor”.

Precisamente, a través de la EAE deberían superarse las tres grandes limitaciones de la EIA:

a) La EIA de determinados proyectos tiene lugar demasiado tarde, habida cuenta que la decisión de su instalación es anterior, justamente en un momento en el que la evaluación no es, como norma, exigible.

b) La EIA no puede valorar la acumulación de proyectos, su ámbito de actuación queda reducido a uno específico.

c) Pérdida de la visión global territorial tan necesaria para el cumplimiento del principio de sostenibilidad y, en general, para la protección del medio ambiente.

Consiguientemente, la evaluación ambiental estratégica, bien en procedimiento independiente, bien en incidente del procedimiento principal o sustantivo, se lleva a cabo para posibilitar el acuerdo de aprobación del plan o programa.

4º.- La EAE es obligatoria o imperativa.

Una vez acogida la evaluación ambiental estratégica por la legislación interna, esta ha pasado a ser un condicionante imperativo para la aprobación de la decisión con incidencia ambiental, con la finalidad, precisamente, de que se tenga en cuenta el factor ambiental en la decisión. Y su omisión, como ocurre en el caso de la EIA, ha de ser castigada con el vicio más grave, esto es, nulidad radical.

Cabe preguntarse si puede sostenerse igual tesis para el supuesto de que la EAE se conciba como procedimiento inserto en el principal, siendo que la nulidad radical ligada a inobservancia de procedimiento, en nuestro ordenamiento jurídico interno, se vincula a una inobservancia total y absoluta. La respuesta, en mi opinión, debe ser afirmativa ya que ha sido la propia jurisprudencia quien ha matizado el rigor del precepto en aquellos supuestos en que se omite un trámite esencial. Piénsese, por ejemplo, en materia de expropiación forzosa. El elemento formal de la expropiación, elevado a la categoría de orden público procesal, es de tal trascendencia que la sola omisión de uno de los trámites considerados esenciales, se equipara a la vía de hecho, esto es, inobservancia total y absoluta del procedimiento y se castiga con la sanción más grave, la nulidad radical o de pleno derecho⁶¹³.

⁶¹³ La invalidez se define como una situación patológica del acto administrativo, caracterizada porque faltan o están viciados algunos de sus elementos. Se entiende que unos vicios originan simplemente una nulidad relativa o anulabilidad que cura el transcurso del tiempo o la subsanación de los defectos, mientras que otros están aquejados de la nulidad absoluta o de pleno derecho, lo que conduce a la anulación del acto. Sobre esta cuestión véase, por todos, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*.

5º.- El acto que pone fin a la evaluación es un acto discrecional.

Al igual que ocurre en el caso de la EIA, el acto que ponga fin al procedimiento de evaluación estratégica, será un acto discrecional. Por ello es absolutamente necesario, imprescindible e inexcusable que esté motivado y, particularmente, añadiría, sea comprensible⁶¹⁴.

6º.- Acto, de trámite o definitivo, de obligada inserción en el acto de aprobación.

Identificamos como acto a aquél que pone fin al procedimiento de evaluación, y que será de trámite o definitivo según que el procedimiento para su adopción se inserte en el principal de la aprobación del plan, programa, acto legislativo o político, o bien se tramite en procedimiento independiente. Conforme con la conceptualización de la EAE aquí propuesta, en cuanto a técnica que se inserta en el procedimiento de adopción y/o elaboración del plan, programa o política desde sus mismos inicios, considero que el acto que ponga fin a la evaluación propiamente dicha debe considerarse como acto de trámite, no susceptible de recurso independiente, salvo que concurra alguno de los supuestos excepcionales que pueda amparar su impugnación⁶¹⁵.

Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho público, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, Madrid

⁶¹⁴ Vid. ROSA MORENO, J. *Régimen jurídico de la evaluación* opus cit., págs. 270 a 284. En opinión de ROSA MORENO, reside aquí, en el carácter discrecional de la EAE, uno de sus principales problemas ya que, aún cuando existen elementos y criterios para reducir ese margen de discrecionalidad (el elemento formal y los principios generales del Derecho, entre los más importantes), la complejidad de la materia y la inevitable incertidumbre científica en la solución de los conflictos ambientales, hacen imposible otra opción.

⁶¹⁵ Sobre la cuestión de la naturaleza e impugnabilidad o no del acto que pone fin a la evaluación de impacto ambiental, la cual, entiendo puede hacerse extensiva al acto que pone fin a la evaluación ambiental estratégica, puede consultarse: BETANCOR RODRÍGUEZ “Debate; ¿Es impugnabile separadamente la Declaración de Impacto Ambiental? *En Gestión Ambiental* núm. 2, 1999, pág. 62-72; JORDANO FRAGA “La evaluación de impacto ambiental: naturaleza, impugnabilidad y perspectivas”, en *RDUMA* Núm. 143, 1995, PÁG. 129-145; MONTORO CHINER, M.J, “Objetivos, Naturaleza y límites de la Declaración de Impacto Ambiental de las Infraestructuras Públicas” en *REDA* núm. 110, 2001, pág. 173-201; QUINTANA LÓPEZ “La Evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia” en *RAP* núm.

En efecto, siendo que el resultado de la evaluación debe insertarse, en el sentido de integrarse, en el plan, programa, etc., para el cual se ha efectuado, será en el trámite de impugnación de este acto sustantivo, donde deberá en su caso recurrirse el contenido de la evaluación. La anterior afirmación no ha de servir, sin embargo para restar trascendencia o importancia a la evaluación. Su conceptualización como acto de trámite nada tiene que ver con el reconocimiento de una mayor o menor relevancia jurídica, por comparación con los actos definitivos, sino que responde a una voluntad absoluta de integrar la técnica de evaluación en el nacimiento, elaboración, adopción y ejecución del plan, programa o política.

Otra cuestión es la relativa a su carácter vinculante. En mi opinión debiera serlo en los supuestos negativos y condicionantes, si es que del mismo se desprende la posibilidad de alcanzar iguales objetivos mediante otras propuestas menos invasivas o impactantes. Por el contrario, en caso de que se constate que no existen alternativas reales o, que éstas no son equiparables a la evaluada, el acto dejaría de ser vinculante correspondiendo la decisión al órgano competente para la adopción o aprobación del plan, programa, ley o decisión.

153, 2000, pág. 421-440; MARTÍN MATEO Tratado de Derecho Ambiental Trivium 2Vols. Madrid 1991; RAZQUIN LIZÁRRAGA, J.A *La evaluación de impacto ambiental*. Aranzadi, Navarra 2001.; ROSA MORENO, J. *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*. Trivium Madrid 1993, AGUDO GONZÁLEZ, J “Evaluación de impacto ambiental: Problemas jurídicos” en *RDUMA*, núm. 176, 2000, pág. 27-94 y CARBALLEIRA RIVERA, T “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental” en obra colectiva *Comentario a la Legislación de Evaluación de Impacto Ambiental*. Director. QUINTANA LÓPEZ, T. Cívitas, Madrid 2002. pág.295- 399. En general los autores están divididos en dos posturas. Aquéllos que consideran que la Declaración de impacto ambiental es un informe, vinculante o no, que se integra en el procedimiento sustantivo como acto de trámite no susceptible de impugnación autónoma (MARTÍN MATEO, QUINTANA LÓPEZ, CARBALLEIRA, RAZQUÍN entre otros) y los que defienden que se trata de un acto resolutorio que pone fin al procedimiento de evaluación y puede ser o no susceptible de impugnación independiente (MONTORO CHINER, ROSA MORENO Y JORDANO FRAGA entre otros).

4.1.d) Diferencias entre la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental.

A lo largo de los precedentes epígrafes hemos podido comprobar que la evaluación estratégica y la evaluación de impacto ambiental tienen muchos puntos en común. En realidad, en mi opinión, constituye una misma técnica de prevención, si bien los medios, el procedimiento, los objetivos e incluso los fines son sensiblemente distintos.

En efecto, el fin último perseguido en una y otra forma de evaluación es el de identificar *a priori* los impactos, en definitiva, la incidencia que la acción del hombre puede tener sobre el medio y, muy específicamente, los recursos naturales, con el fin de proponer soluciones alternativas menos perjudiciales, o bien, medidas de corrección, pudiendo llegar incluso a negarse la acción ante su alto impacto de difícil o imposible minimización.

Sin embargo, sentado lo anterior, la EAE y la EIA siguen, tal y como ya hemos apuntado, caminos, objetivos, fines, procedimientos y estrategias distintas. La razón de esa diferencia, sin duda, viene dada por la naturaleza jurídica y alcance del objetivo de la evaluación⁶¹⁶.

Así, mientras en la EIA se somete a valoración ambiental un concreto proyecto o instalación pública o privada, por tanto un documento carente de valor normativo, en el caso de la EAE sometemos a evaluación la decisión de carácter general, es decir la norma o cuasinorma. En el caso de la EIA nos hallamos a nivel de actos de aplicación, por el contrario cuando hablamos de evaluación estratégica nos elevamos al nivel de la ordenación general,

⁶¹⁶ Como señala MONTORO CHINER, “La evaluación de impacto ambiental es una técnica de protección del medio ambiente preventiva que tiene por finalidad introducir la variable ambiental en la ejecución de proyectos”, y lo califica de instrumento participativo e integrador. MONTORO CHINER, M.J. “Objetivos, naturaleza y límites...” Op. cit. en *REDA* núm. 110. Abril-Junio. 2001. Pág. 173 a 201.

susceptible de desarrollo y posterior ejecución mediante normas y actos de aplicación⁶¹⁷.

Es evidente que la distinta naturaleza de uno y otro objeto provocarán diferencias sustanciales en la práctica de las dos evaluaciones. Pero no tan sólo el objeto de la evaluación determina las diversidades que posteriormente analizaremos, también las finalidades de una y otra son distintas, si bien, ciertamente, esta diferencia viene también mediatizada por razón de la distinta naturaleza del objeto de la evaluación.

En efecto, la finalidad de la EIA es la de analizar la incidencia e impactos de un proyecto a ejecutar sobre el medio ambiente⁶¹⁸. No obstante, ha sido criticada su escasa, incluso en ocasiones nula, capacidad para prohibir la ejecución de la instalación o de su concreta ubicación. La razón la hallamos en que el proyecto, por lo general, no es más que ejecución de una norma previa. Dicho en otras palabras, el proyecto está amparado en una norma (generalmente un plan) el cual no ha sido sometido a evaluación, con lo que, cuando menos, la actividad genéricamente considerada y su ubicación ya están legalizados antes de elaborarse el concreto proyecto de ejecución el cual, ese sí,

⁶¹⁷ En este punto, MORENO MOLINA. *Medio Ambiente... Op. Cit.* Pág 327. Nos dice que “la EIA de proyectos se enfrenta a la detección de las repercusiones de una actuación concreta que está perfectamente definida en cuanto a su realidad física (...)” y nos pone el ejemplo de la EIA de una central térmica, en la que el titular ha de producir unos planos y documentos explicativos detallados y precisos de la plantea proyectada. De forma que demuestra como el ámbito de concreción del impacto ambiental está más limitado que como sucede con la EAE. Así, si lo aponemos en comparación con la EAE de un plan urbanístico es claro que la segunda presenta notables diferencias en cuanto a la concreción y precisión propias de la evaluación de proyectos, en tanto en cuanto, por resaltar algunos de los elementos divergentes más relevantes, la dimensión territorial del impacto es enormemente más amplia en el caso de un plan que en el de un mero y concreto proyecto.

⁶¹⁸ Sobre las finalidades, objetivos y límites de la EIA puede consultarse además de la citada de MONTORO CHINER, M.J. “Objetivos, naturaleza...” Op. cit. REDA 110. Abril-Junio 2001. Pág. 173 a 201. UTRERA CARO, S.F. “La evaluación de impacto ambiental y el plan hidrológico nacional como instrumento para la protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible” en *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Coord. PIÑAR MAÑAS. Civitas. Madrid 2002. Pág. 157 a 204; MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*. Volumen I. Madrid 1.991. Pág. 301-336;

se someterá a evaluación de impacto. Sin embargo ya podemos darnos cuenta con qué limitaciones.

La declaración de impacto ambiental es un acto discrecional, pero ello no le autoriza a incumplir la norma. Consiguientemente, mal puede negar aquello que está amparado por la ley, el plan o reglamento⁶¹⁹.

Por el contrario, la finalidad de la EAE es mucho más ambiciosa. La decisiva e importante circunstancia de poder adelantar la evaluación al momento de la adopción y aprobación de los asuntos públicos, (lo que aquí hemos denominado norma o cuasinorma en clara referencia a las políticas, planes, programas y actos legislativos) infunde a la evaluación una nueva perspectiva y, por tanto, fines.

En primer lugar, la evaluación pasará de lo particular a lo general, con la flexibilidad de estudio real de alternativas que ello comporta. Ya no se trata de evaluar un proyecto, -no autorizado en cuanto a tal pero sí en cuanto a ubicación y actividad- sino que se trata de evaluar la incidencia ambiental, puesta en relación con la incidencia económica, social y territorial, de una determinada decisión capaz de crear derechos.

Por tanto, no actuamos sobre el derecho, el interés público o privado, sino sobre la decisión con capacidad para crear esos derechos e intereses. Con lo que no existe un límite previo (el interés o derecho) que imponga la necesidad de aceptar algo contrario al medioambiente. El derecho lo crearemos a raíz de la

⁶¹⁹ Como señala MARTÍN MATEO *Tratado de Derecho Ambiental*. Opus Cit. Vol I pág. 331-333, la DIA comporta un amplio margen de apreciación, lo cual no limita su control judicial ya que la discrecionalidad, incluso la de carácter técnico, es fiscalizable en relación a las circunstancias fácticas. Por otro lado la DIA no puede ser contraria a las leyes y demás normas jurídicas, ni prohibir el establecimiento de nuevas instalaciones que cumplan con los requisitos legales. Las autoridades ambientales no cuentan con un cheque en blanco, éstas deben acatar los dictados del ordenamiento jurídico, incluidos el urbanístico y los planes territoriales. A partir de esta afirmación el autor reclama la conveniencia de que los propios planes sean sometidos a una previa evaluación.

aprobación de la decisión que habremos sometido a evaluación estratégica. Resulta, en su consecuencia, insoslayable la distinta finalidad y objetivos a alcanzar por una y otra forma de evaluación⁶²⁰.

Por otra parte, en cuanto a tipo de impacto a evaluar también se desatacan importantes diferencias puesto que mientras la evaluación de proyectos se centra fundamentalmente en magnitudes empíricas del mundo de la física, la evaluación de planes ha de tener en cuenta también factores de carácter social (movilidad, seguridad, accesibilidad, paisaje, cohesión social...) de forma que finalmente la evaluación de planes termina acercándose a la directriz, modelo o plan de desarrollo urbanístico sostenible de que venimos hablando⁶²¹.

Para finalizar, no debe dejarse de mencionar otra importante, yo diría muy importante, ventaja de la EAE respecto la EIA y es que la primera, precisamente por razón de su generalidad, puede y debe evaluar el impacto, no de uno sino de todos los futuros proyectos que, de aprobarse la decisión objeto de la evaluación estratégica, se permitirán. Esa visión de conjunto, esa posibilidad de interacción, esa necesaria integración y valoración de todos los extremos en conflicto, para adoptar, en cada caso, la norma más adecuada, es decir, la que mejor cumpla con los objetivos de sostenibilidad es, sin duda, una gran ventaja y, al tiempo, una notable diferencia entre una y otra técnica de evaluación.

⁶²⁰ CLARK, B.D. (Apud cit.) señala las siguientes diferencias: 1. La escala: la EAE tiene una escala que tiende a ser mucho mayor que se manifiesta en la comprensión de varias actividades, y no una como en el caso de la EIA, mayor gama de alternativas a considerar, mayor extensión geográfica, mayor gama de impactos a evaluar. 2. Diferencias de oportunidad: el intervalo de tiempo entre la decisión y la ejecución es muy superior; Por tanto, también es mayor la incertidumbre en cuanto a las predicciones de impactos. 3. Diferencias de grado de detalle y nivel de exactitud de la información: Esta es inferior en la EAE que en la EIA. 4. Diferencias de tiempo disponible: el tiempo para reunir la información y su análisis en la EAE es, por norma, mayor que en la EIA.

⁶²¹ Vid. MORENO MOLINA. A.M. *Medio ambiente...* Op. cit. pág 328.

4.2. Otras figuras de protección ambiental que inciden en el planeamiento urbanístico

Según el planteamiento general seguido a lo largo de este capítulo, el planeamiento urbanístico es la herramienta de mayor efectividad para la consecución del urbanismo sostenible. Esta afirmación parte del entendimiento de que, como es bien sabido, el modelo urbanístico español descansa predominantemente sobre la figura del plan, y como hemos tratado de demostrar en el Capítulo III y IV, la legislación urbanística y de ordenación del territorio constituye un marco general sobre el que ha de desplegar el planificador su potestad de planeamiento urbanístico, en ella se establecen principios generales y objetivos de la actividad urbanística, y se regulan algunas figuras y mandatos “directamente aplicables”. No obstante, para las dimensiones que está adquiriendo el desarrollo urbano sostenible en los últimos tiempos, esas limitaciones a la discrecionalidad del planificador resultan insuficientes para los objetivos de esta nueva disciplina que defendemos en este trabajo⁶²². De hecho, la mayor parte de la limitación a la discrecionalidad del

⁶²² En efecto, la potestad de planeamiento urbano está sometida, en su configuración legal, a un proceso continuo de condicionamiento o limitación por el ordenamiento urbanístico, por un lado, como vimos en el Capítulo IV, mediante el establecimiento, mediante las leyes autonómicas de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de un marco general sobre el que se ha de mover la capacidad decisoria local, y por otro, mediante el establecimiento de unas normas de obligada observancia articuladas como “estándares urbanísticos”, que la doctrina tipifica de normas legales de segundo grado, y que, procediendo tanto de la normativa estatal como autonómica, establecen una serie de requisitos obligatorios o umbrales mínimos en asuntos tales como proporciones mínimas en materia de parques públicos y zonas verdes, densidad de viviendas por hectáreas o dotaciones en suelo urbanizable, como reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo, aparcamientos... Unos estándares que, a pesar de que puedan tener un papel innegable en el nivel de calidad ambiental de la ordenación urbana, y enlazando con las ideas expuestas en el Capítulo III, requieren de mayores compromisos que se materialicen en un incremento tanto cualitativo como cuantitativos de esos porcentajes. A la vista está que, hoy por hoy, no son suficientes para los objetivos del desarrollo urbano sostenible. Sobre este punto se puede consultar PAREJO ALFONSO. L “Ordenación del Territorio y Urbanismo, en la obra colectiva PAREJO ALFONSO, L. JIMENEZ BLANCO, A y ORTEGA ALVAREZ, L Manual... Op. Cit. Pág. 500 a 502. ESTEBAN DE ALONSO. A “Los estándares urbanísticos” *Ciudad y Territorio*. Nº 2, 1979. Pág. 79 a 92. GÓMEZ-FERRER. R “En tono a los estándares urbanísticos” *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1975.

planificador urbano no procede de la normativa urbanística sino de la legislación ambiental.

Como es sabido, el planeamiento urbanístico es el fruto de una potestad administrativa atribuida por el ordenamiento a la Administración local, que es esencialmente de carácter discrecional, y que cristaliza, según nuestra tradición legal, en régimen de plena autonomía⁶²³. No obstante, la propia naturaleza jurídica de los planes de ordenación urbanística, a los que se les predica las características de disposiciones normativas de naturaleza reglamentaria, han de respetar el principio de jerarquía normativa enunciado en el artículo 51 de la LRJ-PA. Por tanto, el planeamiento urbanístico tiene que respetar la normativa sectorial que sea de rango superior, so pena de quedar viciado y ser declarado no conforme a Derecho, total o parcialmente, por aplicación del artículo 62.2 de la LRJ-PAC.

De esta forma la normativa autonómica en materia de ordenación del territorio, en las cortas dimensiones y alcance que hemos planteado, y sobre todo, la estatal básica en materia de Suelo⁶²⁴ y de protección del medio ambiente, así como la autonómica de protección adicional del medio ambiente constituyen los verdaderos condicionantes materiales de la voluntad del planificador municipal. A lo que se ha sumado, en los últimos años, el condicionante de carácter procesal por excelencia de los planes urbanísticos, cual es el sometimiento a las reglas de la EAE que acabamos de comentar.

⁶²³ Sobre el planeamiento urbanístico es de interés la consulta de MUCHOZ MACHADO. S. y LÓPEZ BENÍTEZ. M *El planeamiento urbanístico*, Iustel. 2009. Y MEILAN GIL, J.L “Autonomía Local y planeamiento urbanístico *Revista de Estudios de la Administración Local*. Nº 288. 2002. Págs. 39ª 46.

⁶²⁴ Como vimos en el Capítulo anterior, la nueva Ley del Suelo de 07 contiene numerosas normas que, desde una perspectiva integral del principio de sostenibilidad, es decir, no ya sólo desde una visión ambiental sino también desde la óptica socioeconómica, constituyen auténticos limitantes a la potestad de planeamiento cuyo incumplimiento podría constituir una auténtica desviación del poder. Vid. PAREJO ALFONSO y ROGER FERNANDEZ. G. *Comentarios a la Ley del suelo* Op. Cit. Pág. 78.

Así, el planificador urbano no se enfrenta al mapa del término municipal (o supramunicipal) como si éste fuera una hoja en blanco, antes al contrario, el ordenamiento lo condiciona desde múltiples direcciones.

En lo que sigue, y tratando de centrarnos en esos limitantes orientados a la consecución del desarrollo urbanístico sostenible, provenientes tanto del nivel legislativo estatal como autonómico, tratamos de condensar en un listado, que sin ánimo de ser exhaustivo, tratará de acotar el marco jurídico ambiental en el que ha de moverse el planificador a la hora de llevar a cabo el planeamiento urbanístico. Un listado en el haremos simples referencias normativas⁶²⁵, pero sin llegar a proceder a un análisis de las mismas, por exceder con creces los propósitos de esta obra cual es acotar el marco jurídico del desarrollo sostenible desde una perspectiva integral y no solo ambiental.

Pues, bien, veamos algunos de los instrumentos de protección ambiental que proceden a la ordenación, gestión o tutela ambiental y que utilizan técnicas propias de la planificación del espacio, cuyas determinaciones prevalecen sobre el planeamiento urbanístico y constituyen un límite material para el mismo.

4.2.a) En primer lugar nos encontramos con las disposiciones limitativas del desarrollo urbanístico basadas en la protección del dominio público natural (aguas costas, montes). En general, la normativa reguladora de estos elementos del dominio público natural introducen disposiciones cuyo objetivo último es por un lado, establecer auténticas limitaciones al uso edificatorio de la propiedad fundiaria, bajo la veste de servidumbres de configuración legal. Y por otro, y desde la perspectiva urbanística, lo que la doctrina ha denominado como “normas legales de directa aplicación” que se imponen por sí mismas, tanto su hay plan como si este no existe.

⁶²⁵ MORENO MOLINA. En su obra, *Medio Ambiente...Op. Cit.* hace un examen pormenorizado de muchas de las disposiciones que mencionamos en este apartado, cuya lectura, tomada desde la perspectiva de la protección ambiental específicamente, recomendamos.

Dentro de esta normativa destacan por su conexión directa con la protección del medio ambiente en el ámbito urbanístico las siguientes:

1. En materia de protección de las aguas continentales y de su entorno físico el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y sus reglamentos de desarrollo, fundamentalmente, el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril⁶²⁶.

2. En materia de protección del dominio público marítimo terrestres y del espacio litoral nos encontramos con la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas y su reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

4.2.b) En segundo lugar nos encontramos con la normativa reguladora de la ordenación de espacios de alto valor ecológico y su figuras de planificación establecidas en la legislación de espacios naturales protegidos, y que puede venir tanto del estado como de las Comunidades Autónomas. A los efectos que nos interesan aquí, es de destacar que estos espacios físicos de valor ecológico definidos en las leyes se hallan gobernados, ordenados y planificados por unos instrumentos específicos, que son también figuras de planeamiento o planificación del espacio, y que se sobreponen a los planes de ordenación urbanística. Con lo cual tenemos un nuevo ejemplo de subordinación legal del planeamiento urbanístico a la planificación para la preservación de bienes o valores ambientales.

En un examen de la regulación de estos elementos de protección nos encontramos con las siguientes normas:

⁶²⁶ Vid. EMBID IRUJO, A “Evolución y rasgos característicos del derecho de Aguas en España”, en la obra colectiva *Derecho y Administración de Aguas*. (MATHUS ESCORIHUELA, Director). Zeta. 2007. Págs. 470 y ss.

1. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la Ley 5/2007, de 3 de abril, reguladora de la Red de Parques Nacionales y en cuyo marco se aprueban los conocidos Planes de Ordenación de Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Naturales.

2. A las anteriores hay que sumar, para tener una visión integral que de la protección de los recursos naturales se hace desde normas con rango de Ley a las conocidas Directivas 79/409 de aves silvestres, y la 92/43 de hábitats, que son las que fundamentan la Red Natura 2000, conocida como la red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad, a través de su descripción de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS) de acuerdo con la Directiva de aves silvestres, y las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) designadas de acuerdo con la Directiva Hábitat⁶²⁷.

3. Asimismo, no podemos olvidar la capacidad de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias propias, de aprobar, como de hecho lo han hecho en su mayoría, sus correspondientes normas de protección adicional. Por tanto, para un conocimiento acabado de las limitaciones que la normativa reguladora de la protección de los espacios naturales de alto valor ecológico imponen al planeamiento urbanístico, hay que estar también a las normas que hayan dictado las Comunidades Autónomas en la materia

4. En materia de montes, nos encontramos con la Ley Estatal de Montes 43/2003, de 21 de noviembre. Aunque esta regulación podíamos haberla incluido en el apartado anterior por su consideración de bienes de dominio público o nos hemos decantado por traerla a este apartado en atención, no sólo a su consideración también como espacios de valor ecológico, sino porque, el nuevo cuerpo legal que regula esta materia lo hace casi más desde esta

⁶²⁷ Para una exposición de conjunto se recomienda la lectura de ROJAS MARTINEZ-PARETS. *F Los espacios naturales protegidos*. Thomson-Aranazadi, 2006.

perspectiva que de la derivada de su consideración como “propiedades administrativas especiales”, de hecho el texto aparece plenamente informado por principios de conservación ambiental, hasta el punto que proclama como uno de sus principios inspiradores la “Gestión sostenible de los montes”.

4.2.c) En un tercer grupo podemos englobar otra normativa que regula elementos del medio ambiente de muy variada consideración como puede ser la contaminación atmosférica, la protección del paisaje, la gestión de los residuos, la protección del patrimonio histórico artístico o la lucha contra el ruido. Elementos como vemos, que evocan la consideración de técnicas y herramientas de acción de lo más variopinto, y que incluso podría ser cuestionable su inclusión como instrumentos de protección ambiental.

Pero una concepción amplia de la noción de medio ambiente, en la que no sólo atendemos al entorno natural sino también al físico, y del que muchas veces depende sobremanera la calidad de vida, unido al hecho de que cualquier actividad que pueda tener una incidencia negativa sobre el medio ambiente puede ser susceptible de ser ordenada o disciplinada desde el planeamiento urbanístico, con el fin de reducir o evitar esa afección ambiental negativa, puede servirnos de justificación para su toma en consideración en este apartado.

Así, corresponde pues que hagamos mención a la normativa reguladora de cada una de estas figuras para su consideración por el lector interesado en conocer un marco jurídico para el desarrollo sostenible que sea completo y medianamente acabado:

1. En materia de contaminación atmosférica nos encontramos con la reciente Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, una norma que faculta a las Comunidades Autónomas a ejercer un control riguroso de la contaminación del aire en los espacios urbanos.

2. En materia de protección del paisaje aun sin encontrarnos con un texto legal que pueda constituir un marco jurídico único en el que apoyarnos encontramos varias referencias a la necesidad de protección del paisaje en los desarrollos urbanísticos en todas las normas urbanísticas estatales desde la LS del 76 hasta la actual Ley del Suelo de 2008 (TRLR08), ya con una redacción más consciente del elemento de protección y con una técnica jurídica más acabada.

Asimismo, multitud de normas autonómicas han aprobado su propia legislación en materia de protección del paisaje instituyéndose en las auténticas redactoras de estándares legales para la protección del paisaje y que, obviamente sobreponen sus respectivas normativas en la materia a las normativa reguladora de la ordenación del territorio y urbanismo.

Así, finalmente, es preciso resaltar que hace ya casi un año, fue ratificado por España el Convenio Europeo de protección del paisaje, y por tanto ha entrado a formar parte del derecho interno con el mismo rango que una Ley el 1 de marzo de 2008, y aunque se trata de una normativa que no impone directamente limitaciones al planeamiento urbanístico, los estándares en ella establecidos si debieran tenerse en cuenta como complemento de lo regulado en esta materia por la citada Ley del Suelo de 2008.

3. En tercer lugar nos referiremos a la Legislación contra el ruido, regulada históricamente por la normativa autonómica hasta la aparición de la Ley 3/2003, de 17 de noviembre, por la que se incorpora a España la Directiva 2002/49, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2005, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. De forma que en esta materia cada vez más se avanza en la protección de la contaminación atmosférica, esta vez, de la mano de la prevención del ruido.

4. Finalmente referirnos a una legislación estatal que nuevamente puede tener una incidencia evidente en el marco del urbanismo municipal español, y más concretamente del planeamiento, nos referimos a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y al Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero así como a la normativa de desarrollo aprobada por las Comunidades Autónomas.

5. Recapitulación.

Corresponde ahora que nos ocupemos de elaborar unas conclusiones a lo explicitado a lo largo de este capítulo, que a modo de recapitulación, y como viene siendo la sistemática desarrollada a lo largo de este trabajo, nos permita extraer las principales cuestiones abordadas hasta el momento a fin de valorarlas y extraer las consecuencias que para la consecución del desarrollo urbano sostenible conlleva el estudio realizado.

En efecto, lo dicho hasta el momento trata de reivindicar el carácter instrumental de la ordenación del territorio y del urbanismo en cuanto útiles ideales para la integración medioambiental en prácticamente todos los ámbitos decisivos para el desarrollo sostenible como son los económico, lo social, lo político, y lo propiamente ambiental y, por supuesto, lo territorial. Y constituye una apuesta por la simbiosis de dichas disciplinas (la ordenación territorial y el urbanismo con el medio ambiente)⁶²⁸, conjunción que, en mi opinión, aparece, además de necesaria, innegable e imparable, siendo buena prueba de ello ya no tan sólo los tímidos pero decididos avances realizados en esta línea como

⁶²⁸ Uno de los primeros y más convencidos defensores de esta visión ambiental en el urbanismo, que ha de servir a la preservación y restauración del medio ambiente en la doctrina española, ha sido, sin duda, MARTÍN BASSOLS COMA, convicción presente en toda su obra urbanística desde los años ochenta. Entre otras muchas cabe consultar: “Urbanismo y Medio Ambiente” en *Derecho y Medio Ambiente*. CEOTMA. Serie Monografías núm. 4. Coord. RODRÍGUEZ RAMOS. Madrid. 1981; “La Planificación Urbanística: su contribución a la protección del Medio Ambiente” en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Coord. ESTEVE PARDO. Civitas. Madrid .996; “El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio” en *Documentación Administrativa* núm. 190. Madrid. Abril-Junio 1.981.

también los esfuerzos llevados a cabo desde muchas instituciones para concienciar a todos los agentes involucrados (Estados, gobiernos regionales y locales, ONG, empresarios, promotores y ciudadanos en general) de la trascendencia de insertar el elemento ambiental en el urbanismo y la ordenación del territorio, -siguiendo programas y buenas prácticas que se promocionan y subvencionan mediante fondos al efecto- en cuanto instrumentos de base territorial ideales y necesarios para alcanzar el fin último de la sostenibilidad⁶²⁹.

Este posicionamiento, persigue como objetivo final la necesaria integración del Derecho Ambiental en el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, en cuanto instrumentos válidos y eficaces para la resolución de una buena parte de los problemas ambientales y desequilibrios que el propio hombre provoca con su existencia y desarrollo; lo que ha de procurar, de hecho permitir, la recuperación de dos disciplinas que nacieron de la mano⁶³⁰, y que por razones de política organizativa del Estado, económicas, como es la crisis económica de la década de los ochenta; y por razones de políticas comunitarias

⁶²⁹ Un buen ejemplo de esto lo constituye el Anexo sobre la Base de Buenas Prácticas de Naciones Unidas, que está disponible, en versión española, en la Biblioteca *CIUDADES PARA UN FUTURO MÁS SOSTENIBLE*, accesible gratuitamente en <http://habitat.aq.upm.es/>. Puede consultarse la versión en inglés en la página <http://www.bestpractices.org>. Al buscador en versión española se accede desde el siguiente vínculo <http://habitat.aq.upm.es/busqueda/bestpr.html>.

⁶³⁰ Sostuvo PEREZ MORENO junto a otros autores, que uno de los factores más importantes del desuso del Derecho Ambiental había sido la desconexión entre la planificación urbanística y la ordenación de la protección del Medio Ambiente, afirmando que “*los instrumentos administrativos desarrollados en el marco de nuestro ordenamiento interno relativo a la planificación económica, la ordenación del territorio y muy principalmente del urbanismo aportan sin duda una serie de técnicas administrativas de enorme funcionalidad para la protección global del Medio Ambiente*” que a la postre, no están siendo empleadas en toda su amplitud. PEREZ MORENO, A.; ESCRIBANO COLLADO Y LOPEZ GONZALEZ, J.I. *RAP* NUM. 103. Enero-Abril 1984, pág. 361 a 416. En esa misma línea MONTOR CHINER, M.J. “El Urbanismo del desarrollo sostenible” en *Estudios jurídicos sobre urbanismo. Una reflexión prospectiva*. Director Colección J.M. TRAYTER, Cedecs. Barcelona 1998, considera que “la calidad de vida exige un replanteamiento jurídico e interpretativo de la situación actual un tanto distante entre medio ambiente y urbanismo, de forma que el segundo no sea constitucionalmente aceptable si no se dirige a la protección del primero” y añade que en su opinión en la planificación del territorio se halla uno de los instrumentos ambientales más eficaces, lo que abunda en la tesis aquí sostenida, esto es, una nueva función para el urbanismo en cuanto instrumento de protección del medio ambiente y, de ahí, el nacimiento del que denominados Urbanismo Ambiental.

e internacionales -pues no es extraño a todo ello los fenómenos de la globalización y localización-, así como por razón de las teorías de la especialización⁶³¹, en aquella década imperantes, que condujeron a primar las regulaciones sectoriales o verticales (agua, suelos, aire, riesgos, etc.) se las separó, sumiendo a la primera, la ordenación del territorio, en una disciplina prácticamente reducida al planeamiento urbanístico de las áreas urbanas y, la otra, el medio ambiente, a un casi reducto de protección de espacios, parques, y a regulaciones absolutamente sectorizadas de los, digamos, recursos por excelencia: agua y aire.

El resultado de esa política, hoy prácticamente abandonada por todos ante el pobre balance que nos ha procurado, ha sido un medio ambiente deteriorado, un desequilibrio territorial patente y una pérdida de calidad de vida latente en las ciudades, con el consiguiente aumento de su huella ecológica, sumando, a todo ello, los graves problemas de movilidad, el excesivo consumo de energías, demasiada contaminación y, en general, un mal uso de los recursos, siendo en buena medida, la causa última de tan devastador panorama, la deficiente integración del elemento ambiental en el urbanismo y la ordenación del territorio, y una carencia prácticamente absoluta de sensibilidad que hasta fechas bien recientes han tenido, no sólo el legislador estatal, autonómico, sino también, y en mayor medida, los técnicos y los órganos de decisión competentes en materia de ordenación urbanística.

La tónica generalizada de los últimos años ha sido la de practicar unas políticas urbanísticas presas de los intereses económicos. Ciertamente en más ocasiones de las deseables nuestros poderes públicos han confundido el urbanismo concertado con el urbanismo al servicio de los intereses de las

⁶³¹ FUENTES BODELON, F. “Planteamientos previos a toda formulación de un derecho ambiental” en *Documentación Administrativa* núm. 190. Abril-Junio 1981. Madrid. Manifiesta que el tratamiento científico y técnico sectorial ha impedido la consideración unitaria y global tan necesarias al desarrollo sostenible.

empresas promotoras, las cuales han supuesto en España, y en otros muchos países de nuestro entorno⁶³², piezas claves del crecimiento de sus economías nacionales, siendo evidente que en este escenario los intereses medioambientales estaban absolutamente huérfanos de protección ya que el promotor urbanista -protagonista de la etapa descrita- concibe el medioambiente como un simple enemigo a batir para la consecución de sus intereses constructivos, y a lo que se suma el hecho de que los Ayuntamientos no siempre le han prestado la atención y la protección deseables.

Siempre pendientes de sus deficientes e insuficientes medios de financiación han confundido, en más ocasiones de las deseables, al urbanismo en una suerte de financiación para sus pobres erarios, en perjuicio de su capital ambiental.

Y así hemos presenciado cómo se sacrificaban hectáreas de suelo para la creación de primeras y segundas residencias de baja densidad, absolutamente innecesarias, sin contar con los servicios e infraestructuras convenientes y sacrificando, en definitiva, la conexión de esos centros, fundamentalmente destinados al uso residencial, a los núcleos urbanos a través del transporte personal, lo que ha generado mayor contaminación atmosférica y acústica, mayor ocupación de suelo para la creación de nuevas infraestructuras, sustituyéndose zonas agrícolas o naturales, algunas de ellas de gran valor, por carreteras, autopistas y otras infraestructuras viarias, por polígonos comerciales e industriales, por viviendas de baja intensidad, provocándose una dependencia casi absoluta del automóvil con la consiguiente congestión prácticamente

⁶³² La expansión urbana se presenta como uno de los más graves problemas para la Europa unida. Las ciudades crecen invadiendo las zonas rurales a un ritmo absolutamente desproporcionado en relación al incremento de población. Mientras que la expansión urbana en los últimos 20 años ha crecido un 20%, el incremento de población en igual periodo ha sido tan sólo del 6%. Datos extraídos de COM (2004) 60 final. Bruselas 11 de febrero de 2.004. *“Hacia una estrategia temática sobre el Medio Ambiente urbano.* Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

permanente de las vías interurbanas, carreteras y autopistas, y una no menos permanente invasión del coche en nuestras ciudades en perjuicio del ciudadano, de espacios verdes, de lugares peatonales. El coche lo ha invadido prácticamente todo

En definitiva, unas políticas inicialmente consideradas progresistas que vendían la huida de la ciudad en pro de un acercamiento a la naturaleza y una calidad de vida que promovían la expulsión de la industria y gran comercio del núcleo urbano, reivindicativas de modelos de expansión horizontales al estilo americano, que en realidad escondían el problema del precio del suelo, del acceso a la vivienda, de las necesidades de los promotores y que se aplicaron alegremente, sin considerar las diferencias de toda índole entre los modelos tomados como ejemplo y la realidad sobre la cual se operaba, sin considerar ni sopesar la deficiente red de servicios públicos previos o paralelos a la expansión, sin calibrar la lejanía de los puntos de residencia respecto los centros de trabajo, producción, ocio y asistencia y, por acabar, sin medir la profunda degradación del medio ambiente que ello iba a conllevar así como el desmembramiento social que iba a procurar, como así ha ocurrido, en los centros urbanos, los cuales prácticamente en la mayoría de los supuestos se ha profundizado en la degradación de los barrios menos favorecidos por contraste con el encarecimiento de los barrios más favorecidos y con la consiguiente rotura de la red social y territorial de la ciudad/campo⁶³³.

⁶³³ Estos efectos son nota común, salvando las distancias, de todas las ciudades del mundo, y ha sido denunciado con toda su crudeza por el último informe publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas “Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano”. Este documento junto con el resultante del Tercer Foro Urbano Mundial del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, han logrado centrar el interés mundial en el deterioro de las condiciones sociales y medioambientales de los emplazamientos urbanos. Puede consultarse al respecto: ONU-Hábitat. 2006. State of the World’s Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability. Londres. Earthsan. Además, en el más reciente Informe anual de Worldwatch se ofrece una valiosa descripción de los principales problemas urbanos, así como diversos enfoques que prometen buenos resultados. Véase Worldwatch Institute. 2007. State of the World 2007: Our Urban Future. Nueva York y Londres. W.W Norton and Company

Y este, por resumir, ha sido el bagaje que nos han dejado los últimos veinte años de políticas urbanísticas. Unas políticas, como hemos visto, hechas mayoritariamente de espaldas a la dimensión medioambiental del urbanismo y de la ordenación del territorio, que aquí reivindicamos. Paralelamente las políticas medioambientales se han sucedido prácticamente al margen del fenómeno urbanístico descrito, sin puntos de conexión, sin elementos de intersección, sin encuentros, sin coordinación. Cada uno ha seguido su camino y el medioambiental, se ha limitado fundamentalmente a preservar sus espacios de especial protección, a legislar sobre aguas, fauna o aire pero siempre a distancia de aquella otra materia, la ordenación del territorio y el urbanismo, cuya competencia, además recae, como norma, sobre órganos distintos.

Pero esta manera de hacer de los departamentos estancos parece haber llegado a su principio del fin como adelantábamos en las últimas páginas del Capítulo anterior. La integración medioambiental, el principio de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial⁶³⁴, la política de evaluación estratégica de las decisiones públicas y el derecho-deber de luchar por alcanzar el desarrollo sostenible están golpeando con fuerza los principios básicos del urbanismo, y cada vez más se habla de un urbanismo sostenible y de la incorporación del principio de sostenibilidad a la ordenación del territorio⁶³⁵.

⁶³⁴ Vid. Apartado 2.4.c) del Capítulo I de esta obra.

⁶³⁵ Un argumento que no es nuevo pues hay que tener en cuenta el trabajo de MARTÍN BASSOLS COMA “Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Urbano” en *Revista de Derecho Urbanístico*. 1981. Enero-Febrero. Año XV. Núm. 71. Ya en esas tempranas fechas Bassols apostaba y reclamaba el urbanismo ambiental, criticando el modelo arbitrado por ser fundamentalmente unidimensional, en el sentido de haber tenido sólo en cuenta los aspectos cuantitativos espaciales del suelo, marginando otro tipo de consideraciones como: recursos naturales, paisaje, espacios libres, servicios comunitarios. Además el autor resaltaba la paradoja de la contradicción *in terminis* que suponía la defensa del Estado del Bienestar, en el que se garantiza un alto nivel de servicios, zonas verdes, equipamientos, etc., cuando éstos no encontraban traducción en el espacio y territorio. Defiende el autor la integración en el urbanismo no sólo de las consideraciones superficiales del suelo sino también de la dimensión ecológica y medioambiental. Otras obras y artículos de este autor en la misma línea: BASSOLS

En efecto la integración de la dimensión ambiental en el urbanismo y la ordenación del territorio ha de comportar la superación de esta infructuosa etapa de “sectorialización”, y ello, a través de la recuperación de la valía de una figura y una técnica de ordenación pública y utilización del suelo que por las muchas razones expuestas se había prácticamente abandonado a los intereses privados.

Y es que pretender una ordenación territorial al margen del medio ambiente, como en buena medida se había planteado, seguramente para huir de los graves problemas competenciales que de ello se derivan entre los gobiernos nacionales y subnacionales, sólo puede dar como resultado una ordenación imperfecta e inadecuada. De ahí que consideremos, hoy por hoy, tan necesario redescubrir el urbanismo y la ordenación del territorio, y sus técnicas de planificación, como dos instrumentos de protección del medio ambiente y dos medios para alcanzar la sostenibilidad.

En suma, como apunta MARTÍN BASSOLS⁶³⁶ “*la integración entre el urbanismo y el medio ambiente provocará que la planificación urbanística se vea emplazada a revisar intensamente sus presupuestos metodológicos, así como sus técnicas de actuación empleadas hasta la fecha*”. Y en esta aseveración hemos centrado nuestros esfuerzos a lo largo de este trabajo, pero la renovada visión del urbanismo dada precisa del examen de otros aspectos relacionados con los otros dos pilares sobre los que se asienta el principio de desarrollo urbano sostenible, la sostenibilidad económica y la sostenibilidad

COMA, M. “El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio” *Documentación Administrativa*. Núm. 190. Madrid 1981. Abril-Junio 1981. Pág. 407 a 440; BASSOLS COMA, M “Urbanismo y Medio Ambiente “en *Derecho y Medio Ambiente*. CEOTMA. Serie monografías núm. 4. Madrid 1.981. Coord. RODRÍGUEZ RAMOS; BASSOLS COMA, M. “La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente” en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Coord. ESTEVE PARDO, J. Civitas. Madrid 1.996, entre otras.

⁶³⁶ BASSOLS COMA, M. “La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente” en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Coord. ESTEVE PARDO. Civitas. Madrid. 1.996

social, y que constituyen el objeto de atención del siguiente capítulo con el que cerraremos esta visión integral que queremos aportar en este trabajo.

Capítulo Vº

La dimensión social y económica

CAPÍTULO VI. LA DIMENSIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA.

1. Los otros dos pilares del desarrollo urbano sostenible

Posiblemente, de entre los tres pilares que se encuentran ínsitos en el concepto de de sostenibilidad (el ambiental, el económico y el social), sobre el que más se ha escrito, y el que más claro tengamos, tras el análisis y exégesis del desarrollo sostenible que hemos realizado a lo largo de la presente obra, sea el primero de ellos, la sostenibilidad ambiental. Ahora bien, para lograr los objetivos del desarrollo sostenible en el urbanismo es preciso que tengamos en cuenta, ya no sólo la variante ambiental, sino también la social y económica, porque una acción integral para la consecución del desarrollo sostenible en nuestras ciudades exige que trabajemos por algo más que por la protección y utilización racional de los recursos naturales para garantizar su utilización y disfrute por las generaciones futuras. Esto es un objetivo importante, que no debemos dejar de lado, de ahí el análisis efectuado, pero el desarrollo urbanístico sostenible exige mucho más.

En este sentido, hace ya casi diez años, en enero de 2001, la Comisión europea adoptó la conocida Propuesta de Programa comunitario de Acción en materia de medio ambiente para 2001-2010⁶³⁷ por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de medio ambiente, y que bajo el lema “Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos” lanzó un importante mensaje a Europa:

“El desarrollo sostenible constituye también una gran oportunidad para la Europa postindustrial en los albores del conocimiento o “e-economía”. Si somos capaces de apoyar e impulsar el desarrollo de un mercado más ecológico, las empresas y los ciudadanos responderán con innovaciones tecnológicas y de gestión que estimularán el crecimiento, la competitividad, la rentabilidad y la creación de

⁶³⁷ Documento presentado el 24 de enero de 2001. COM (2001) 31 final

empleo. Una política de medio ambiente progresista puede, por tanto, contribuir a alcanzar el objetivo expuesto en las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, a saber, que la Unión Europea se convierta en la economía basada en los conocimientos más competitiva del mundo. Ahora bien, desarrollo sostenible es más que un medio ambiente limpio. Es preciso tener en cuenta las implicaciones económicas y sociales de la actuación medioambiental cuando se intenta conseguir un desarrollo sostenible”⁶³⁸.

Esta breve reflexión, cargada de contenido y de justificación para ahondar en la necesidad de dar un paso más en el análisis del régimen jurídico que haya de regir el desarrollo urbano sostenible, nos deja en la mejor de las disposiciones para abordar el siguiente epígrafe, las otras dos realidades a considerar: la sostenibilidad económica y la sostenibilidad social. Con lo que pretendemos otorgar una visión integral que tenga en cuenta los tres pilares fundamentales del desarrollo sostenible.

1.1. La sostenibilidad económica

El interés del estudio de los impactos de la actividad humana sobre el medio ambiente ha ido extendiéndose a distintas disciplinas, tanto sociales como científico-técnicas; alguna de ellas, como el análisis económico, caminaron durante más de un siglo alejadas de esta preocupación, pero en las últimas décadas han surgido distintas corrientes dentro de la misma cuyo objetivo es, precisamente, el estudio de los cambios en la calidad ambiental producidos por la actividad humana.

En efecto, atendiendo a la etimología de las palabras ecología y economía, es fácil darse cuenta de que, aunque durante más de un siglo ambas ciencias han caminado por caminos muy distintos, la realidad muestra, sin embargo, que

⁶³⁸ Apartado 1.2.- “Contribuir al desarrollo Sostenible” del 6º Programa de Acción “Medio Ambiente 2.010: el futuro está en nuestras manos” Programa de acción para el Medio Ambiente en Europa en los albores del S. XXI.

podrían y deberían considerarse ciencias complementarias. De esta forma, mientras la economía (del latín *oeconomia* o del griego *oikonomia*) hace referencia a la administración de una casa, la ecología (de *oiko*, casa, y *lógos*, ciencia o tratado) podría traducirse como estudio o conocimiento de la casa. Parece obvio pensar que no es posible entender la administración sin un conocimiento previo del sujeto a administrar, y quizás ignorar esta relación es la razón de los muchos de problemas ambientales, de mayor o menor gravedad, que se dan en la actualidad.

Así, quizás fundamentados en esta conexión insoslayable, y tras más de un siglo de divorcio entre economía y ecología, o de forma más amplia, entre economía y medio ambiente, en las últimas décadas el análisis económico ha vuelto sus ojos hacia los problemas ambientales.

La literatura encargada de liderar este razonamiento expone dos aproximaciones desde la economía a la problemática ambiental, las denominadas “economía ambiental” y “economía ecológica”. Dos disciplinas que desde el análisis económico hacen de su causa la protección del medio ambiente⁶³⁹. La primera de ellas, la economía ambiental, aplicando

⁶³⁹ Para obtener una visión integral de las diferentes posturas económicas que se han acercado a su consideración desde el desarrollo sostenible se puede consultar: NAREDO, J.M. *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Madrid, Siglo XXI. 1987; AGUILERA, F y ALCÁNTARA. V “De la economía ambiental a la economía ecológica”. *Economía Crítica*. 1994. MEADOWS, D.H. y D.L. “Beyond the Limits”. (Traducción en castellano de El País & Aguilar, Madrid, 1992). MILL. J.S. PEARCE, D. W. y TURNER, R. K., *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*. Traducción de Carlos Abad Balboa y Pablo Campos Palacín. Madrid. Celeste. Colegio de Economistas de Madrid. 1995.; MOKYR, J, *La palanca de la riqueza. Creatividad tecnológica y progreso económico*. (Traducción de Javier Quesada). Barcelona: OikosTau. 1996. COSTANZA, R. y DALY, H. E., *Natural Capital and Sustainable Development*. *Conservation Biology*, Vol. 6, No. 1, March, 1992.pp. 37-46. DALY, H. E., *De la economía de un mundo vacío a la de un mundo lleno. Reconocimiento de una coyuntura histórica en el desarrollo económico*. Traducción de Mercedes Guhl Corpas. En: *Desarrollo Económico Sostenible*. Bogotá: Tercer Mundo. Uniandes.1994. GRANDA C. *Condiciones técnicas para el crecimiento sostenible en la teoría económica*. *Revista de la Universidad Nacional de Colombia gestión y ambiente*. 105. Volumen 10 No. 3. Diciembre de 2007. CUELLAR BENITO. R. *Economía ambiental y economía ecológica: dos aproximaciones desde la ciencia económica a los problemas ambientales*. Paper presentado en las I Jornadas Técnicas de Ciencias

herramientas propias del análisis económico a un objeto de estudio diferente como es el medio ambiente⁶⁴⁰; y la economía ecológica, apostando por una reestructuración más profunda del propio razonamiento económico⁶⁴¹.

Pero, pese a estas divergencias metodológicas o epistemológicas del objeto de conocimiento, los máximos representantes de ambas disciplinas convienen en afirmar que, en efecto, el actual modelo económico es social y ambientalmente insostenible⁶⁴². Cualquier proyecto político responsable debe supeditar el desarrollo económico a la capacidad de los ecosistemas para renovar sus recursos naturales. Porque, ciertamente, todo está interrelacionado.

Ambientales. Madrid, 3 a 14 de noviembre de 2003. Universidad de Alcalá de Henares, Área Economía y Gestión Ambiental.

⁶⁴⁰ Entre los precursores de esta corriente económica encontramos a AZQUETA, D. y para profundizar en su contenido se recomienda la lectura de sus obras *Valoración económica de la calidad ambiental*. McGraw-Hill. 1994. “Economía, medio ambiente y economía ambiental” en *Revista Española de Economía*, Monográfico “recursos Naturales y Medio Ambiente”. 1994 o *Introducción a la Economía Ambiental*. McGraw-Hill Profesional. 2002. Y de otros autores, GARCÍA GÓMEZ-HERAS, J.M (Coord.) *Ética del medio ambiente: problema, perspectivas, historia*. Tecnos. 1997.

⁶⁴¹ Uno de los grandes percusores de la corriente de la economía ecológica es NAREDO, J.M autor de importantes obras en esta materia como *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Siglo XXI. 1987. “El enfoque «ecointegrador» y su sistema de razonamiento” en NAREDO, J.M. y VALERO. A (Dirs.) *Desarrollo económico y deterioro ecológico*. Fundación Argentaria. Colección Economía y Naturaleza. Serie “Textos aplicados”. 1999. “Fundamentos de la economía ecológica” en *De la economía ambiental a la economía ecológica*. (ALCÁNTARA. V y AGUILERA. F Edts) ICARIA. FUHEM, D.L Economía Crítica. 1994. y más concretamente vinculándolo al concepto de desarrollo sostenible “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenibilidad” <http://habitat.aq.upm.es/cs/pe/a004.html> donde resume la exégesis de la sostenibilidad desde la óptica económica. Otros autores reconocidos en esta materia son MARTÍNEZ. J “Introducción a la Economía Ecológica” Cuadernos de Medio Ambiente. Rubes. 1999. NORTON, B.B. “sustainability, Human Welfare and Ecosystem Health” *Ecological Economics*. Vol. 14, nº 2, 1992, pp. 113-127. DALY, H.E y su obra “Toward some operational principles of sustainable development” (*Ecological economics*, vol. 2, n. 1, 1990. pp.1-6. De la economía de un mundo vacío a la de un mundo lleno. Y “Reconocimiento de una coyuntura histórica en el desarrollo económico”. Traducción de Mercedes Guhl Corpas. en *Desarrollo Económico Sostenible*. Bogotá. Tercer Mundo Uniandes, 1994. COSTANZA, R. y DALY, H. E., Natural Capital and Sustainable Development. *Conservation Biology*, Vol. 6, No. 1, March, 1992.pp. 37 46. DIXON, J.A. y FALLON, L.A. “El concepto de sustentabilidad: sus orígenes, alcance y utilidad en la formulación de políticas” (VIDAL, J. Comp.) *Desarrollo y medio ambiente, Santiago de Chile*, CIEPLAN, 1991. (la versión original en inglés apareció en *Society and Natural Resources*, Vol. 2, 1989).); EHRLICH, P.R. “The limits to substitution: Meta resource depletion and new economic-ecological paradigm” *Ecological economics*, vol. 1, n. 1 p.10. 1989. GUIMARÃES, R.P. “El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal?2 *Revista EURE*, Vol.XX, n.61.1994.

⁶⁴² Afirmaciones que se extraen de la mayoría de los trabajos reseñados en el apartado anterior.

El consumo innecesario de artículos y de energía, la movilidad, la urbanización, las infraestructuras, la generación de residuos, etc, y tomar consciencia de esta interrelación constituye el mayor desafío de la sostenibilidad. Por ello que en estos momentos resulta tan urgente un compromiso de cambio de dimensiones estratégicas. Es fundamental priorizar interés general frente a los intereses particulares y la influencia de grupos privados, porque el sistema económico debe adaptarse a los ritmos naturales de nuestro planeta para seguir funcionando, y debe evolucionar para poder ser capaz de satisfacer equitativamente las necesidades humanas, y no sólo de un grupo de privilegiados.

De forma que sabemos lo que hay que hacer desde hace al menos 10 años, al menos expertos economistas como los reseñados vienen investigando, desde hace más de una década, fórmulas que tratan de integrar ambos factores, desarrollo y sostenibilidad, y a estas alturas ya no podemos permitirnos el lujo de seguir mirando hacia otro lado ni un solo segundo más. Porque la sostenibilidad con equidad es el único futuro posible.

En este sentido, ROBERT M. SOLOW -galardonado con el Premio Nobel de economía en 1.987 precisamente en razón de sus trabajos sobre crecimiento económico- definió la sostenibilidad desde la perspectiva de un economista, si bien advirtió que para ello era necesario previamente precisar lo que se pretende conservar y, con ello, concretar el genérico enunciado de la Comisión Brundtland. Según SALOW lo que debe conservarse es el valor del stock de capital (incluyendo el capital natural) con el que cuenta la sociedad que es en definitiva la que permitirá a las generaciones futuras seguir produciendo bienestar económico. Desde este punto de vista SOLOW considera que siendo el incremento de la desigualdad social un efecto lateral del crecimiento económico, es mediante un gran énfasis en la inversión en capital humano que puede contrarrestarse ese efecto no deseado y compatibilizar un rápido

incremento de la productividad con dosis crecientes de equidad⁶⁴³. Así, se puede decir que la dimensión económica de la sostenibilidad exige armonizar las necesidades de crecimiento económico con la cohesión social, único camino posible del desarrollo desde el paradigma estudiado.

Sentado lo anterior, y consciente de las limitaciones que ofrece la aproximación al tema de la sostenibilidad desde la economía para un jurista que apenas ha profundizado en el estudio de esta ciencia, y dado el carácter jurídico del análisis propuesto, abandonaremos todo esfuerzo por profundizar en las complejas teorías económicas sobre la sostenibilidad que han quedado apuntadas, para centrarnos, eso sí, en los aspectos jurídicos y medioambientales de la sostenibilidad económica en los términos reclamados por Europa y sus Estados Miembros, especialmente a través de la Estrategia de Lisboa en cuanto artífice del objetivo de transformar Europa en la economía más competitiva y sostenible, y plasmados en una de las propuestas más controvertidas articuladas por el Gobierno de España a través del Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible que aun se encuentra en ciernes en manos del equipo de gobierno.

En efecto, en el marco de la Unión Europea, el Consejo Europeo, reunido los días 23 y 24 de marzo de 2000 en Lisboa, fijó para la Unión el nuevo y ambicioso objetivo de convertir su economía, antes de 2010, en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. Para ello se adoptó la conocida “Estrategia de Lisboa”, donde se concretaron una serie de acciones tendentes a la consecución de dicho objetivo, esta Estrategia abarca actuaciones en una amplia serie de ámbitos, como la investigación científica, la educación, la formación profesional, el acceso a

⁶⁴³ Vid. SOLOW. R. M “Growth Theory: An Exposition”, “Un modelo de crecimiento” (Traducción de Eduardo L. Suárez.) SEN, AMARTYA (Comp.). *Economía del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas del Trimestre Económico 28, pp. 151-182. 1992.

Internet y las transacciones en línea, la reforma de los sistemas de seguridad social europeos, etc. Pero desde nuestro punto de vista esta Estrategia se queda corta, porque, aunque lo menciona, realmente no ahonda en cuestiones esenciales y conceptos claves para la sostenibilidad como son la cohesión social⁶⁴⁴.

Por otro lado, cada primavera, el Consejo Europeo se reúne para pasar revista a los avances realizados en la aplicación de la Estrategia de Lisboa, y si bien hace diez años Europa atravesaba una situación económica favorable para marcarse ambiciosos objetivos, la desaceleración de la economía y las dificultades estructurales de los Estados miembros para atravesar la crisis económica ha pasado factura también a esta Estrategia que, nueve años después de su puesta en práctica, no ha alcanzado ni la mitad de los resultados que se propusieron. De hecho, en la reunión anual de 2006, el Consejo Europeo no trató de ocultar el hecho de que los resultados del proceso de Lisboa, seis años después de su puesta en práctica, no eran tan buenos como cabía esperar⁶⁴⁵. Como consecuencia de ello, se decidió abordar desde otra óptica el problema del persistente índice de desempleo, elevado en muchos países de la Unión, y volver a centrar las prioridades en el crecimiento y la creación de empleo, a la

⁶⁴⁴ En esta misma línea también se pronuncia ARLUCEA RUIZ, E que con respecto al concepto de desarrollo sostenible definido en el tratado de Lisboa, e igualmente comentando los avances en esta materia en las Estrategias adoptadas por la Unión en fechas recientes, nos dice que *“la expresión se ha generalizado debido a la fácil confusión entre crecimiento y desarrollo, esto es, entre la manifestación contable del incremento de determinadas magnitudes macroeconómicas y la medición de la producción del mercado integrando cálculos de costes sociales y ambientales”*. Y esta confusión continúa en la actualidad cuando lo basa en los siguientes caracteres: – crecimiento económico equilibrado, – estabilidad de precios, – alta competitividad, – nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. (...) De la descripción transcrita del Tratado de Lisboa se aprecia una sobredimensión económica frente a los otros dos pilares que deben informar este desarrollo, el social y el ambiental (...). De modo que no sería arriesgado sostener la equivalencia entre desarrollo sostenible y crecimiento económico a la luz de esta modificación en trámite de ratificación por los Estados”. Vid. “La falseada recepción del ambiente en el “Derecho constitucional” de la Unión *Revista de derecho constitucional europeo*, Nº. 10, 2008, págs. 363.

⁶⁴⁵ Sobre esta cuestión es de interés la consulta del trabajo de FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ “La política ambiental y sobre el desarrollo sostenible de la Unión Europea: de sus orígenes a la Estrategia de Lisboa” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Nº 13, 2008. Pág. 19.

vista de que las acciones propuestas hasta el momento no constituían soluciones verdaderamente eficaces para los objetivos de crecimiento económico con equidad. En palabras de BARROSO, “*Si lo que pretende es aumentar la productividad de sus economías y reforzar la cohesión social, Europa debe seguir esforzándose por mejorar el rendimiento económico, promover la innovación y perfeccionar las aptitudes de sus ciudadanos*”⁶⁴⁶.

En España, muchos de estos objetivos han sido asumidos, con mayor o menor fortuna, como proyectos de gobierno en esta VIII Legislatura, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Unión, aprovechándose además la coyuntura de que en el primer semestre de 2010 España asumía la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. En el ámbito europeo el Marco estratégico de la Presidencia española⁶⁴⁷ prevé acciones tendentes a la consecución de los siguientes objetivos: La lucha por la recuperación económica, el impulso de un modelo de crecimiento sostenible y la creación de empleos de calidad, así como la definición de la Estrategia post-Lisboa 2010; la ciudadanía europea del siglo XXI y la igualdad entre hombres y mujeres; el impulso de Europa como actor global y, de entrar en vigor el Tratado de Lisboa, su efectiva aplicación y puesta en marcha. Estos objetivos, a su vez, estarán informados por los dos principios rectores de la Presidencia: el desarrollo de la innovación en todas sus facetas y

⁶⁴⁶ Palabras dadas en conferencia de prensa por José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea, y recogidas por PASCAL FONTAINE en *Doce lecciones sobre Europa*. Comisión Europea. Dirección General de Comunicación. octubre de 2006. Pág. 44. Donde nos cuenta además que los Estados miembros, a iniciativa de Barroso, ante el estado del avance de los objetivos planteados en la Estrategia de Lisboa en 2006, decidieron emitir un Informe en el que se promuevan políticas en los Estados miembros dirigidas a: invertir más recursos en investigación e innovación; atribuir a la Comisión Europea un papel más destacado como coordinadora del apoyo a los Estados miembros, en particular mediante la difusión de las “buenas prácticas” en Europa; imprimir un nuevo impulso a la reforma de los mercados financieros y los sistemas de seguridad social, y acelerar la liberalización de los sectores de las telecomunicaciones y la energía.

⁶⁴⁷ Nos referimos aquí al texto provisional del Marco estratégico de la Presidencia española que ha sido elaborado por la Comisión Delegada del Gobierno para la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea en el 2010, junto con el borrador del Programa de la Presidencia, así como las principales actuaciones que la preparación de la Presidencia entraña para cada Ministerio.

la defensa y promoción de la igualdad. Obviamente todavía está por ver en qué queda todo esta política iniciada por España en el marco de la Unión Europea que apenas ha iniciado su andadura.

Dejando definitivamente el ámbito europeo, en el ámbito interno, como decimos, una de las estrategias más controvertidas del Gobierno en este sentido, quizás por lo ambicioso de sus objetivos, es la aprobación del Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, una Ley que se predica coherente con el modelo de crecimiento económico que se preconiza en la UE, y en la que se hace una apuesta por un crecimiento económico, social y medioambientalmente sostenible.

Esta norma, con la que se quiere situar a la economía española sobre los cimientos del conocimiento y la innovación, con herramientas respetuosas con el medio ambiente y en un entorno que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, en un intento de conducir a la economía española hacia un futuro de mayor productividad, seguridad y calidad en el empleo, siempre protegiendo la calidad en el medio ambiente, constituye una clara apuesta por la implantación de un nuevo modelo de productividad para España que sea más sostenible⁶⁴⁸.

Los resultados como es obvio, están también por ver, sobre todo teniendo en cuenta todo el trámite parlamentario que tiene por delante, y pese a todas las críticas que se le pudieran hacer, sobre lo que profundizaremos en siguientes apartados, lo cierto es que, al menos, habrá que destacarse, desde un punto de vista valorativo eminentemente positivo, la virtualidad que ya tiene de por sí, que los poderes públicos comiencen a preocuparse por estas cuestiones que ya son insoslayables en las políticas y acciones de desarrollo que se emprendan

⁶⁴⁸ El propio artículo 1 del Anteproyecto de Ley así lo reconoce, marcando como objetivo de la Ley “*introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible*”.

para salir de la crisis económica en la que nos encontramos inmersos. Las opciones y soluciones no son fáciles de encontrar, sobre todo en este contexto de crecimiento negativo en que nos movemos, pero ciertamente cualquier intento de avance desde la perspectiva de la sostenibilidad debe ser acogido con cierta expectativa, pues como dijera HONORÉ DE BALZAC *“la resignación es un suicidio cotidiano”*.

Y en efecto, en nuestra opinión, este diagnóstico que venimos haciendo en páginas precedentes no debería concluir con la constatación de la impotencia, sino que se debe seguir trabajando, desde la comunidad científica y desde los poderes públicos con capacidad de liderar los procesos de cambio para corregir dichos modelos de crecimiento que se han mostrado como un auténtico retraso histórico e insostenible a estas alturas, y ello habremos de hacerlo desde la solidaridad intergeneracional y el compromiso. Desde el esfuerzo y la colaboración de todas las fuerzas sociales, políticas y económicas. Desde ahora, esta debe ser la principal guía de acción.

Desde esta inteligencia, en un intento de acotar el concepto de que estamos hablando, y aprovechando los avances realizados en su conceptualización por parte de este Anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible, su artículo 2 define lo que se ha de entender por sostenibilidad económica estableciendo que: *“A los efectos de la presente Ley, se entiende por economía sostenible un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”*.

Pero vista esta definición, enseguida nos surgen una serie de cuestiones sobre las que reflexionar, ¿Cómo ha de ser ese patrón de crecimiento? ¿Qué juego de equilibrios impuestos por el principio del desarrollo sostenible, han sido contemplados en la norma? ¿Deberá ceder parte de su liderazgo el crecimiento económico en favor de la dimensión social y ambiental? Estos son algunos de los interrogantes que consideramos esenciales y se ha de hacer el economista para articular una planificación en términos de sostenibilidad económica, y que sólo en parte, tratan de ser respondidos por este Anteproyecto de Ley cuyo contenido, estructura y medidas están orientadas precisamente a dar una respuesta a los mismos.

Pero antes de profundizar en las medidas propuestas por el Proyecto de Ley -sobre todo en aquellos aspectos que nos resulten fundamentales para avanzar en nuestra definición de desarrollo urbano sostenible-, y a la vista de que muchas de ellas tienen un marcado carácter social -hasta el punto que, en nuestra opinión, entendemos que más que de Economía Sostenible, es una Ley de Desarrollo Sostenible, en la medida que todas sus acciones aparecen vinculadas con los tres ejes de la sostenibilidad-, consideramos ahora conveniente realizar una breve exégesis de lo que se ha de considerar por sostenibilidad social, para así completar la visión que queremos dar del desarrollo sostenible.

1.2. La sostenibilidad social

A través de la denominada sostenibilidad social el fin fundamental perseguido es el de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Un objetivo amplio donde los haya y que advierte de la dificultad intrínseca que conlleva cualquier intento de sistematización.

Consiguientemente, y dado que el intento superaría ampliamente el objeto de nuestro análisis, será necesario realizar un esfuerzo de simplificación, limitación y síntesis aún a riesgo de resultar excesivamente simplistas.

Comencemos por proponer un concepto, que tomando como base el concepto genérico de desarrollo sostenible y las otras definiciones más concretas que hemos dejado sentadas para los conceptos de sostenibilidad ambiental y de sostenibilidad económica, resultaría el siguiente, “*la sostenibilidad social consiste en la satisfacción de las necesidades básicas actuales de todas las personas, garantizando que las generaciones futuras puedan satisfacer las suyas propias*”.

Pero enseguida surge la duda ¿Qué se ha de entender por necesidades básicas? ¿Estamos ante un concepto evolutivo y en constante cambio?. Efectivamente la primera respuesta que suele darse a estas preguntas es que las necesidades humanas tienden a ser infinitas, que están constantemente cambiando, que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada período histórico. Pero si tratamos de centrar la atención en la persona, el ser humano, como sujeto de derecho, y abordar la descripción de estas necesidades básicas desde un prisma esencialmente jurídico, se puede llegar a la conclusión de que realmente estas necesidades básicas están perfectamente definidas en la Constitución, y no son otras que esos derechos y libertades que nuestra Carta Magna recoge en el Capítulo III del Título primero, rubricado, *de los principios rectores de la política social y económica*.

Así, y centrando el debate en la consecución un concepto de sostenibilidad social que nos sirva, al menos, para el acotamiento del marco jurídico del desarrollo urbano sostenible, lo podemos concretar, aun más si cabe, a aquellos bienes jurídicos que resultan valiosos para el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Y ¿qué exige la ciudadanía de su ciudad? ¿Cuáles son las

principales reivindicaciones de los habitantes de una ciudad?, claramente, la respuesta a estas preguntas nos dirá que bien jurídico protegible se encuentra el jurista en el concepto de sostenibilidad social. Intentemos responderlas pues.

Los ciudadanos de nuestras ciudades quieren poder acceder en igualdad de condiciones a los potenciales beneficios de la ciudad. Otros de los elementos reivindicados cada vez más es la participación democrática de los habitantes en el proceso de toma de decisiones y manejo de los asuntos urbanos de la ciudad; y en tercer lugar, que realización de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos sean reales y efectivos.

Esto exige de los gobiernos locales articular estrategias que se pueden agrupar en cinco ejes de acción tendentes a garantizar:

- **El ejercicio pleno de la ciudadanía**, entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción y gestión social del hábitat.

- **La gestión democrática de la ciudad**, entendida como el control y la participación de la sociedad, a través de formas directas y representativas, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las formas de participación ciudadana.

- **El uso y apropiación del espacio público**, entendido como la apuesta de un modelo de gestión que rescate los espacios públicos como lugares de interacción y encuentro de la ciudadanía, que promueva la integración y cohesión social y la convivencia pacífica como grandes objetivos de la vida urbana.

- **El derecho a servicios públicos de calidad**, concebido como el derecho de los ciudadanos al acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, recogida y tratamiento de residuos, fuentes de energía y telecomunicaciones. También a los equipamientos de salud, educación, cultura, deporte y tiempo libre. Igualmente la garantía a todos del derecho a la movilidad, con un sistema de transporte público accesible, a precios razonables y adecuados a las necesidades ambientales y sociales.

- **Desarrollo urbano sostenible**, entendido como la prevalencia, en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad; implica el uso socialmente justo de la ciudad, la apuesta por un desarrollo urbano equilibrado y ambientalmente sustentable, y la promoción del desarrollo económico local.

Es claro que la puesta en marcha de políticas eficaces que garanticen la correcta realización de estos ejes de acción otorgará a los ciudadanos ese incremento de la calidad de vida que ansían de sus ciudades. Pero hay, añadidos a los anteriores, otros dos elementos esenciales, sobre los cuales parece existir una coincidencia prácticamente unánime, y que constituyen eslabones necesarios para alcanzar los anteriores objetivos, y, en definitiva, el fin último perseguido, que no es otro que el incremento de los niveles de calidad de vida de los ciudadanos. Nos estamos refiriendo a:

- Políticas de empleo.
- Políticas para la cohesión social.

Unas políticas que se sitúan a caballo entre las medidas de índole social y las de orden económico, y que nos revelan dos importantes conclusiones en el abordaje de estos otros dos pilares del desarrollo sostenible de que nos ocupamos en este Capítulo.

La primera, es que ambos elementos están íntimamente relacionados, lo que hace muy difícil la clasificación y separación de lo que constituyen medidas tendentes a la consecución de la sostenibilidad social de aquellas otras tendentes a la consecución de la sostenibilidad económica, de ahí que hayamos optado por realizar el análisis de estos dos conceptos, y de sus implicaciones para el urbanismo sostenible, agrupados en un sólo capítulo.

Y la segunda es que en cualquier caso, estas políticas consideradas transversales a los anteriores ejes de acción enunciados, no dependen en exclusiva del quehacer de los gobiernos locales, sino que exige una corresponsabilidad política, desde todos los niveles, municipal, autonómico, estatal y regional europeo. De ahí que constituya una afirmación esencial que la sostenibilidad, lo estamos viendo, es también y ante todo, un ejercicio de gobierno multinivel⁶⁴⁹.

En efecto estas políticas que consideramos transversales para la consecución de la sostenibilidad social, han pasado a formar parte del elenco de objetivos prioritarios fijados en los últimos tiempos por la Comunidad Europea, siendo buena prueba de lo dicho la Comunicación de la Comisión sobre racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de empleo⁶⁵⁰, así como lo dicho anteriormente sobre la declaración del Consejo Europeo de Lisboa, a la que nos referimos, donde se abordaron fundamentalmente los dos primeros objetivos.

⁶⁴⁹ En el Capítulo II de este trabajo, y especialmente en el apartado 2.4 centramos nuestros esfuerzos en describir la gran cantidad de materias y competencias interrelacionadas en la consecución del desarrollo urbano sostenible, lo que exige la revisión de las instituciones y técnicas de colaboración intergubernamental para acercarnos a una gestión más eficaz de la sostenibilidad en las ciudades.

⁶⁵⁰ COM (2007) 487 final. En ella se constata cómo la Unión se ha dotado últimamente de una estrategia de coordinación ambiental, social y económica, cuyos objetivos son:

- Lograr el mayor crecimiento económico posible, especialmente mediante un aumento del potencial de crecimiento.
- Alcanzar el pleno empleo.
- Mantener la cohesión social y
- Aplicar el principio del desarrollo sostenible.

Pero como hemos adelantado, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible trata de abarcarlos a todos ellos, de ahí que consideremos de sumo interés tratar de esbozar al menos las principales acciones previstas en esta norma para la consecución de la sostenibilidad urbana, en el más amplio sentido del término. El resultado de esta norma, ya lo decíamos con anterioridad, es discutible en cuanto al alcance y la variedad de medidas previstas. Pero vale la pena al menos, abordar algunas de las cuestiones afrontadas en la misma, a fin de que nos ayuden a reflexionar sobre las alternativas y posibilidades que ofrece a la consecución del desarrollo urbano sostenible. Y ello con independencia de que resulte más o menos idónea la técnica legislativa para enfrentar estas prioridades.

2. Un excursus sobre Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible: ¿Desarrollo o economía sostenible?

Como adelantábamos en el anterior apartado el Anteproyecto de Ley para la Economía Sostenible trata de aglutinar en una sola norma, un conjunto de medidas que contribuyan a implantar de la forma más rápida, viable y consolidada un nuevo modelo productivo para España, sobre la base del principio de desarrollo sostenible y desde un punto de vista económico, social y medioambiental.

Una pretensión que puede tildarse de vana por cuanto nos recuerda a la técnica legislativa de las conocidas leyes de acompañamiento, en la que se configura una ley “cajón desastre”, que en un solo texto normativo nos hace saltar de la Organización administrativa a la fiscalidad, del derecho civil al administrativo o de las sociedades mercantiles al urbanismo. La única diferencia de aquellas normas es que mientras las primeras surgen ante una

necesidad técnica que se plantea a la hora de aprobar los Presupuestos⁶⁵¹, el Anteproyecto de Ley que nos ocupa trata de responder a una idea fuerza, la pretensión de imponer un nuevo modelo productivo y una nueva forma de crecimiento. Algo con lo que, en mayor o menor medida, estamos todos de acuerdo de constituye una necesidad inaplazable, y que podría constituir la mayor justificación de la norma propuesta.

De cualquier forma, dicha norma se dicta al amparo de un conjunto de títulos competenciales referenciados en el artículo 149.1. de la Constitución, referidos en general a aquellas competencias exclusivas en materia de regulación de las bases, por lo que habremos que entender que, de aprobarse, salvo algunos artículos declarados expresamente de carácter orgánico por el propio Proyecto de Ley (básicamente referentes a materia de expedición de títulos académicos⁶⁵²) esta norma tienen carácter de Ley de Bases en muchos de sus preceptos, los cuales deberán ser concretados posteriormente por las correspondientes entidades competentes en cada una de las materias referidas en la misma⁶⁵³.

⁶⁵¹ Como es sabido, la Ley de Presupuestos consiste en el conjunto de normas que conforman el programa anual de ingresos y gastos públicos de la Administración. Ahora bien, en la medida en que la Ley de Presupuestos tiene un procedimiento legislativo específico y unos límites materiales, muchas veces al aprobarla se hace necesario incluir cuestiones que no caben en dicha ley, asuntos que no tienen que ver con la política presupuestaria pero que inciden en la política de ingresos y gastos públicos. Para salvar ese problema se ideó la Ley 59/2002 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, y la llamada “Ley de Acompañamiento”. Sobre esta cuestión puede consultarse el trabajo de MERCADER UGUINA, J. R. “Avalanchas normativas y legislación al por mayor: algunas reflexiones sobre la Ley de Acompañamiento para el 2004” *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*. Nº 1, 2004, págs. 1081-1114

⁶⁵² La Disposición Final Trigésimonovena. Establece que tendrán carácter orgánico los artículos 81, 83, 87, 88, 89, 90 y 93 de la presente Ley. Los cuales vienen en su mayoría referidos a cuestiones relacionadas con la expedición de títulos académicos

⁶⁵³ En concreto, esos títulos competenciales referidos en la Disposición Final Cuadragésima, son los siguientes:

a) Artículo 149.1. 6ª, especialmente en lo referente a la competencia exclusiva en materia de Legislación mercantil.

b) Artículo 149.1.7ª (Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas) y 30ª (Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del

No obstante, con independencia del carácter de legislación básica o no, de su gran calado y complejidad, y de otras críticas que se pudieran hacer a la técnica legislativa, lo relevante de esta norma, como decimos, es que trata de abordar la sostenibilidad desde esa triple dimensión de que venimos hablando a lo largo de este trabajo -lo que justifica nuestro interés por examinar su contenido-, de ahí que afirmemos que más que una Ley de Economía Sostenible, nos parece que es una Ley para la consecución del desarrollo sostenible en el más amplio sentido del término.

Pero precisamente esta amplitud de contenidos, de una legislación que abarca gran parte de la vida diaria de los ciudadanos, constituye un llamamiento a la polémica, ya que el amplio espectro de materias que abarca impide, *ab initio* la concreción exhaustiva de la norma en asuntos de vital importancia para el desarrollo sostenible, asuntos que si se hubieran abordado de manera separada en distintas normas (ley de la economía sostenible, ley de la sostenibilidad social, ley del medio urbano sostenible...), tal vez habrían tenido mejor acogida por amplias capas de la población, simplemente por el

artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.).

c) Artículo 149.1.9ª, referente a la competencia exclusiva en materia de legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

d) Artículo 149.1.10ª (Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior) y Artículo 149.1.11ª (Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros)

e) Artículo 149.1.14ª referente a la competencia exclusiva en materia “Hacienda general y Deuda del Estado”

f) Artículo 149.1.15ª referente a la competencia exclusiva en materia “Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”

g) Artículo 149.1.18ª, especialmente en lo referente a la competencia exclusiva para dictar las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, del procedimiento administrativo común, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.).

h) Artículo 149.1.21ª referente a la competencia exclusiva en materia ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones.

i) Artículo 149.1.23ª referente a la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Así como la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. y 25ª sobre las Bases del régimen minero y energético.

convencimiento de que, de cualquier forma, estos asuntos son, actualmente, de una prioridad inaplazable.

Esta situación, la heterogeneidad y complejidad de esta norma presentada⁶⁵⁴, permite augurar una laboriosa, controvertida y azarosa tramitación parlamentaria que sin duda, concluirá con muchos cambios a la redacción del texto originaria. Por ello, conscientes de esta situación, y dejando a un lado todas la críticas e incertidumbres que la presentación de este Anteproyecto supone en los términos enunciados, en lo que sigue, trataremos de centrar nuestra atención en aquellos aspectos que consideramos relevantes para nuestra investigación, y que no son otros que los cambios esenciales que esta normativa propone en esa búsqueda de la consecución de la sostenibilidad en su visión integral.

En efecto, la estructura del Anteproyecto comentado se organiza de acuerdo con los tres objetivos del desarrollo sostenible, tratando de recoger en un solo texto legal, actuaciones vinculadas con cada uno de los ejes sobre los que pivota el concepto de sostenibilidad.

Así, en líneas generales, el texto normativo presentado contiene un conjunto de disposiciones orientadas a la mejora del entorno económico, un segundo grupo de medidas orientadas a garantizar un uso sostenible de los recursos, haciéndose énfasis especial en lo energéticos, y finalmente, la

⁶⁵⁴ Esta Ley de enorme calado y gran complejidad determina numerosas repercusiones en otros textos normativos, nada menos que a cuarenta y cuatro asciende el número de leyes cuya reforma se prevé en el mismo, a lo que se añade la aprobación del Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifica la LOPJ. Véase la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompaña al Anteproyecto con la que se da cumplimiento a lo previsto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, y donde se exige la necesidad de que las normas se acompañen de memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como la memoria económica y el informe sobre el impacto por razón de género, dándose así cumplimiento a lo ordenado en el artículo 22.2 de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, por el que se regula la iniciativa legislativa del Gobierno.

sostenibilidad social se pretende garantizar por la vía de la mejora de la formación y del capital humano.

Además, el Anteproyecto contempla dos tipos de actuaciones consideradas de carácter eminentemente transversal: en primer lugar, las orientadas a reforzar el sistema de ciencia e innovación; y, en segundo lugar, las que tienen por objeto el impulso de la competitividad empresarial y la productividad. Con este tipo de actuaciones se pretende facilitar, por un lado, el aumento del potencial de crecimiento económico a largo plazo basado en mejoras de la productividad y, por otro lado, posibilitar una transición más rápida hacia actividades innovadoras y con futuro, contribuyendo así a los objetivos de la Ley, encaminados a impulsar el crecimiento económico equilibrado y sostenible⁶⁵⁵.

Finalmente, se incorporan instrumentos fiscales y financieros para impulsar el cumplimiento de sus objetivos. Entre estos instrumentos, y en lo que a nosotros nos interesa, destacan los relacionados con la fiscalidad de la vivienda y la creación de un Fondo para la Economía Sostenible que será gestionado por el Instituto de Crédito Oficial.

Con esta estructura general podemos ver, a simple golpe de vista, cómo los objetivos de este Anteproyecto van mucho más allá de la configuración de un modelo de economía sostenible, apostando, en todo caso, y como venimos diciendo, por un modelo de desarrollo sostenible en toda la amplitud del término, aunque muchas de las acciones propuestas, como veremos, aparecen claramente insuficientes para la consecución de los objetivos planteados. Pero precisamente por ello, y a pesar de sus carencias y de los reparos que pueden entrañar una ley tan comprehensiva, es que consideremos una referencia

⁶⁵⁵ el tenor literal del artículo 1, donde se establece el objeto de la Ley es el siguiente: *Esta Ley tiene por objeto introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible.*

obligada al contenido de esta norma, al menos, para poder visualizar cuales son los derroteros a los que apuntan las estrategias adoptadas en relación con aspectos vinculados a la consecución del desarrollo urbano sostenible.

2.1. Contenido

Como decimos, más que realizar un repaso exhaustivo del contenido de los preceptos articulados en este proyecto normativo, lo cual excedería con creces los propósitos propuestos a los objetos expositivos de esta obra, interesa referirnos en este punto a aquellas disposiciones de carácter general que definen los objetivos del Anteproyecto de Ley y los principios generales que se tratan de introducir en nuestro ordenamiento jurídico. Criterios, todos ellos, relacionados con la sostenibilidad, y que, en todo caso, orientarán la actuación de los poderes públicos y de los agentes privados en la consecución de un modelo de desarrollo que sea sostenible y que tenga en cuenta la necesaria solidaridad intergeneracional que reclama este principio.

Así, en primer lugar, es preciso referirse a aquellas disposiciones generales que marcan los objetivos y principios generales de la norma. En concreto, el artículo 3º establece que *la acción de los poderes públicos para impulsar la sostenibilidad de la economía española, en los términos definidos en el artículo anterior*⁶⁵⁶, *estará guiada por los siguientes principios:*

- *Mejora de la competitividad*⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ El artículo anterior a que se refiere este precepto es aquel que establece la definición y Economía sostenible y que ya transcribimos en páginas precedentes, y que reproducimos aquí por lo ilustrativo que tiene a estos efectos su tenor literal. En concreto, dice el artículo 2 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible que *“patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”*.

⁶⁵⁷ Este principio se concreta en la norma en el sentido que las Administraciones públicas habrán de impulsar el incremento de la competitividad de las empresas, mediante un marco

- *Estabilidad de las finanzas públicas.*
- *Fomento de la capacidad innovadora de las empresas*⁶⁵⁸.
- *Ahorro y eficiencia energética*⁶⁵⁹.
- *Promoción de las energías limpias, reducción de emisiones y eficaz tratamiento de residuos*⁶⁶⁰.
- *Racionalización de la construcción residencial*⁶⁶¹.
- *Extensión y mejora de la calidad de la educación e impulso de la formación continua*⁶⁶².
- *Fortalecimiento y garantía del Estado social*⁶⁶³.

De esta forma, y sobre la base de estos amplios principios generales que informan todas y cada una de las medidas que incorpora este Anteproyecto, se adoptan una serie de medidas de muy variado signo tendentes a la consecución de los tres objetivos del desarrollo sostenible entendidos ínsitos en la definición del concepto de economía sostenible, y que no son otros que el desarrollo de un

regulatorio que favorezca la eficiencia en los mercados de bienes y servicios, facilite la asignación de los recursos productivos y la mejora de la productividad, en particular a través de la formación, la innovación y el uso de nuevas tecnologías, e incremente la capacidad para competir en los mercados internacionales.

⁶⁵⁸ Este principio trata de orientar la actuación de las Administraciones públicas para que desarrollen una política de apoyo a la innovación que favorezca tanto a las empresas e industrias innovadoras, como la renovación de los sectores tradicionales, con el fin de aumentar su competitividad.

⁶⁵⁹ Especialmente se insiste desde la formulación de este principio en la necesaria reducción de costes, atenuando la dependencia energética y preservando los recursos naturales.

⁶⁶⁰ Con este principio se pretende que las Administraciones públicas adopten políticas energéticas y ambientales que compatibilicen el desarrollo económico con la minimización del coste social de las emisiones y de los residuos producidos.

⁶⁶¹ Especialmente relevante en la materia que nos ocupa es este principio que pretende impulsar que las Administraciones públicas lleven a cabo políticas que favorezcan la racionalización de la construcción residencial para conciliar la atención a las necesidades de la población, la rehabilitación de las viviendas y de los núcleos urbanos, la protección al medio ambiente y el uso racional de los recursos económicos.

⁶⁶² Considerados por esta norma como instrumentos para la mejora de la cohesión social y el desarrollo personal de los ciudadanos, se pretende que las Administraciones públicas favorezcan la extensión y mejora de la educación y de la formación continua.

⁶⁶³ Un principio que apunta a que las Administraciones públicas concilien el avance paralelo y armonizado del progreso económico con la mejora de las prestaciones sociales y la sostenibilidad de su financiación.

patrón de crecimiento basado en una economía productiva, competitiva y sostenible; la conciliación de este patrón de crecimiento económico con el desarrollo social de modo que favorezca el empleo de calidad; la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales.

Al desarrollo de esas medidas dedicaremos nuestra atención a continuación, agrupadas en cada uno de estos tres grandes objetivos definidos por la norma que analizamos.

2.1.a) Desarrollo de un patrón de crecimiento basado en una economía productiva, competitiva y sostenible.

En cuanto a las disposiciones orientadas a generar un entorno favorable para la actividad económica sostenible las medidas previstas comprenden tanto criterios orientadores de la actividad de las Administraciones Públicas como reformas regulatorias de las actividades económicas desarrolladas por el sector privado. Entre estas medidas se pueden destacar las siguientes:

1. El establecimiento de criterios y orientaciones de buena regulación económica que deberán respetar las Administraciones Públicas en su actividad normativa. Entre ellos, cabe citar: La necesidad de que la norma deba responder a los objetivos de interés público, proporcionalidad a los objetivos que se persiguen, eficacia, transparencia, etc. La meta que se persigue es crear un marco normativo transparente, estable y predecible, con un bajo nivel de cargas administrativas, para ciudadanos y empresas. Entre los instrumentos considerados necesarios para este fin se establecen mecanismos de consulta previa a la hora de emitir nueva normativa, impulsar el análisis ex ante, así como la necesidad de una evaluación a posteriori. Mecanismos, todos ellos, que pretenden mejorar la coordinación entre las distintas Administraciones

Publicas a fin de potenciar la aplicación de los principios e instrumentos de mejora regulatoria.⁶⁶⁴

2. La introducción del principio de sostenibilidad financiera y presupuestaria en la actuación del sector público, orientado a la eficiencia y eficacia en el uso de recursos materiales tanto en la propia organización administrativa territorial como en el seno de la organización administrativa instrumental, especialmente en el ámbito de la gestión de empresas públicas⁶⁶⁵. Como instrumento para la aplicación efectiva de este principio se prevé el establecimiento de obligaciones de información, evaluación y rendición de cuentas del sector público en lo que a su organización se refiere⁶⁶⁶, así como la creación de un Plan austeridad y calidad del gasto de la Administración General del Estado con vistas a su replicabilidad en el resto de administraciones públicas subnacionales⁶⁶⁷.

3. El establecimiento de las líneas de reforma de los organismos reguladores con el objeto de reforzar la calidad del marco regulatorio en

⁶⁶⁴ Vid. Arts. 4 a 7 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

⁶⁶⁵ Vid. Artículo 36 del anteproyecto donde se establecen los criterios para la consecución de la Sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas

⁶⁶⁶ El artículo 31 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible establece que “1. Todas las Administraciones públicas deben contribuir al logro de la sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, entendida como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros. 2. Para garantizar la sostenibilidad presupuestaria, las administraciones públicas aplicarán una política de racionalización y contención del gasto y se adecuarán a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia en los términos definidos en la normativa de estabilidad presupuestaria. 3. Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las administraciones públicas deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria.”

⁶⁶⁷ El artículo 33 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible establece que “En el marco de la política de racionalización y contención de gasto público, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, aprobará en el plazo de seis meses un Plan de austeridad y calidad del gasto de la Administración General del Estado que permita, por una parte, mantener el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico de acuerdo con los principios de la normativa de estabilidad presupuestaria, las previsiones del derecho comunitario y los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el ámbito de la Unión Europea; y, por otra, adaptar los programas de gasto de la Administración General del Estado a los recursos presupuestarios disponibles a medio y largo plazo.”

algunos sectores estratégicos⁶⁶⁸, y a fin de dotarles de novedosos objetivos prioritarios de actuación como pueden ser los de velar por el adecuado funcionamiento del sector económico regulado para garantizar la efectiva disponibilidad y prestación de unos servicios competitivos y de alta calidad en beneficio del conjunto del mercado y de los consumidores y usuarios⁶⁶⁹.

4. La introducción de medidas tendentes a la mejora en la contratación pública para aprovechar su potencial elemento dinamizador del cambio de modelo productivo. Entre estas medidas destacan aquellas tendentes a la flexibilización del uso de los contratos de investigación y desarrollo, al incremento de la transparencia y la información relativa a la contratación pública a través de plataformas electrónicas, al incremento de contratos de I+D, así como de la facilitación del acceso a éstos a pequeñas y medianas empresas, y en general, las medidas de impulso de la colaboración público-privada⁶⁷⁰.

5. Finalmente, se impulsan medidas que potencian la dinamización del sector empresarial entre las que destacan las disposiciones tendentes a la agilización, reducción de plazos y en su caso eliminación de los trámites para la creación de empresas⁶⁷¹, aquellas tendentes a la aplicación de un marco legal

⁶⁶⁸ Estas líneas de reforma constituyen el esquema básico de contenidos que deberá desarrollarse a través un una futura Ley de Reforma de Organismos Reguladores Sectoriales. Entre otras cuestiones, se establece que esta Ley deberá reforzar la autonomía orgánica y funcional de estos organismos, mejorar su gobernanza y perfeccionar su mecanismo de rendición de cuentas, con nuevos procedimientos de consulta pública y de información al Parlamento. Además, se potencia la cooperación entre éstos y la Comisión Nacional de Competencia, estableciendo los oportunos cauces institucionales. (Véase el Capítulo II rubricado “Organismos Reguladores” del Título I “De la mejora del entorno económico” artículos 8 a 24 y Disposición Adicional 5ª)

⁶⁶⁹ Véase el artículo 10 del Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, donde se establece el objeto de la actuación de los Organismos Reguladores.

⁶⁷⁰ Sobre la Contratación Pública y Colaboración Público Privada, véanse los artículos 38 y 39 Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

⁶⁷¹ Para ello se regulan, entre otros, instrumentos de estandarización de estatutos y denominaciones sociales, limitaciones de la exigibilidad de determinadas licencias municipales, en los casos en aquellas circunstancias en que esté justificado el carácter inocuo de la actividad, o en otros casos, la sustitución de las mismas por instrumentos menos intrusivos y mas ágiles, como las declaraciones responsables o las comunicaciones de apertura. Véanse los artículos 41 a 46 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

más ambicioso para la morosidad⁶⁷², aquellas otras tendentes al apoyo a la internacionalización de empresas nacionales⁶⁷³, y en general, todas aquellas disposiciones que introducen simplificaciones al régimen de tributación, especialmente orientadas a la reducción de la tributación de las PYMES que creen o mantengan empleo mediante una rebaja de 5 puntos en 2009, 2010 y 2011⁶⁷⁴, o instrumentos financieros para el desarrollo de la economía, como son el Fondo para la Economía Sostenible y las líneas de crédito previstas⁶⁷⁵.

2.1.b) La conciliación del patrón de crecimiento económico con el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales.

Dentro de los objetivos de conciliación del patrón de crecimiento económico con el respeto al medio ambiente y al uso racional de los recursos naturales se recogen una serie de actuaciones que refuerzan la vertiente medioambiental de la sostenibilidad.

Gran parte de estas medidas van orientadas a reducir la intensidad energética de la actividad económica y potenciar el uso de energías alternativas como mecanismos necesarios para lograr la disminución de emisiones contaminantes, y en definitiva, como vía para reorientar la actividad económica hacia parámetros de sostenibilidad, aunque también se prevén medidas tendentes a garantizar la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y en

⁶⁷² En este sentido se prevén medidas tendentes a evitar que los deudores utilicen los plazos dilatados de pago como un mecanismo de financiación de bajo coste. Así, además de establecer un calendario para el progresivo acortamiento de plazos de pago para las Administraciones Públicas, las principales medidas van orientadas a la protección de los agentes más vulnerables, las PYMES, de posibles prácticas abusivas por parte de sus deudores. Véanse los artículos 50 a 54 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

⁶⁷³ Véanse los artículos 74 a 79 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible

⁶⁷⁴ Véanse los artículos 47 a 49 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible

⁶⁷⁵ Véase el artículo 134 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible. En principio, se preveía que se regularían en esta Ley este instrumento junto con el Fondo de Dinamización Local, finalmente el anteproyecto que analizamos no hace más que mención al primero, de forma que es previsible que dichos instrumentos se regulen a través de otra iniciativa paralela. Pero en cualquier caso es claro que el objetivo de ambos fondos es la financiación de proyectos vinculados a los objetivos planteados de la Ley de Economía Sostenible.

materia de movilidad. Veamos algunas de las medidas más destacadas en este punto:

1. El primer conjunto de medidas tienen por objeto promover la eficiencia energética y el uso de energías renovables tanto en el sector público como en el sector privado. El objetivo de esta política energética estará orientado a garantizar la seguridad del suministro, la eficiencia económica y el respeto al medio ambiente. En especial, indica el artículo 96 del Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, que el modelo de consumo y generación de energía debe ser compatible con los compromisos asumidos por España de reducción de los gases de efecto invernadero y los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático⁶⁷⁶.

2. En segundo lugar, y en estrecha relación con los objetivos de eficiencia energética y energías renovables, se establecen objetivos de mejora del ahorro y la eficiencia energética del transporte⁶⁷⁷. Para el cumplimiento de los objetivos, los instrumentos fundamentales previstos son el uso eficiente de los medios de transporte, el cambio modal y la mejora tecnológica de los medios de

⁶⁷⁶ Con este fin el Anteproyecto, en primer lugar, incorpora al ordenamiento jurídico español los objetivos asumidos por España en el seno de la Unión Europea. En concreto, para el año 2020 se fijan las siguientes metas: un objetivo nacional de energías renovables del 20% sobre el consumo de energía final y un objetivo de ahorro y eficiencia energética en forma de un descenso del consumo final de energía del 20% (Artículo 97). El Anteproyecto de Ley también contempla algunos mecanismos para cumplir estos objetivos. Además de incorporar dichos objetivos a instrumentos ya en vigor, como la planificación de energías renovables o la planificación de ahorro y eficiencia energética, el Anteproyecto desarrolla nuevos instrumentos: Así, por un lado, se impulsa las empresas de servicios energéticos, por otro, se insta al Gobierno a simplificar los procedimientos administrativos para aprovechar plenamente el desarrollo de las energías renovables y la eficiencia energética y, finalmente, se establece la obligación de que el Gobierno elabore un planificación energética, con horizonte de medio y largo plazo, que orientará el cambio de modelo energético. Véanse los artículos 96 a 107.

⁶⁷⁷ En particular, se establece un objetivo de cuota de renovables del 10% en el transporte (Artículo 97). Adicionalmente se incorporan obligaciones concretas en el ámbito del transporte por carretera, derivadas de la normativa comunitaria. Estas obligaciones se refieren a la promoción de vehículos de transportes por carretera limpios y energéticamente eficientes, y afectan tanto a las Administraciones Públicas, como a los concesionarios con obligación de servicio público en el transporte de viajeros. Véanse los artículos 124 a 126.

transporte⁶⁷⁸. Además, se potencian instrumentos especialmente orientados a la movilidad, como los Planes de Movilidad Urbana Sostenible y los Planes de Transporte de las Empresas, definiendo sus contenidos esenciales con objeto de proporcionar una guía de actuación a las Administraciones Públicas y empresas⁶⁷⁹.

3. Finalmente, en una tercera batería de medidas ambientales, se habilitan instrumentos para la reducción de emisiones contaminantes. Así, se prevé potenciar inversiones limpias en sectores no sujetos a comercio de derechos de emisión (como el de transporte o el de edificación), permitiendo que las inversiones se retribuyan en parte, con derechos adicionales. Además se incrementa la participación del sector privado en la consecución de objetivos medioambientales mediante la compensación (voluntaria) de emisiones de dióxido de carbono con otras actividades o con inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales y otros programas⁶⁸⁰.

2.1. c) La conciliación del patrón de crecimiento económico con el desarrollo social de modo que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

En materia de actuaciones desde el punto de vista de la sostenibilidad social, aunque en este caso, sin llegar a manejar un concepto que sea más integral y concordante con lo apuntado en el apartado donde desarrollamos el contenido y significado de este concepto, (véase el apartado 1.2 de este

⁶⁷⁸ Estos instrumentos deberán desarrollarse a través de la planificación de ahorro y eficiencia energética (Artículo 97).

⁶⁷⁹ No obstante, en coherencia con los principios de buena regulación de la Ley, el impulso a estos planes se realiza sin introducir cargas desmedidas para ciudadanos y empresas. Vid. Artículos 117 y 121 a 123 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

⁶⁸⁰ En este punto es de interés la consulta del artículo 111, donde se prevé la constitución de un Fondo para la compra de créditos de carbono, así, en su apartado primero se establece que “1. Se crea un Fondo de carácter público, adscrito a la Secretaría de Estado de Cambio Climático, con el objeto de generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kioto asumidos por España mediante actuaciones de ámbito nacional.”

Capítulo), el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible se centra en el desarrollo de medidas tendentes al aumento del capital humano, mediante el mejoramiento de áreas diversas, pero especialmente relacionadas con la formación profesional y su relación con las nuevas necesidades que se detecten para la economía sostenible.

1. Así, en primer lugar, se establecen criterios para las actuaciones de las Administraciones Públicas en el ámbito educativo, en especial, tendentes a la promoción del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones o del aprendizaje de idiomas, junto a las orientaciones generales sobre las políticas de becas o de préstamos para facilitar la mejora de la formación⁶⁸¹.

2. En segundo lugar, se incide de manera muy especial en los vínculos de la educación, la formación y el capital humano con el empleo y el sector productivo. Es por ello que se introduce el objetivo fundamental de impulsar una oferta de formación profesional específica adecuada a las necesidades del nuevo modelo productivo mediante la adecuada planificación de la oferta y con la participación de todos los agentes sociales.⁶⁸²

3. En tercer lugar, se establecen vías de comunicación que permitan el tránsito entre distintas modalidades y niveles de formación profesional o entre esta y la formación universitaria.⁶⁸³

⁶⁸¹ Véanse los artículos 80 a 86 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible

⁶⁸² Asimismo, se fomenta el reconocimiento del aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida y la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y de vías no formales de formación. Además, se potencia la figura de la formación a distancia. Finalmente, se apuesta también por el fomento de la investigación universitaria. Véanse los artículos 91 a 95 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible

⁶⁸³ El objetivo de esta medida es tanto facilitar la mejora del bagaje formativo de los trabajadores, como prevenir el fracaso escolar. Para ello, se refuerzan las actuaciones para la convalidación de los distintos itinerarios formativos, facilitando particularmente el tránsito entre enseñanzas universitarias de grado y la formación profesional de grado superior. Véanse los artículos 87 a 91 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible

Estas medidas tendentes, en definitivas a fomentar en el mercado laboral mediante la reforma de determinados aspectos relacionados con la formación profesional son sin duda facilitadoras de una mayor cohesión social, no obstante, como decimos, en nuestra opinión, son claramente insuficientes para lograr los objetivos prioritarios de la sostenibilidad social, como son la consecución, no sólo del bienestar económico, sino también, y sobre todo la promoción del ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía, lo que sin duda constituye una garantía para la consecución de la cohesión social, y por ende, de la calidad de vida.

Conscientes quizás de esta precariedad de los medios propuestos para la consecución de la sostenibilidad social, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible trata de completar esta visión centrada en la promoción de la formación profesional y del capital humano, con la articulación de otras medidas tendentes a la consecución de un medio urbano sostenible, en el que se incluyen, entre otros factores, medidas tendentes garantizar una mayor calidad de vida, desde las políticas de desarrollo urbano. Veamos pues, finalmente, esa visión del desarrollo urbano sostenible de la que también se ocupa el proyecto de Ley comentado.

2.2. Fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano sostenible

En efecto, el Anteproyecto comentado dedica una especial atención a impulsar la reorientación de la actividad productiva en el sector de vivienda y construcción hacia actividades de rehabilitación y renovación urbana, en la línea ya iniciada con el nuevo Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación⁶⁸⁴.

⁶⁸⁴ El Real Decreto 2066/2008, de 12 diciembre (BOE 24 diciembre 2008, núm. 309, [pág. 51909]) es el que regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Para contribuir a este objetivo, el anteproyecto introduce criterios de actuación para las Administraciones Públicas, desarrollando los fines a que deberán atender las políticas públicas en relación con el medio urbano sostenible, entre los que destacan:

1. Las modificaciones en el IRPF para reequilibrar los incentivos en la política de vivienda con el objetivo de fomentar el alquileres y dotar de mayor progresividad a la deducción por inversión en vivienda habitual⁶⁸⁵.

2. Aquellos tendentes a la creación de instrumentos de información al servicio de las políticas públicas para de desarrollo urbano sostenible como pueden ser los Censos de construcciones, edificios y viviendas desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación, o los Mapas de ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de programas o planes de rehabilitación o de actuaciones de renovación y rehabilitación urbana.

3. Y muy especialmente, la rehabilitación y renovación del medio urbano⁶⁸⁶. Estas actuaciones, que son a las que mayor atención dedica el proyecto de Ley, se han de favorecer cuando se den alguna de las siguientes condiciones⁶⁸⁷:

a) Tengan por objetivo la cualificación, revitalización y, en general, puesta en valor de las tramas y los tejidos correspondientes, así como, en su caso y complementariamente, de la extensión razonable de los mismos en el ámbito de su periferia inmediata, de acuerdo con criterios de compacidad y proximidad

⁶⁸⁵ Véase el artículo 133 del proyecto de Ley de Economía Sostenible.

⁶⁸⁶ Estos instrumentos regulados en el artículo 130 del proyecto de Ley requieren del desarrollo de mejores prácticas que fomenten una estrecha colaboración entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, y las entidades locales, que, tal vez por imperativo del principio de desarrollo urbano sostenible, puedan comenzar a caminar a mejores derroteros.

⁶⁸⁷ El artículo 129 junto con el 131 y 133 regulan estas actuaciones de rehabilitación y renovación para la sostenibilidad del medio urbano.

física y funcional y aprovechamiento racional de infraestructuras, dotaciones y servicios y garantizando en todo caso un marco urbano coherente.

b) Se articulen preferentemente en planes, programas o instrumentos integrales que, considerando las pertinentes variables de naturaleza, ambiental, económica y social en ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos, degradados o que padezcan problemas de naturaleza análoga determinados al efecto, combinen las medidas de creación o mejora del espacio urbano con las de reequipamiento en dotaciones y servicios y garanticen su coherencia y eficacia.

Además, se desarrollan instrumentos y actuaciones para potenciar este tipo de actividad ya sean costeados por las Administraciones Públicas⁶⁸⁸, o por particulares con los incentivos que legalmente se establezcan⁶⁸⁹.

⁶⁸⁸ Véase el artículo 131 del anteproyecto de Ley.

⁶⁸⁹ En este sentido, el anteproyecto de Ley permite que las Administraciones Públicas competentes puedan establecer obligaciones a los particulares tendentes a la ejecución de las medidas que la administración considere encuadrables en reformas orientadas a la consecución de un “medio urbano sostenible”, entre las que se encuentran las de promoción de la integración social de los discapacitados a través de la accesibilidad en edificios comunitarios, y que hasta ahora no encontraban suficiente cobertura legal para su imposición a la comunidad de propietarios. En este punto, es de interés reproducir el artículo 133 del anteproyecto por lo ilustrativo de su contenido en esta materia. Este precepto establece en su apartado primero que *“La Administración competente puede ordenar, en la forma, los términos y plazos que establezca la legislación aplicable, la realización de obras de mejora hasta el importe máximo del deber legal, además de por motivos turísticos y culturales, en el supuesto de que la construcción o el edificio de que se trate quede afectado por un programa, plan o cualquier otro instrumento legal de rehabilitación de viviendas aprobado y en vigor, y se refieran a obras que sirvan para garantizar los derechos reconocidos por Ley a las personas, especialmente las que padezcan alguna discapacidad, o vengan impuestas por normas legales sobrevenidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de cualquier tipo y las necesarias para reducir los consumos de agua y energía*

La aprobación de los programas, planes e instrumentos y la orden de ejecución de las obras, aludidos en el párrafo anterior, comportan la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución.”

Y el apartado segundo establece esta cobertura legal de que hablábamos, tendentes a la imposición a la comunidad de propietarios de las obligaciones a que se refiere este precepto. Dice así. *“ Las obras a que se refiere el apartado anterior tienen, a los efectos de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, el carácter de necesarias que deben ser obligatoriamente costeadas por los propietarios de la correspondiente comunidad o agrupación de comunidades, no siéndoles de aplicación las reglas del artículo 17 de dicha Ley y debiéndose limitar el acuerdo de la Junta correspondiente a la distribución de la derrama*

Como podemos observar, el objetivo final de estos instrumentos y actuaciones, no es otro que el de potenciar un medio urbano sostenible y mejorar, aunque exclusivamente desde el punto de vista de la eficiencia energética, la accesibilidad y la incorporación de nuevas tecnologías a las edificaciones, tanto futuras como ya existentes, tal y como dispone el artículo 128 del Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, donde se establecen los fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano sostenible, y cuyo tenor literal reproducimos por lo ilustrativo que resulta, a modo de conclusión de este apartado en que hemos analizado las novedades de este anteproyecto de Ley que, de ver la luz tal cual, augura buenos tiempos para la consecución del principio de desarrollo sostenible en el más amplio sentido del concepto. Pero ya adelantamos que sin duda, ya no sólo la norma en su conjunto, sino especialmente este precepto, plantearán importantes reticencias en su tramitación parlamentaria, sobre todo por la amplitud de las medidas propuestas y por las posibles invasiones competenciales que de su aplicación práctica se puedan derivar.

“Los poderes públicos, de acuerdo con los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional formularán y desarrollarán las políticas de su respectiva competencia al servicio de un medio urbano sostenible que:

a) Posibilite el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre y adecuado, libre de ruidos y otras inmisiones contaminantes que excedan de los límites legalmente permitidos en cada momento y provisto del equipamiento y los servicios que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes, reduzcan el consumo de agua y energía y mejoren la producción y gestión de residuos.

pertinente y la determinación de los términos de su abono. definitivamente a los particulares a la ejecución la comunidad de propietarios”.

b) *Mejore la calidad ambiental y la funcionalidad de las dotaciones infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos,*

c) *Fomente unos servicios generales, incluidos los que aseguren el acceso universal a las nuevas tecnologías, más eficientes económica y ambientalmente en la gestión del agua, la energía y los residuos.*

d) *Favorezca, por contar con las infraestructuras, dotaciones y servicios precisos, la localización de actividades de contenido económico generadoras de empleo estable y sostenibles medioambientalmente, especialmente las que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías.*

e) *Garantice el acceso equitativo de los ciudadanos a las dotaciones y los servicios y su movilidad, potenciando al efecto los medios de transporte, especialmente los de uso público, más eficientes energéticamente y menos contaminantes.*

f) *Integre en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, contribuyendo al equilibrio de ciudades y núcleos residenciales, para lo que se favorecerá la aproximación de servicios y dotaciones a la comunidad residente, evitando desplazamientos innecesarios”.*

2.3. Luces y sombras de las medidas y de la técnica legislativa empleada.

Examinadas las principales propuestas relacionadas con la consecución de un desarrollo urbano sostenible contenidas en este Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, cuyo valor intrínseco no descartamos, por constituir una clara apuesta ante la necesidad imperiosa de adoptar un nuevo modelo productivo y una nueva forma de crecimiento guiada por el principio de desarrollo sostenible, es preciso insistir en primer lugar en aquello que subrayábamos al comienzo del análisis de esta norma. Y es que una norma tan amplia, que abarca tantas materias diversas, y que pretende una reforma estructural del modelo productivo mediante una batería de medidas, que a modo de “cajón desastre”, sea incluida en un solo texto normativo,

lamentablemente, y a pesar de su potencial virtualidad práctica, no puede más que estar condenada al fracaso.

Por un lado por las críticas que ya viene haciendo la doctrina sobre la inadecuación de introducir reformas normativas de muy variado signo y que afectan a multitud de disciplinas mediante una sola ley, y por otro, y quizás esta sea la razón fundamental de este augurio tan pesimista, es que, como tan sabiamente establece el refranero español, quien mucho abarca, poco aprieta. Y sin duda, en nuestra opinión, esto es lo que sucede con las principales reformas que se pretenden emprender con esta norma.

En este sentido tal vez hubiese sido más adecuado articular, estas medias mediante diversas leyes, donde partiendo de unas directrices generales, se regulen las distintas vertientes de la sostenibilidad de un modo más específico, sin duda ello ayudaría, por un lado a que las medidas articuladas en el Anteproyecto fuesen más completas en cada uno de los sectores cuyo cambio se pretende, y por otro, a que tuvieran una acogida inicial menos controvertida que la que ha acompañado al anuncio de la presentación de este Anteproyecto.

Como decíamos, más que una Ley de Economía Sostenible, por la amplitud de las medidas recogidas, y porque trata de incidir en los tres pilares sobre los que descansa la sostenibilidad, esta norma aparece como una Ley de Desarrollo Sostenible, y es claro que la complejidad de este concepto, la multitud de factores que tiene en cuenta para su efectiva consecución, hacen prácticamente imposible la existencia de una norma que trate su regulación. En este sentido es en el que apostamos por otra técnica legislativa, en la que partiendo de una Estrategia general o unas directrices de desarrollo sostenible, se desarrollen puntualmente las correspondientes normas desde las que abarcar estas tres dimensiones del desarrollo sostenible.

Teniendo en cuenta lo anterior, y centrando nuestra atención en las medidas propuestas para la consecución de un “medio urbano sostenible”, ya hemos apuntado que la propuesta de este Anteproyecto resulta plausible pues toca aspectos claves para la consecución de la sostenibilidad urbana, aunque lógicamente aparecen claramente insuficientes para liderar los nuevos procesos que la consecución del desarrollo urbano sostenible requiere.

Quizás error radique en que su ubicación en esta norma tal vez no ha sido del todo atinada y oportuna, pues, ya eran muchas de toda la batería de medidas e instrumentos desarrollados en la norma para abarcar los tres conceptos de la sostenibilidad, y aun así, insatisfecha con la complejidad de emprender en sí tal conjunto de medidas en un solo texto legal, se atreve a ir más allá, y se adentra en un nuevo espacio, la consecución del desarrollo urbano sostenible, que aunque conexo sin duda al paradigma mas general del desarrollo sostenible, la especificidad del ámbito de actuación y de los retos y problemas de sostenibilidad específicos que plantean las ciudades, aconsejan su abordaje en una norma específica.

En nuestra opinión, es esta elección de incluir en un solo texto legal medias generales para la sostenibilidad del modelo de desarrollo, y medidas más específicas de desarrollo urbano sostenible, lo que hace que las llamadas por el propio Anteproyecto de Ley “políticas públicas para un medio urbano sostenible” se queden excesivamente cortas, para todas las cuestiones que este complejo principio ha de tener en cuenta. Y buena prueba de ello lo constituye este vasto trabajo en el que nos centramos, desde los inicios, en la delimitación y comprensión de lo que se haya de entender por desarrollo urbano sostenible.

Desde luego que a estas alturas de la investigación, sabemos más cosas que al principio, lo que nos permite afirmar la futilidad de las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible. Porque

sabemos que las ciudades son parte importante de los problemas de insostenibilidad que nos acecha, pero también sabemos que son parte importante de la solución, sabemos que desde el urbanismo es posible dar respuestas a los desafíos del crecimiento y de la sostenibilidad, y que esas respuestas deben venir dadas por un marco jurídico capaz de hacer efectivo el ejercicio de nuevos derechos y deberes ciudadanos, y nuevos instrumentos de planificación e indicadores y estándares de sostenibilidad capaces de impulsar procesos de transformación urbana hacia modelos sostenibles de ciudad.

Pero también sabemos que hace falta mucho más, una intensa colaboración administrativa, un eficiente ejercicio de gobierno multinivel, y una buena gestión pública que no sólo asegure el cumplimiento de la norma, sino que también sea capaz de definir nuevas estrategias de desarrollo urbano capaces de completar aquello que no puede ser previsto por la norma, y que sea capaz de encauzar de modo sostenible el tremendo crecimiento que aún se espera en un futuro inmediato⁶⁹⁰. Cuestiones todas ellas, que apenas han sido contempladas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, y sin las cuales es imposible construir un medio urbano sostenible.

Y todavía no tendremos en cuenta otras cuestiones que se escapan de nuestra capacidad de concreción, por ello, y a modo de recapitulación y síntesis de lo explicitado en este capítulo, trataremos de concretar, al menos, aquellos componentes críticos -esenciales a nuestro juicio- para construir una estrategia de transformación urbana orientada hacia la sostenibilidad.

⁶⁹⁰ Según un informe de Naciones Unidas en 2008 el mundo alcanzará un hito invisible pero trascendental: por primera vez, más de la mitad de su población, 3.300 millones de personas, vivirá en zonas urbanas. Se prevé que para 2030 esa cantidad habrá llegado a casi 5.000 millones. Muchos de los nuevos habitantes urbanos serán pobres. Su futuro, el futuro de las ciudades de los países en desarrollo, y el futuro de la propia humanidad, depende en gran medida de las decisiones que se adopten de inmediato en relación con este crecimiento urbano, que se espera masivo. Vid. Informe publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas “Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano”. ONU-Hábitat. 2006. State of the World’s Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability. Londres. Earthsan.

3. Componentes interrelacionados en el desarrollo sostenible en las ciudades: Cinco pilares básicos.

Como consecuencia de lo expuesto hasta ahora, queda patente que cuando se habla de desarrollo urbano sostenible, máxime en las ciudades que son entidades sociales de gran densidad de actividades, concentración espacial y que cuentan con gobiernos propios, se está hablando de distintos componentes interrelacionados, que deben contemplarse conjuntamente a la hora del análisis de los problemas y la búsqueda de las soluciones.

Ciertamente son muchos los elementos a tener en cuenta. Con el fin de concretar algunos de ellos hemos tratado de definir expresiones como medio ambiente urbano, sostenibilidad social y sostenibilidad económica, y de los argumentos y explicaciones desarrolladas en torno a los mismos, junto con una visión sistemática de todo lo estudiado, se pueden extraer algunos componentes esenciales desde los que empezar a construir una estrategia de desarrollo urbano sostenible. Unos elementos que como decimos, están íntimamente relacionados, en el sentido en que no pueden emprenderse el uno sin el otro. La visión integral que nos proporciona el concepto de desarrollo urbano sostenible lo impide rotundamente, de forma que cada uno de ellos, independientemente considerados, no pueden constituir en sí mismos medidas sociales, económicas o ambientales, porque no se pueden considerarse aisladamente como medidas para la consecución del urbanismo sostenible. Porque, en definitiva, el urbanismo solo será sostenible, si se consideran todas ellas en su conjunto⁶⁹¹.

Estas cuestiones claves a nuestro juicio son cinco:

⁶⁹¹ Esta argumentación nos ha servido para huir de un intento de sistematización de las cuestiones claves a abordar en el urbanismo sostenible según se traten de medidas sociales, económicas y ambientales, porque ciertamente todas las medidas de sostenibilidad, vistas desde la visión integral que exige el paradigma sobre el que se construyen, contienen soluciones de carácter social, económico y ambiental.

Sostenibilidad ambiental: en cuanto principio que pregona la utilización racional de los recursos para asegurar su utilización y disfrute por las generaciones futuras, y que se basa en la consideración de los límites ambientales y en la búsqueda de la eficacia ambiental, mejorando el metabolismo urbano y reduciendo la huella ambiental de las ciudades.

Esto exige la consideración de la ciudad como ecosistema, lo que implica rediseñar la ciudad consolidada y establecer en zonas urbanas de nuevo desarrollo proyectos y planes urbanísticos de modo que contemplen conjuntamente:

- Criterios de eficiencia energética mediante la promoción de energías renovables -sistemas tecnológicos de control energético, arquitectura bioclimática, sistemas de iluminación de bajo consumo, etc-;

- La gestión adecuada de los residuos sólidos, y la optimización de los recursos y materiales mediante la gestión de la demanda, su uso eficiente, la reutilización y el reciclaje.

- Medidas de abastecimiento y ahorro de agua.

- Medidas de protección contra la contaminación atmosférica, y acústica mediante planes de movilidad sostenible, entre otros.

- La protección del paisaje urbano y del patrimonio histórico artístico.

Prosperidad económica: entendida como la creación de oportunidades de empleo, y de abastecimiento de los bienes y servicios necesarios, para la mejora de la calidad de vida de la ciudad, dentro de los límites ambientales y con

mecanismos específicos de desarrollo local en los barrios más desfavorecidos⁶⁹².

Este componente plantea a las ciudades, seis retos importantes:

- El de definirse en términos de oportunidad y competitividad mediante una estrategia urbana que tenga en consideración la dotación de infraestructura acorde con la necesaria articulación regional y la apertura a los territorios exteriores.

- La apuesta desde la planificación urbanística por el desarrollo de ciudades polivalentes, multifuncionales, complejas, compactas e integradoras, conceptos todos ellos que permiten no sólo ahorrar recursos energéticos y naturales, como ha quedado ampliamente demostrado en el apartado 2.3 del capítulo anterior, sino también permite potenciar el desarrollo local mediante la promoción de una base económica competitiva.

- La puesta en práctica de acciones integradas de promoción y desarrollo de un determinado sector económico productivo del territorio: desarrollo endógeno.

- Actuaciones dirigidas a proporcionar o estimular una base material eficiente y atractiva para la implantación de nuevas actividades económicas: Parques Tecnológicos, complejos para ferias y congresos, zonas de actividades logísticas, suelo industrial de calidad, etc.

⁶⁹² BORJA, J y CASTELL, M en su obra *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información* UNCHS, Taurus, 1997. Ya nos hablaban de este elemento al decirnos que “*El problema básico parece radicar en que la organización de la actividad política y económica de la sociedad en su conjunto, y por la tanto de la ciudad y el barrio, no son adecuados para que el ciudadano pueda participar de una forma responsable*” Pág. 89. *Y así no surgen mecanismos de participación colectiva, de solidaridad, etc... para que se distribuya mejor la generación de empleo y riqueza, y para que la redistribución de la renta y servicios, a través del Estado, sea efectiva para los que más la necesitan, y no se convierta en un servicio meramente asistencial.*”

- El ejercicio de una política de intervención en el mercado de suelo, especialmente mediante la constitución de patrimonios públicos de suelo que sirvan de soporte para las dotaciones de servicios públicos y el fomento de la construcción de viviendas de protección oficial y otros regímenes de protección pública.

- La aplicación de la recuperación de las plusvalías urbanísticas a la reforma integral de los centros históricos y los barrios, o para la construcción de aparcamientos públicos u otros proyectos de sostenibilidad urbana.

Integración social: objetivo de la política pública tendente a la creación de oportunidades para todos y, en particular, la garantía de que todos los ciudadanos pueden adquirir las capacidades necesarias para acceder a ellas, para lo que es necesario actuar con principios de equidad y eficacia social.

Este componente, está muy relacionado tanto con los conceptos accesibilidad universal, como con los derechos que hemos definido a los servicios públicos de calidad, y el ya clásico derecho a una vivienda digna. Así la actuación urbanística tendrá como prioridad en este punto:

- La promoción de actuaciones de adaptación de edificios a las necesidades de personas con movilidad reducida y otro tipo de discapacidades sensoriales que impiden el acceso y uso en igualdad de condiciones.

- La dotación suficiente de infraestructuras y servicios como pueden ser los equipamientos de salud, educación, cultura, deporte y tiempo libre.

- La garantía del derecho a la movilidad con un sistema de transporte público accesible, a precios razonables y adecuados a las necesidades ambientales y sociales.

- El incremento de la oferta de vivienda de protección social, no ya solo mediante el fomento de su construcción, sino también mediante la implantación de medidas de transformación del parque inmobiliario existente en stock como consecuencia de la crisis inmobiliaria, o incluso con el fomento de la vivienda en alquiler y protegidas en alquiler. Y todo ello tratando de distribuir este tipo de vivienda por toda la ciudad para obtener la necesaria cohesión social y evitar así la conformación de guetos urbanos.

*Identidad cultural*⁶⁹³: como facilitador de la apropiación del espacio público por los residentes y usuarios, como lugar de uso y como proyecto colectivo, respetando la convivencia de distintas tradiciones culturales, que es la mejor forma de potenciar la calidad de vida local y de integrar las vivencias propias con la transformación necesaria de los barrios y ciudades hacia los postulados de la sostenibilidad.

Este componente requiere básicamente de una estrategia de promoción del uso y apropiación del espacio público, como garantía no sólo de la integración y cohesión social como grandes objetivos de la vida urbana, sino también de la sostenibilidad de los programas y proyectos de mantenimiento y recuperación de la sostenibilidad en la ciudad. Y ello se puede lograr mediante un modelo de gestión que rescate los espacios públicos como lugares de interacción y encuentro de la ciudadanía. Algunas medidas esenciales encaminadas a la consecución de este objetivo son:

⁶⁹³ Sobre este concepto es de interés la lectura de “La importancia de las identidades sociales en la sostenibilidad urbana a través de un estudio de caso” comunicación presentada por SEGALÉS KIRZNER en la *XI Jornadas de Economía Crítica Marcelo* celebrada durante los días 27 a 29 de marzo de 2008 en Bilbao. En este trabajo el autor afirma que si se entiende la sostenibilidad como el principio que contribuye a la adecuada administración y gestión de aquello que nos permitirá sobrevivir como grupo social a la vez que como especie sobre el planeta, la idea fundamental que se pretende expresar es que su supervivencia dependerá de cómo los procesos de apropiación identitaria de aquello que queremos conservar se conforman y se orientan hacia patrones de relacionamiento (sic) respetuosos con nuestro entorno. Así, se debe penetrar en la madeja psicosocial que los determina, pues si no sentimos que formamos parte de un grupo y compartimos sus valores y sus creencias, no podremos sobrevivir.

- La recuperación y cuidado de espacios públicos y plazas de forma que sean accesibles para discapacitados, que contemplen juegos para niños, arboles y jardines.

- La apuesta por la configuración y desarrollo urbano que recupere la noción de barrio-ciudad, con todos los servicios que garanticen “el gusto por vivir en nuestro barrio”.

- La recuperación de los itinerarios peatonales, sobre todo en los centros históricos, a fin de no solo incrementar la vivencia ciudadana de la calle, sino también la reactivación comercial, o el realce de los bienes patrimoniales.

- Actuaciones de promoción del asociacionismo y participación popular en los asuntos públicos.

Gobernabilidad política: garantizando el ejercicio de los derechos (humanos, civiles y sociales) de los ciudadanos y, en particular, los derechos colectivos a la calidad de vida de la ciudad / barrio y el desarrollo sostenible, utilizando medios que faciliten la democracia participativa, la transparencia de la gestión pública y la cooperación de todos los agentes sociales en la administración con criterios de proximidad y subsidiariedad⁶⁹⁴.

⁶⁹⁴ Gobernabilidad es un concepto relativamente novedoso que ha sido definido de diferentes maneras: primera, como un proceso de equilibrio permanente entre las necesidades y las capacidades de gobierno; segunda, como la capacidad para mantener las disfuncionalidades bajo control al mismo tiempo que se conduce el cambio hacia las direcciones deseadas; y tercera, como el estado de un territorio donde es posible producir políticas públicas y acciones colectivas que sean capaces de resolver problemas y abordar el desarrollo. Estas corrientes ilustran la amplitud de las problemáticas y las definiciones utilizadas. Ahora bien, dependiendo de la corriente que sigamos, se llega a una aproximación u otra al concepto de gobernabilidad. Personalmente, encuentro más ilustrativa la última definición, sobre todo si va reforzada por una apostilla que diga: “la buena gobernabilidad es el resultado de sumar la acción de gobierno, la involucración de agentes socioeconómicos y la participación ciudadana”. Vid. MYNTZ, R. “Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance”, *Instituciones y Desarrollo* 7, 2000, o PRATS, J. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico” *Instituciones y Desarrollo*. Vol.10, 2001. Sobre esta cuestión profundizaremos también en un apartado concreto del Capítulo VII, dedicado a los factores a tener en cuenta en la gestión de la gobernabilidad urbana.

Este último componente de cierre exige el desarrollo de acciones tendentes a:

- Garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, asegurando el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción y gestión social del hábitat.

- Promover la participación de la sociedad, a través de formas directas y representativas, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las formas de participación ciudadana.

- El establecimiento de fórmulas cooperativas entre distintos sectores administrativos, diferentes niveles de gobierno, y con el conjunto de los agentes sociales.

- La reinención el debate sobre el gobierno de la ciudad y centrarlo en los instrumentos, técnicas y planes que tiendan a modificar las prácticas administrativas con procedimientos de trabajo intersectoriales, cooperativos y participativos.

Así, hemos visto cómo la descripción de estos componentes ponen de manifiesto que la sostenibilidad ambiental, la prosperidad económica, la integración social, la identidad cultural, y la gobernabilidad política son cuestiones que se ven normalmente interrelacionadas a la hora de exponer experiencias concretas de gestión urbana sostenible. De forma que la relación e integración entre la cultura y la política, y los ámbitos económico, social y ambiental, propios de la sostenibilidad, conforman una totalidad compleja, un tejido de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados.

Pero es que, además, esta relación está mediada por la forma en que se configuran el qué, el cómo y el para quién, de los procesos de producción de la ciudad. Básicamente porque las interrelaciones entre los distintos componentes de la sostenibilidad están determinadas predominantemente por las relaciones de poder en la toma de decisiones, por el paradigma tecnológico y por la estructura de distribución de la riqueza y el ingreso.

Así, siguiendo a GOYTRE⁶⁹⁵, el qué, corresponde a la riqueza material que se expresa y produce en un permanente juego e intercambio entre presente y futuro, y que se refleja en el permanente dilema de la planificación consistente entre la elección de una acción preventiva hoy, o una mucho más cara mañana. En este contexto, el principio de sostenibilidad indica que la producción urbana debe identificar y valorar los recursos disponibles, -humanos, físico-ambientales, técnicos, institucionales y financieros- tanto del nivel intraurbano como periférico y regional, a fin de posibilitar la satisfacción de las necesidades esenciales y la democratización en el uso y consumo de los bienes públicos de forma sostenible.

El cómo, define el paradigma tecnológico, esto es, las formas de transformación, movilización y potenciamiento de los recursos, y la mediación entre la población y los espacios de construcción de la ciudad. Este paradigma genera un determinado nivel de vida y produce la cantidad y variedad de valores de uso disponibles para el consumo. Para que sea sostenible, el paradigma tecnológico deberá obedecer a criterios de productividad, eficiencia, producción limpia, ahorro y optimización de recursos, generación de empleo y mínimo impacto ambiental.

El para quién, responde a los sujetos fin de la actividad económica-urbanística, que siempre han sido los consumidores con capacidad de demanda

⁶⁹⁵ ARIAS GOYTRE F, "El estudio de la desigualdad urbana" en Revista *Urbano* 8/011, Universidad de Bio Bio, Chile. 2005

efectiva, producto a su vez, de las relaciones sociales de propiedad y de la manera como se distribuye y redistribuye el ingreso. Pero en este punto es preciso tener presente que la distribución social deberá garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes y servicios que ofrece la ciudad. En definitiva, el debate político, la cultura y el nuevo urbanismo que reclamamos, deben saber promover una sociedad más equitativa, solidaria, participativa y plural. Y sobre todo debe tender a la consecución de un espacio urbano y de un derecho a la ciudad, concebido para todos.

4. Recapitulación

Visto el marco jurídico que ha ido dotando de contenido sustantivo a los objetivos del desarrollo sostenible en el urbanismo español, que va desde la normativa urbanística autonómica más avanzada, hasta el TRLS08, pasando por toda la normativa ambiental señalada en el apartado anterior de protección del dominio público natural (agua, montes, costas), de los espacios de alto valor ecológico (parques naturales, montes, zonas de especial protección para las aves y zonas especiales de conservación, etc), y de muy variada consideración como puede ser la contaminación atmosférica, la protección del paisaje, la gestión de los residuos, la protección del patrimonio histórico artístico, o la lucha contra el ruido, y que de alguna forma inciden en la configuración del planeamiento urbanístico; y ahora con el Anteproyecto de Ley para la Economía Sostenible en ciernes, en el que también se han destacado importantes novedades de cara a la satisfacción del principio de desarrollo urbano sostenible de que estamos hablando.

Y subrayada la complejidad y la diversidad de cuestiones técnicas, herramientas y medidas que se han de tener en cuenta en los procesos de desarrollo urbano para garantizar su sostenibilidad, corresponde ahora que destaquemos, dos cuestiones sobre lo que venimos insistiendo desde los inicios

de este trabajo, y es que, a estas alturas del análisis efectuado, aparece más claro que nunca que:

- La ciudad, como espacio público básico desde el que trabajar el desarrollo sostenible para que la sociedad española, en su conjunto, avance hacia un desarrollo equilibrado capaz de preservar el capital natural que asegure el mantenimiento de la vida y el bienestar humanos de nuestra generación y de las generaciones futuras, ha de ser planteada como una cuestión de Estado, que debe acometerse por todos los gobiernos, con el máximo consenso social y político, y provocando la participación de los agentes sociales en el desarrollo de un proyecto común en cada ciudad⁶⁹⁶.

- La planificación urbanística de la sostenibilidad requiere, no solo de una inaplazable revisión de los conceptos y técnicas utilizados sino también de cómo se aplican las medidas. Porque en la consecución del desarrollo urbano sostenible, será preciso no sólo planificar bien, sino también desarrollar una metodología para la evaluación, en la que los estándares e indicadores ambientales y de sostenibilidad jueguen un papel muy importante, así como también la información y la educación ambiental, y la responsabilidad social para lograr de la población, de las organizaciones sociales y de las empresas un comportamiento ambientalmente responsable.

Una forma de hacer ciudad y de gestionarla, en definitiva, basada en la eficacia, la transparencia, el debate y el diálogo. De ahí que el urbanismo y la gobernanza urbanística estén llamados a desempeñar un papel decisivo para la sostenibilidad global. Pero ¿cómo pueden hacerlo?.

⁶⁹⁶ Sobre esta cuestión es de interés la consulta de ROMERO GONZÁLEZ, J. “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en la obra colectiva *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* FARINÓS I DASÍ, J y ROMERO GONZÁLEZ, J. (Coord.) Trea. 2004. Pág. 215 – 232.

En esta tarea, la ordenación del territorio es quizá uno de los factores que más influencia ejercen en la sostenibilidad de una ciudad, o mejor expresado, en el diseño, distribución de usos del territorio, y el ritmo de crecimiento. Por su parte, la planificación urbana, generalmente es la que define los derechos y deberes de los propietarios de suelo, quien ha de garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, define los usos del suelo y establece las normas de construcción para las edificaciones, trazado de vías de comunicación, áreas dotacionales y servicios, etc. En definitiva, el urbanismo es el instrumento público por excelencia de diseño de ciudad y de ciudadanía, y deberá saber armonizar eficientemente la conjugación de intereses particulares y colectivos en la configuración de la ciudad, porque es en definitiva quien dará la oportunidad a los núcleos urbanos de ser sostenibles.

Así, si combinamos estos conceptos y les incorporamos los criterios de sostenibilidad, y sobre todo, si superamos la visión sectorial que suelen tener en cuenta los instrumentos de planificación física, tal vez seamos capaces de llegar a una solución más o menos acertada. Una solución con la que seguiremos trabajando en las sucesivas páginas, y de la que solo hemos querido dejar sentado hasta aquí, los fundamentos esenciales de la construcción de la planificación urbana sostenible⁶⁹⁷.

⁶⁹⁷ Esta tesis la define muy gráficamente BASSOLS COMA, uno de los primeros precursores de la defensa del urbanismo ambiental en España, al decirnos que “*carece de sentido el plantearse aisladamente el medio ambiente y la ordenación del territorio, por cuanto el suelo, junto con el agua y la atmósfera conforman el sistema ambiental*”. Vid. BASSOLS COMA, M. Ordenación del territorio y medio ambiente. Aspectos Jurídicos. *Revista de Administración Pública*, núm. 95, mayo-agosto de 1.981, pág. 42.

Capítulo VIII

*Hacia una renovación dogmática de la planificación
urbanística*

CAPÍTULO VII: HACIA UNA RENOVACIÓN DOGMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

1. Planteamiento general

A lo largo de este trabajo hemos realizado un acercamiento general al principio de desarrollo sostenible con la finalidad de esbozar, desde el análisis jurídico, uno de los principios vertebrales que van a incidir en la configuración del urbanismo sostenible y en su expresión más práctica, comprensiva y eficaz, cual ha de ser la planificación urbanística sostenible.

Como hemos podido apreciar, este principio, fundamentado en sus tres pilares (el ambiental, económico y social) junto con el de integración y de prevención o cautela están llamados a desempeñar un papel esencial en el campo del urbanismo. Dado que la actividad urbanística es el prototipo de actividad humana que consume recursos no renovables provocando unas repercusiones ambientales de grandes proporciones, al tiempo que además, tiene importantes consecuencias económicas y sociales.

De esta forma, la incorporación del principio de desarrollo sostenible en la nueva normativa urbanística, impulsada por las declaraciones y normativas internacionales⁶⁹⁸ y comunitarias⁶⁹⁹ que se han ido preocupando

⁶⁹⁸ Sin duda, en el ámbito Internacional, los hitos ambientales más importantes han sido la Declaración de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 16 de junio de 1.972, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo los días 5 a 16 de junio de 1.972; la Carta Mundial de la Naturaleza de 28 de octubre de 1.982 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 37/7 de 28 de octubre de 1.982; La Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 14 de junio de 1.992, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1.992 y la última Conferencia celebrada en Johannesburgo, conocida como Río + 10.

⁶⁹⁹ Otros hitos destacables y mencionados en las paginas precedentes, ya en el ámbito comunitario son a parte de los programas de acción, en especial el V y VI, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano, la Estrategia Territorial Europea, por cuanto inciden directamente en la materia que nos ocupa, son aquellas otras que, aunque no propiamente ambientales, se incide y regulan aspectos medioambientales y urbanísticos territoriales como son la Directiva 85/337/CEE de 5 de julio de 1985, conocida como la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, posteriormente modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de

paulatinamente por incorporar la cuestión ambiental, económica y social también al ámbito urbano -aun cuando no se han poseído competencias propias en esta materia-, han dibujado un nuevo escenario que se ha ido reflejando en la aprobación de la normativa urbanística autonómica, y que, con mayor o menor acierto en cuanto a la técnica legislativa empleada, lo cierto es que han provocado que el urbanismo haya dado un salto cualitativo en los últimos años en la configuración de sus presupuestos metodológicos y de las técnicas de actuación hasta ahora empleadas, lo que va a obligar a los planificadores a replantearse las decisiones urbanísticas desde el prisma de la sostenibilidad, y a realizar un análisis holístico del urbanismo, y más en concreto del planeamiento, de forma que se convierta en una herramienta al servicio ya no sólo de la protección del medio ambiente, sino también de los ciudadanos y garantía de la sostenibilidad económica. Nace así del principio de desarrollo urbano sostenible.

El reconocimiento de este principio jurídico atisba un nuevo modelo urbanístico centrado en la perspectiva de la disponibilidad de los recursos escasos no renovables, en la concepción de la ciudad como espacio público de convivencia ciudadana e integración social, y en la configuración de un espacio urbano eficiente que garantice la calidad de vida de los ciudadanos, lo que obliga a evaluar constantemente en cada decisión, su sostenibilidad económica, social, y por supuesto, ambiental, de los procesos de desarrollo urbano.

En suma, del estudio realizado hasta el momento se ha evidenciado que la ordenación del territorio, y especialmente el urbanismo, en cuanto disciplinas que ordenan el suelo, están llamados a ser, por imperativo de los principios de sostenibilidad urbana a que hemos hecho referencia, instrumentos básicos,

1997. La 80/68/CEE de 17 de diciembre de 1.979 relativa a la protección de las aguas subterráneas, o la 84/360/CEE de 28 de junio sobre la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales y la D. 86/609/CEE, de 24 de noviembre de 1.986 sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, por mencionar algunas.

esenciales, para hacer efectiva la protección del ambiente urbano más allá de la tradicional regulación y ordenación de las formas de explotación de los espacios naturales, produciéndose, en definitiva, una suerte de simbiosis de ambas disciplinas (el medio ambiente y el urbanismo) que nos puede conducir hacia una nueva disciplina, el urbanismo sostenible, sustentada en un nuevo principio rector, el desarrollo urbano sostenible, tal y como se ha ido desengranando en los capítulos precedentes.

Con la finalidad de identificar los elementos esenciales para la puesta en práctica de una planificación urbanística que tenga en cuenta el principio de desarrollo sostenible, y en la inteligencia que la mayor o menor sostenibilidad de un entorno urbano está implícita en su diseño urbanístico, se ha realizado un análisis jurídico del marco legal articulado en nuestro ordenamiento que contempla limitaciones al planificador desde la perspectiva de la sostenibilidad, pero también hemos centrado nuestra atención en destacar la multitud de elementos, no contemplados en las normas, o en su caso, que no vinculan a la planificación urbanística, que también deben ser tenidos en cuenta para lograr un desarrollo urbano más sostenible.

Un conjunto de elementos que hemos tratado de sintetizar en el apartado tercero del capítulo anterior, y que dada su heterogeneidad, ponen de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una revisión de los conceptos y técnicas empleados en la planificación urbanística a fin de que sea más integral y coherente con los postulados que impone la sostenibilidad. En definitiva, ponen de manifiesto la necesidad de insistir en la necesaria e inacabada redefinición de la gestión pública urbanística -cuya principal manifestación es la planificación urbanística- y del gobierno del territorio a fin de poder actuar conjuntamente desde todos los niveles de gobierno en distintas dimensiones de la ciudad, superando la legislación y políticas sectoriales, llevando a cabo actuaciones integradas, coordinadas y concertadas, e incorporando a los procesos de

desarrollo urbano a todos los agentes sociales con capacidad de transformación de la ciudad. Sólo así se conseguirá que las distintas actuaciones, a corto y largo plazo sumen sus efectos, en la dirección del desarrollo sostenible.

En esta línea y avalando nuestra tesis de la necesaria reinención del de la planificación urbana, ya apuntaba MARTÍN MATEO⁷⁰⁰ “*que existe un consenso general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de planificación ya que, más allá de las intervenciones puntuales, los objetivos sólo se alcanzarán concitando armónicamente todas las medidas interrelacionadas, y ello sólo puede conseguirse en el marco de la planificación*”⁷⁰¹. Un aserto que no hace referencia a otra cosa que a la necesidad de que la ciudad cuente con un conjunto de estrategias y planes articulados con la participación y colaboración de todos los niveles de gobierno que permitan otorgar una renovada función a la tradicional planificación urbanística.

Este posicionamiento, que a lo largo del análisis que precede ha estado siempre presente, advirtiendo insistentemente a cada ejemplo que alcanzábamos presentar que, por tímido que pudiese parecernos, no podíamos obviarle ni dejar de prestarle la atención que merecía, perseguía como objetivo final llegar a este último capítulo y adentrarnos plenamente en lo que aquí denominaremos Planificación Urbanística Sostenible, cuyos contenido y elementos definatorios iremos concretando a lo largo de las páginas que siguen.

⁷⁰⁰ MARTÍN MATEO, R, Tratado de Derecho Ambiental, Ed. Trivium, Madrid 1.991. Vol. I Pág. 277.

⁷⁰¹ Sobre estas cuestiones es de interés la consulta del trabajo pionero en la materia de CARDELUS. M. y MUÑOZ SECA, B. “La planificación ambiental” en *Documentación Administrativa*. N.º. 179, 1978.

2. La incorporación del principio de sostenibilidad urbana a la planificación: Nueve motores necesarios para el cambio.

Quizás muchas de las deficiencias que se han manifestado en materia de planificación tienen su origen en el tratamiento que sobre la misma ha tenido la doctrina. En este sentido, existen multitud de estudios con relación a las diferentes planificaciones sectoriales que existen en el ordenamiento jurídico. Ahora bien, no es tan abundante la literatura que haga referencia a un tratamiento de la planificación en general, como instrumento jurídico al servicio de los poderes públicos y a través del cual poder adaptar sus técnicas a los objetivos de la sostenibilidad en nuestras ciudades, entre otras razones por la dificultad de tipificar el fenómeno planificador debido a que son muchas las formas a través de las que se actualiza⁷⁰².

Quizás por ello tampoco nos detengamos en este trabajo en realizar un análisis del propio contenido de la planificación, más allá del que se hizo en el apartado 3.1d) del Capítulo II a fin de describir la técnica que supone la planificación para la cooperación y coordinación administrativa, y con el objeto de identificar los aspectos positivos que favorecerían su elección como herramienta idónea para articular los procesos de desarrollo urbano sostenible, y como no, sus puntos débiles, a fin de poder esbozar una propuesta viable a los fines de la sostenibilidad. Ya que se patentizan multitud de discrepancias manifiestas y significativas en las conclusiones de los diferentes autores, y tratar de llegar a una conceptualización que nos sirva a los efectos de este trabajo haría interminable esta investigación⁷⁰³, cuyo objeto apunta a otras miras, cual es la

⁷⁰² EMBID IRUJO no aconseja realizar un tratamiento unitario de toda la planificación administrativa ya que, dadas las peculiaridades de cada una de las diferentes planificaciones, los resultados son más fructíferos si se profundiza a nivel de cada sector. Vid. *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 18.

⁷⁰³ Recordemos en este punto la definición de planificación de SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO enunciada en el Capítulo II de este trabajo, que resulta especialmente interesante por completa a los efectos que aquí nos interesan, afirma este autor que “arranca siempre de la consideración *global y conjunta* de una determinada realidad. Con el fin de incidir en ella y para *alcanzar determinados objetivos*, establece las *conductas* que hay que seguir, precisando

conceptualización del desarrollo urbano sostenible y sus implicaciones en el renovado papel que ha de desempeñar la planificación urbanística y la ordenación del territorio.

Así, teniendo en cuenta lo dicho en el Capítulo II⁷⁰⁴, lo explicitado a lo largo de las páginas precedentes, y en la línea de análisis propuesta, pasaremos a continuación a enunciar un conjunto de criterios, principios y técnicas que propiciarán, desde un prisma esencialmente urbanista, la presencia del principio de sostenibilidad en el proyecto territorial o plan urbanístico⁷⁰⁵.

también los *medios* necesarios al efecto. Expresiones, las que han quedado subrayadas, que son las que permiten aproximarnos a una posible categorización del esquema estructural al que responde el fenómeno planificador y el propio concepto de plan, cuyas previsiones, en cualquier caso, se proyectan además *durante un tiempo determinado*". Aunque también habría que puntualizar que, en su opinión, "*planificación y plan no son conceptos necesariamente coincidentes. Todo plan conlleva una determinada actividad o planificación pero se puede planificar no sólo a través de planes. Los objetivos que la planificación postula se pueden alcanzar a través de muy diversas técnicas de acción. Como concesiones, autorizaciones, subvenciones, etc*". De manera que se acaba afirmando que es imposible tipificar el fenómeno planificador porque son muchas las figuras o instrumentos que se utilizan para llevarlo a cabo. Vid. *Derecho Administrativo Económico*, La Ley. Grupo Wolters Kluwer. 1988. pp. 326-327

⁷⁰⁴ Considerando los elementos definitorios de la planificación analizados en el Capítulo II, así como aquellas otras características que, en particular, la legislación urbanística suele otorgar a los instrumentos de planificación física, se puede definir la planificación territorial sostenible como aquella actuación administrativa obligatoria y vinculante, que tiene como objetivo esencial ordenar e integrar el medio físico en un ámbito territorial determinado, que ejerce un papel protagonista en los diferentes sectores en que se proyecta la ordenación urbana, que establece unas normas de coordinación preventivas y otras que funcionan a posteriori, y con un grado de flexibilidad adecuado para posibilitar su actualización y revisión periódica.

⁷⁰⁵ Muchos de estos principios y técnicas que aquí son abordados con una mayor amplitud, han sido enunciados por FOLCH, R. en su trabajo "La aproximación sostenibilista" en *El Territorio como Sistema. Conceptos y Herramientas de Ordenación*. (coord.) R. FOLCH. Diputación de Barcelona. Barcelona 2003, pág. 92 y ss. Tratan, entre otros, el tema de la introducción de la sostenibilidad en la planificación urbana CELMA CELMA, J. "Pautas para la sostenibilidad en las ciudades" en *Gestión ambiental* núm. 3, año 1. Marzo 1999. Dtor. BETANCOR; BASSOLS COMA, M. "Urbanismo y Medio Ambiente" en *Derecho y Medio Ambiente*. CEOTMA. Serie Monografías núm. 4. Madrid 1.981. Coord. RODRÍGUEZ RAMOS; MENÉNDEZ REXACH, A. "Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas" en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 200. Marzo 2003. Pág. 135-198; ALLENDE LANDA, J. *Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad*. Bilbao 2000; VINCENZO PEPE, *Lo sviluppo sostenibile*. La Tribuna. Piacenza 2.002; GIRARDET, H. *Creando ciudades sostenibles*. Tilde. Valencia 2001; DE FORM FOXA, M. *Estrategies i territoris, els nous paradigmes*. Diputación de Barcelona. Noviembre 2004; DAL PIAZ, A. Y FORTE, F. *Pianificazione urbanística ed ambientale*. Maggioli Editori. Rimini 1.999. Y más recientemente CUYAS PALAZON. M.M. en

Con ello pretendemos dotar de contenido cierto al concepto de desarrollo urbano sostenible no sólo desde una visión estrictamente jurídica sino también su dimensión técnica integral (urbanística, ambiental, territorial, económica, social y ecológica, entre otras).

- El Desarrollo Urbanístico Sostenible se centrará en los umbrales admisibles de impacto sobre el medio ambiente con preferencia a la disposición de las actividades en el espacio⁷⁰⁶.

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

- El Desarrollo Urbanístico Sostenible se centrará en los ritmos y los procesos de transformación, con preferencia al tipo de transformación.

Este aserto hace referencia a la necesidad de incorporar a la planificación la visión estratégica que deberá incluirse en todo plan. Como es sabido, el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) tiene que definir los usos del suelo y las principales vías de comunicación interna y externa del municipio. Asimismo

Urbanismo Ambiental y Evaluación Estratégica. Op. Cit. 2007. Y MORENO MOLINA. A.M. Urbanismo y medio ambiente..Op. cit. 2008.

⁷⁰⁶ El primero es un criterio y una técnica ambiental que persigue la sostenibilidad, la segunda es una técnica estrictamente urbanística. Sobre esta cuestión, CUYAS PALAZÓN, M.M en su trabajo “Vivienda, derechos sociales y valores constitucionales (urbanismo, cohesión social, inmigración y derecho al medio ambiente)” en *Revista Catalana de Dret Públic*, n 38. 2009. Pág. 28 nos dice que “Será función precisamente del Urbanismo Sostenible ordenar el espacio de forma que se cubran los intereses económicos y urbanísticos sin perjudicar o perjudicando de forma soportable -que es lo mismo que sostenible, es decir respetando la capacidad de recarga, de renovación, de conservación y de recuperación del medio-, el medio ambiente.”

los PGOU se complementan con los Planes de Actuación Urbanística o Planes de Sectorización -según las nomenclaturas que se adopten por las CCAA-, que son una programación diferida en el tiempo, un instrumento de flexibilización del planeamiento para que este pueda adaptarse a los cambios de coyuntura. Pero en tanto que la planificación, la programación del PGOU es anticipar y conformar el futuro, el PGOU condiciona, con su programación de hoy, el mañana.

Por esto es importante que el PGOU tenga como referencia el proyecto de ciudad deseable y posible acordado por los agentes sociales y económicos con capacidad de incidir en la transformación del territorio, y este proyecto, que hasta hoy venía siendo incorporado en la llamada Planificación Estratégica, ha de ser incorporado en la planificación urbanística misma para garantizar una actualización del plan más sostenible.

Esto es, si bien la Planificación urbana implica la consideración de técnicas de conversión urbanística de los usos de suelo como principal campo de acción, la planificación del desarrollo urbano sostenible exige la reconversión de la planificación urbana de forma que vaya más allá de la mera transformación, a fin de alcanzar una visión integral de los procesos de desarrollo urbanístico, y esto se logrará incorporando a la misma, a la planificación urbanística de carácter eminentemente normativa, la visión del proyecto de futuro de la ciudad deseada que ofrece toda planificación estratégica.

- El Desarrollo Urbanístico Sostenible se preocupará del control de las redes de interrelación, más que del control de los elementos individuales.

El crecimiento de la urbanización impulsado por la revolución industrial significó que la aglomeración urbana superara los límites territoriales del municipio y se extendiera a otros municipios colindantes o simplemente

próximos. Y de alguna manera, estos procesos de expansión, y la insostenibilidad de los modelos de desarrollo urbano llevados a cabo durante los mismos, son los que han hecho que hoy estemos hablando de desarrollo urbano sostenible.

En este contexto, es evidente que el reconocimiento de la dinámica, extensión y complejidad creciente de los procesos metropolitanos debe hacerse muy visible en la planificación del desarrollo territorial sostenible de la ciudad, sus infraestructuras y equipamientos, y en la ordenación de los espacios residenciales, industriales y de ocio, y de los espacios verdes. Por tanto, debemos ser conscientes de que la ordenación sostenible del “espacio de vida” de la ciudad contemporánea no puede constreñirse a vetustos límites administrativos de alcance estrictamente municipal, porque como vimos, la planificación del desarrollo sostenible, implica la consideración de un sinfín de elementos interrelacionados, y que se ponen especialmente de manifiesto ante la creación del concepto “regiones metropolitanas”.

Todo ello significa a su vez una mayor complejidad en la gestión territorial, puesto que junto a las relaciones de jerarquía, encontramos cada vez mas relaciones de complementariedad entre los municipios⁷⁰⁷.

- El Desarrollo Urbanístico Sostenible prestará especial atención a las fronteras y los entornos, sin descuidar la recuperación de la ciudad consolidada.

Que el centro debe ser cuestión de especial atención urbanística es algo que hoy nadie duda, de hecho uno de los grandes retos del urbanismo del siglo XXI es atender la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, de la ciudad consolidada, frente a la imperiosa demanda de más suelo

⁷⁰⁷ Sobre esta cuestión ahondaremos en paginas siguientes cuando abordemos las relaciones de cooperación de han de regir la nueva planificación urbana sostenible.

para urbanizar, que ha sido su rasgo más característico a lo largo del siglo XX⁷⁰⁸.

Pero desde la perspectiva infinitamente más amplia de la sostenibilidad urbanística, es allá, en esas líneas limítrofes, donde los niveles de diversidad e interrelación se agudizan. Esta teoría ha sido bien explicada por PESCI⁷⁰⁹, quien sostiene que las interfaces entre ecosistemas son el punto de mayor interés en los estudios y propuestas ambientales ya que en ellos se produce la intersección de dos o más ecosistemas y por ello son sitios privilegiados para comprender los ciclos de la propia naturaleza y su complejidad sistemática⁷¹⁰. De ahí que en los nuevos sistemas sociales, caracterizados por las grandes aglomeraciones urbanas, el rescate y protección de las interfaces naturales sea considerado de vital trascendencia ya no sólo como trama compleja para recobrar la calidad de vida, sino también como mecanismo de reorientación de los procesos de descentralización urbana y reocupación de los vacíos territoriales⁷¹¹.

⁷⁰⁸ De hecho esta especial atención que la planificación urbana sostenible ha de tener sobre la ciudad consolidada ya ha sido destacada en diferentes apartados de este trabajo, cuando analizábamos las propuestas de la nueva Ley estatal de suelo, o del novísimo Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, textos normativos que hacen especial hincapié en la necesidad de mejorar la ciudad consolidada.

⁷⁰⁹ Sobre la teoría de las interficies, desarrollada por PESCI desde 1.984 con ocasión del proyecto "*Ecología Urbana del sistema Pampeano*" desarrollado por la Fundación CEPA, puede consultarse PESCI. R. "El urbanismo y la cultura ambiental" en *El Territorio como Sistema. Conceptos y Herramientas de Ordenación*. (coord.) R. FOLCH. Diputación de Barcelona. Barcelona 2003

⁷¹⁰ R. PESCI. Idem Op. cit. Recuerda el autor que nuestros antepasados supieron valorar perfectamente estas interficies, privilegiando las costas para el establecimiento de asentamientos, cuidando los relictos forestales en las llanuras cultivadas y custodiando el uso del agua en las cuencas. Aprendiendo de la propia naturaleza crearon las plazas y espacios abiertos urbanos como interficies artificiales para potenciar la vida asociada.

⁷¹¹ R. PESCI. Idem Op. cit. Creo interesante traer a colación, para ilustrar la teoría de PESCI, el propio ejemplo que nos propone el autor: Proyecto de la Franja Costera, en Asunción, Paraguay (1.993- 1.994). Se rediseñó 16 km. de costa y una extensión de casi 1.600 Has., zona cerrada a la ciudad y ocupada mayoritariamente por la población más excluida. La solución urbanística propuesta pasó por la creación de terrazas altas, al estilo de las que la propia naturaleza había dado a la ciudad, librando así a la zona de inundaciones y permitiéndose, por ello, la reinstalación de la población previamente inundable. Se amplió y abrió la ciudad al frente del río, con formas sinuosas, como las de sus corrientes, con usos variados, al estilo de la vida

- El Desarrollo Urbanístico Sostenible se ordenará atendiendo a las diferentes escalas geográficas, ámbitos sectoriales y horizontales temporales.

Hemos aseverado en distintas y reiteradas ocasiones la supraterritorialidad del fenómeno ambiental y, por ende, de la sostenibilidad. Pues bien, el urbanismo ambiental debe ser consciente de este hecho y, en su consecuencia su ordenación debe llevarse a cabo desde la escala adecuada tanto geográfica, como sectorial y temporal.

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

Lo mismo puede decirse respecto de la escala temporal. Los tiempos arquitectónicos, territoriales o paisajísticos son muy distintos. Mientras que una cosa puede levantarse en meses, una infraestructura puede requerir años y un bosque decenios. Es pues necesario planificar urbanística, territorial y ambientalmente de forma coordinada y con conciencia de sus distintas escalas temporales.

En cuanto al criterio sectorial es preciso tener en cuenta que la ordenación o planificación sectorial, desde la perspectiva del urbanismo sostenible es inconveniente, a menos que se aborde en desarrollo de y, en su consecuencia, previa ordenación integral superior.

tropical asunceña y con más de 1.000 Has., del total de 1.600, destinadas a parques y reservas naturales. Es un caso típico, según PESCI de interficie que, de negativa, se transforma en positiva.

Y es que si precisamente el urbanismo sostenible persigue, como hemos dicho, una ordenación territorial y urbanística equilibrada con conocimiento previo de la trascendencia e incidencia que puede tener una determinada decisión sobre el resto de factores -de ahí también la trascendencia de la evaluación estratégica-, no son dables a esta nueva concepción urbanística, ordenaciones sectoriales al margen de la ordenación integral planificada desde la sostenibilidad, esto es la coordinación, equilibrio y conocimiento de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, fundamentalmente.

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

También hemos destacado en otras partes de este trabajo la importancia de que la planificación urbanística cuente con sus propios estándares de calidad y que elabore un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación de las actuaciones emprendidas.

En esta línea el uso mixto de las zonas urbanas, la promoción del crecimiento focalizado en las zonas abandonadas o deterioradas en su propio interior y límites, la redistribución de los recursos y servicios sobre el territorio y dentro de la ciudad, creación de redes de servicios e información que contribuyan a reducir los desplazamientos, la apuesta por la movilidad sostenible, la promoción en calidad y cantidad de espacios públicos que fomenten la relación, la cohesión social y la integración⁷¹² de los ciudadanos en su ciudad, elevando los signos de identificación ciudadano con su ciudad, el ahorro energético, la promoción de la llamada construcción ambiental o

⁷¹² Uno de los objetivos del urbanismo sostenible es también el de evitar la segregación social. Para un planteamiento general del problema cfr. PONCE SOLE, J. "Derecho Urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. XXXIII, núm. 130, 2.001. Pág. 667 y ss.

sostenible y la participación de los habitantes en las decisiones que afecten a la imagen, vida y diseño de su ciudad son algunos de los objetivos estratégicos que podrían concretar los “estándares básicos de la sostenibilidad”.

Pero enseguida se constata que la mera enunciación de esos estándares u objetivos estratégicos de la sostenibilidad urbana no es suficiente, al ser estos demasiado generales y ambiguos. Por ello, se hace necesario concretarlos y desarrollarlos, identificando criterios específicos más fáciles de identificar, de ejecutar y de evaluar, es lo que llamamos Indicadores de Sostenibilidad, esto es, un conjunto de pautas a seguir para conseguir un urbanismo sostenible, y que al mismo tiempo nos puedan proporcionar un valor cuantificable a nivel de sostenibilidad que se está alcanzando en un determinado territorio urbano.

En este orden, resulta fundamental que la ordenación urbanística municipal contenga un Plan de Indicadores de Sostenibilidad donde se concreten, no sólo aquellos a los que resulta obligado por la normativa de ordenación territorial emanada de la Comunidad Autónoma, sino que además, y en un intento de ir más allá de la estrategia configurada por la administración autonómica, defina el modelo de ciudad que se quiere, y que el propio planeamiento pueda orientar, en suma, la forma y el tamaño de la ciudad, dotándose así a la administración local de instrumentos -indicadores- que permitan conocer el alcance de las transformaciones del tejido urbano.

- El Desarrollo Urbanístico Sostenible se asentará en la participación de los agentes socioeconómicos y políticos que intervienen en los procesos de transformación del territorio y del suelo.

Hemos reclamado en multitud de ocasiones que el nuevo urbanismo sostenible persigue la calidad de vida y el aseguramiento de esa misma calidad para las generaciones futuras. Consiguientemente necesitamos de la

participación de todos los agentes implicados ya que la concertación de voluntades en torno al proyecto urbanístico sostenible es fundamental.

No tan sólo aporta la visión de quien para, supuestamente, pretendemos proporcionarle calidad de vida, sino que además se legitima el proceso, se le corresponsabiliza y de esta forma se vencen muchas resistencias por razón de la pérdida de expectativas. En efecto, implicar a los principales actores con capacidad para transformar el territorio urbano y conseguir su compromiso con el proyecto de ciudad constituye una condición necesaria para disponer de una estrategia creíble ya que nos permitirá conocer de un lado, el nivel de autosuficiencia del plan en relación a las capacidades de acción del propio municipio y, por otro, y lo que es más importante, determinará los ámbitos en que la cooperación pública y privada e intergubernamental es básica para alcanzar los objetivos planteados.

Además, la estrategia de ciudad configurada mediante la planificación urbanística no estará completa sin el compromiso de los actores para asumir criterios de actuación y desarrollar proyectos en función de sus competencias, responsabilidades y posibilidades financieras, así como para defender los proyectos de la competencia de un actor externo de la ciudad, y hacerlo de manera coordinada para conseguir la realización de éstos en la equidad o en su contexto territorial.

- El Desarrollo Urbano sostenible contará con una estrategia de comunicación y educación ambiental.

En primer la estrategia de comunicación de los grandes objetivos urbanos que plantea el Plan es básica para que las entidades y empresas con capacidad de intervención de incidir en el territorio hagan suyos los objetivos del plan y que la población se ilusione en un proyecto realista de futuro. De esta forma la estrategia de comunicación logrará la acción conjunta y coordinada de todos los

agentes institucionales, económicos y sociales del territorio, también logrará la adhesión colectiva de la población en un proyecto de futuro, pero también, algo muy importante de cara al incremento de la competitividad de las ciudades, logrará una proyección externa del concepto de ciudad en los ámbitos extraterritoriales a modo de plan de promoción general o *city marketing*.

Por otra parte, una planificación urbana sostenible no sería completa sin el desarrollo de un programa de educación ambiental y no solo para favorecer el fomento del civismo y los comportamientos sociales respetuosos con el entorno. Las actividades de promoción del medio ambiente, basadas fundamentalmente en la divulgación y educación ambiental dirigida a los diferentes sectores de la sociedad, constituyen uno de los componentes clave que han de caracterizar la planificación municipal ya que fomentan la participación ciudadana en el municipio. Con estas actividades se pretenden dos objetivos: por una parte, formar a la ciudadanía y favorecer conductas respetuosas con el medio ambiente y además que esta ciudadanía sea consciente de su corresponsabilidad en las condiciones ambientales que le afectan.

- El Desarrollo Urbanístico Sostenible se centrará, fundamentalmente, sobre municipios, pero ello no debe ser excusa para descartar una escala supramunicipal.

En realidad este principio guarda relación con el de la escala geográfica comentada con anterioridad, pero tiene un contenido propio, de ahí que sea tan importante su diferenciación del anterior. El urbanismo, a diferencia de la ordenación del territorio, ha guardado tradicionalmente una escala o ámbito municipal, al margen de los supuestos cuantitativamente poco importantes de las ordenaciones de áreas metropolitanas.

El problema que nos plantea el desarrollo urbanístico sostenible, respecto de esta histórica y tradicional división espacial, es que la escala de una gestión

socioeconómica y ambiental sostenible sobrepasa claramente el estrecho ámbito municipal, siendo necesario integrar nuevas soluciones que permitan integrar los intereses locales con los de carácter supramunicipal.

Esta situación puede encontrar soluciones de diversa índole e intensidad, algunas de las cuales seguramente habrán sido anunciadas por diversos autores que se han ocupado de estudiar las relaciones de cooperación y coordinación intergubernamental para la aplicación de políticas y estrategias que requieren del gobierno multinivel. Pero en la medida que éste es un campo absolutamente abierto y novedoso que irá asentándose con el tiempo y con la participación de la experiencia de todos, no nos detendremos en enunciar las soluciones anunciadas por unos y por otros, en este punto. Aunque sí que nos detendremos en ellas en el apartado siguiente, en el que esbozaremos algunas de las soluciones que, en nuestra opinión, aparecen más eficaces para la consecución del urbanismo sostenible.

Pero antes de terminar con este apartado, interesa plantear una conclusión general lo planteado en este apartado, y es que, si tenemos en cuenta la cantidad de componentes interrelacionados, definidos en el apartado 3º del capítulo anterior en cuanto objetivos básicos del desarrollo urbano sostenible, y estos principios y técnicas que ha de tener en cuenta la planificación urbanística para cumplir con aquellos objetivos básicos de la sostenibilidad de las ciudades, es claro que el derecho a la sostenibilidad urbana exige el reconocimiento de que la concepción del desarrollo sostenible como principio global tiene una lectura trascendental en la escala local-regional donde la complejidad de las interrelaciones sociales, económicas y naturales que se producen en las

ciudades, provocan la obsolescencia de los enfoques tradicionales de la planificación urbana, excesivamente analíticos, funcionales y sectoriales⁷¹³.

De ahí que en este trabajo defendamos que el futuro de la intervención administrativa en materia de urbanismo haya de pasar por el uso acompasado de la planificación territorial y urbana, de carácter general o sectorial, y la planificación socioeconómica y medioambiental, lo que implica, sin lugar a dudas, la revisión de los presupuestos metodológicos que permitirán la adecuada articulación de competencias para la intervención, y sobre todo, la mejora de la eficacia de los instrumentos que permiten el ejercicio de gobierno multinivel.

Y ello habrá de ser de la mano del principio de desarrollo urbano sostenible, un principio con el que hemos tratado de concretar las bases jurídicas que aspiran a la reinención de la planificación territorial y urbanística como instrumentos esenciales en la consecución de los objetivos del más amplio principio de desarrollo sostenible, y donde se ha de concretar esa visión holística que está llamada a desempeñar la planificación urbana en pro de la sostenibilidad.

3. La gobernabilidad urbana: Hacia un gobierno relacional.

Como ya se ha señalado, el principio de desarrollo urbano sostenible determina que asistamos a una demanda creciente de protagonismo por parte de los gobiernos locales en materia de empleo, vivienda, servicios sociales, desarrollo económico, protección ambiental, etc., que hasta muy recientemente eran políticas definidas en un marco estatal o autonómico. En este contexto y

⁷¹³ Sobre estos problemas ambientales y la necesidad de incorporar la escala local al proceso de control del crecimiento urbano es interesante la consulta del trabajo de ALLENDE LANDA, J “El desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio” *Ponencias Presentadas En El I Seminario Interdisciplinar Sobre Desarrollo Sostenible Y Educación Ambiental: Celebrado El 13 De Diciembre De 2004, Campus De Leioa (bizkaia)*. Edita Euskal Herriko Unibertsitatea. Argitarapen Zerbitzua).

desde los planteamientos que venimos haciendo es necesario ampliar los procesos de descentralización del Estado para fortalecer el papel de los gobiernos locales y desarrollar el principio de proximidad en el ejercicio de competencias públicas, atendiendo a un mejor reparto territorial -proporcional- de los recursos financieros. Y en este contexto no podemos dejar de insistir en que reforzar el papel de los gobiernos regionales y los municipios implica profundizar en las formas de cooperación y coordinación entre distintas administraciones públicas, y con la iniciativa privada y la sociedad civil, donde se camine hacia un auténtico gobierno relacional en la búsqueda del nuevo desafío que el principio de desarrollo urbano sostenible impone sobre las ciudades, que no es otro que la necesidad de profundizar en una auténtica gobernabilidad de las ciudades⁷¹⁴.

⁷¹⁴ Durante los 90, apareció toda una literatura que trataba de explicar a partir del concepto de “governance” (o gobernanza) la gobernabilidad como método de toma de decisiones públicas a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. Esta literatura, aportó una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza a través de la obra de autores como MYNTZ, R. “Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance”, *Instituciones y Desarrollo* 7, 2000, o PRATS, J. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico” *Instituciones y Desarrollo*. Vol.10, 2001. Pero también patentizó la existencia de distintas corrientes que ilustran la amplitud de las problemáticas y las definiciones utilizadas. Dependiendo de la corriente que sigamos, se llega a una aproximación u otra al concepto de gobernabilidad. Por ello, y sin detenernos en este trabajo en la delimitación de ambos conceptos, tomamos como referencia el del gobernabilidad, por el que se entiende, desde una definición complementaria y más operativa del mismo, la capacidad (conferida por la gobernanza) de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. En palabras de PRATS (Op. cit. pág. 35) “*la que determina la capacidad del gobierno transformar necesidades en políticas y, así, de establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés (más equitativos) y que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible (más eficientes)*”. Esa capacidad es la gobernanza, que se estudia de la óptica de la institucionalidad más que del resultado de ésta. Así, entenderemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, y por su parte, la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo, es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas. Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, y que ya hemos enunciado algunas cuestiones claves en otras partes de esta obra. Vid. Apartados 3.1 del Capítulo II y 3 del Capítulo VI, especialmente la nota a pie 697. En este punto interesa destacar que esta literatura abordó una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias, marco conceptual y analítico”. Otros autores que han escrito sobre este concepto en el ámbito urbano

En este mismo sentido, LEFEBRE⁷¹⁵ afirma que (con referencia al principio de desarrollo urbano sostenible) “*Esta definición implica que la gobernabilidad urbana no sólo se preocupa por la resolución de problemas urbano-espaciales, como son el transporte, la vivienda y la degradación ambiental, sino que también apoya el desarrollo, lo cual significa que la gobernabilidad está orientada al futuro y al crecimiento sostenible*”.

Ya lo hemos dicho, y aunque sin profundizar más en esto sobre lo que venimos reflexionando desde los inicios de este trabajo, pero tratando de destacar los aspectos fundamentales que justifican la existencia de este apartado, interesa subrayar aquí, que hoy nadie niega que la ordenación del territorio y el urbanismo, en cuanto disciplinas ordenadoras de la ciudad, están llamados a erigirse en instrumentos esenciales para la efectividad del principio de desarrollo sostenible, entendido como principio informador y armonizador de las necesidades humanas vinculadas a la economía, al empleo, la salud, la calidad de vida, etc.

Es más, actualmente ya estamos en condiciones de afirmar que asistimos a una nueva conceptualización del urbanismo asumida tímidamente, por la legislación del suelo y por algunos ordenamientos autonómicos, que apuestan por la simbiosis urbanística ambiental, y que apuntan que ese debe ser el soporte donde deben hacerse efectivos el resto de derechos sociales como son el derecho a una vivienda digna, a la integración y cohesión social, a la igualdad, a la no discriminación, a la calidad de vida, al uso racional de los recursos, etc.

son, JOUVE. B. *Cuestiones de Gobernanza Urbana*, trad. y ed. de, J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ Fundación Carlos Pi y Suñer, Barcelona, 2005. DE MIGUEL GONZÁLEZ, R “Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº. 48, 2008, págs. 355-374 y PASCUAL i ESTEVE, J.M. “La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial”, VVAA, *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, pp. 19-66. 2005.

⁷¹⁵ LEFÈVRE, C “Democratic governability of metropolitan areas”, en el *Taller Internacional sobre La Gobernabilidad de las Aglomeraciones Metropolitanas de América Latina y el Caribe*; 4 y 5 de diciembre, Washington D.C. 2003

En definitiva las políticas de suelo deben concebirse y articularse desde el desarrollo sostenible de forma que se instituyan en la auténtica garantía efectiva del derecho al desarrollo urbano sostenible.

Pero para ello, es claro que hay que actuar en el marco del gobierno multinivel, porque como ya adelantábamos en el Capítulo II, la ciudad, como espacio público básico desde el que trabajar el desarrollo sostenible para que la sociedad española, en su conjunto, avance hacia un desarrollo equilibrado capaz de preservar el capital natural que asegure el mantenimiento de la vida y el bienestar humanos de nuestra generación y de las generaciones futuras, ha de plantearse, sin menoscabo del protagonismo que han de liderar los gobiernos locales, como una cuestión de Estado, que debe acometerse por todos los gobiernos, con el máximo consenso social y político, y provocando la participación de los agentes sociales en el desarrollo de un proyecto común en cada ciudad⁷¹⁶.

Porque la planificación urbanística tal y como está planteada, y en definitiva, la gestión de la ciudad, tiende a compartimentarse sectorialmente, pretendiendo la simplificación y agilización de procedimientos, sin un marco de actuación que aborde los problemas integralmente. Pero como sucede en el caso de otras políticas sectoriales, la consecución del desarrollo sostenible en España tiene un claro componente intergubernamental. Las características propias del principio, con un marcado carácter multidimensional que favorece la fragmentación de las responsabilidades y las actuaciones en la materia, junto con la lógica que ha regido la construcción del Estado Autonómico, son los factores fundamentales que exigen una mayor integración y cooperación en la

⁷¹⁶ Sobre esta cuestión es de interés la consulta de ROMERO GONZÁLEZ, J. “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en la obra colectiva *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* FARINÓS I DASÍ, J y ROMERO GONZÁLEZ, J. (Coord.) Trea. 2004. Pág. 215 a 232.

actuación de todos los agentes públicos, una recuperación e impulso de la dimensión intergubernamental de la citada política⁷¹⁷.

Es por ello que consideramos necesario insistir en la necesaria e inacabada redefinición de la gestión pública y el gobierno del territorio para actuar conjuntamente en distintas dimensiones de la ciudad, superando la legislación y políticas sectoriales e incorporando a los agentes sociales a los procesos de desarrollo de la ciudad. Solo así se conseguirá que las distintas actuaciones, a corto y largo plazo sumen sus efectos, en la dirección del desarrollo sostenible⁷¹⁸.

⁷¹⁷ En este punto es de interés la consulta del trabajo de ROMERO GONZÁLEZ, J. “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en la obra colectiva *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* FARINÓS I DASÍ, J y ROMERO GONZÁLEZ, J. (Coord.) Trea. 2004. 223 y ss. Y de ZOIDO NARANJO, F. “Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política” *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* FARINÓS I DASÍ, J y ROMERO GONZÁLEZ, J. (Coord.) Universidad de Valencia. 2007

⁷¹⁸ Sobre esta reflexión es de fundamental la consulta de los trabajos de GOMA, R. CAMAGNI, R y SUBIRATS, J quienes han descrito con gran talento este triple giro reclamado en las nuevas formas de gobernanza registrado durante la década de los noventa en la escala local: *repolitización, proximidad y actitudes relacionales* y sobre el que siguen trabajando incansablemente, más recientemente denunciando la lentitud de los procesos de cambio y la emergencia de los mismos frente a los retos del siglo XXI, entre los que sitúan, incontestablemente, la cuestión de la consecución del desarrollo sostenible, y la idoneidad de la escala local con estas nuevas formas de gobernanza para su eficaz consecución. En palabras suyas es preciso un “mejor Estado y más próximo, nuevos procesos territoriales, desarrollo sostenible y más democracia constituyen hoy algunos de los elementos más importantes del cambio que exigen nuevas formas de «gobierno de la complejidad»” en CAMAGNI, R. “Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en una era de globalización, localización y trabajo en red”, en *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (Coord.) SUBIRATS, J. Barcelona, Diputació de Barcelona, Pág. 347. 2002. Otros trabajos suyos de interés sobre esta materia son BRUGUÉ, J. GOMÁ, R. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, políticas públicas y territorio*, Barcelona, Ariel, 1998. De CAMAGNI, R. “Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio” en *Investigaciones regionales*, Nº. 2, 2003, págs. 31-58. De GALLEGO, R, SUBIRATS, J y GOMÁ, R. “Conclusiones: políticas sociales y gobierno multinivel en España” en *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España* GALLEGO CALDERON, R (coord.) 2003. Y más recientemente “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma” de BLANCO, I y GOMA, R en *Politika: Revista de Ciencias Sociales = Gizarte Zientzien Aldizkaria*, Nº. 2, 2006, págs. 11-27

Es necesario, en definitiva, reenfocar y revitalizar la concepción del gobierno del territorio coordinando la ordenación territorial, las inversiones, la gestión urbana, el desarrollo local, y las políticas social y ambiental. Y para ello hace falta organizar, en torno a estrategias de actuación determinadas, a los agentes dependientes de los distintos niveles de la administración: el sistema territorial nacional, las regiones y sistemas subregionales y metropolitanos, las ciudades y dentro de ellas los barrios. El desarrollo, en suma, de un sistema de gobierno multinivel que favorezcan la interacción entre las distintas fuerzas políticas y los diferentes actores institucionales que operan en los diversos niveles de gobierno, dando lugar a un sistema de redes de política multinivel.

En este contexto, también hemos destacado que las dificultades para establecer un conjunto coherente y razonablemente simple de estructuras administrativas que se encarguen de los distintos aspectos de la política resultan particularmente evidentes en el caso español⁷¹⁹. No obstante, la consolidación del Estado Autonómico ha ido acompañada de la creación de un conjunto de instituciones y mecanismos de contacto intergubernamental como pueden ser la red de órganos dedicados específicamente a la gestión de las interdependencias inherentes a la política medioambiental⁷²⁰, y otros mecanismos institucionalizados de relación y colaboración -algunos de ellos ya mencionados en el Capítulo II⁷²¹ - que han de ser recuperados para los objetivos

⁷¹⁹ Vid. Apartado 3 del Capítulo II. En el que nos centramos en la fragmentación competencial que acusa la consecución del desarrollo urbano sostenible y de los principios y técnicas articuladas al efecto.

⁷²⁰ Nos referimos al Consejo Asesor de Medio Ambiente, al Consejo Nacional del Agua, el Consejo Nacional del Clima, el Consejo de la Red de Parques Nacionales, o el Consejo Nacional de Bosques principales órganos colegiados del ministerio de medio ambiente cuyo origen, evolución y actividad es explicado de forma pormenorizada por ALDA FERNÁNDEZ, M y RAMOS, J. A “Relaciones intergubernamentales y políticas públicas: el caso de la política de medio ambiente” en la obra colectiva *Relaciones intergubernamentales en la España* Op. cit. 2006, págs.241 y ss.

⁷²¹ Los mecanismos citados en aquél capítulo pueden adoptar diversas formas, como el intercambio mutuo de información, la emisión recíproca de informes preceptivos previos a la actuación en el ámbito de la propia competencia o la creación de órganos mixtos. En el ámbito de coordinación de las competencias respectivas, mencionábamos la especial importancia que tiene el empleo de los convenios de colaboración y de los planes o programas conjuntos en el

del desarrollo urbano sostenible, dado el marcado fundamento transversal de esta política de desarrollo⁷²².

Es claro, en suma, que este nuevo reto de nuestras ciudades nos sitúa en un marco de actuación que exige, además de la adecuada articulación de competencias para la intervención, la concurrencia del ejercicio de gobierno multinivel, y en este punto, como ya afirmáramos en el Capítulo II, del análisis y valoración que se hizo de los principales mecanismos articulados para este fin se extrajo una importante conclusión y es que la cooperación entre las administraciones es manifiestamente mejorable⁷²³.

No ahondamos más en este punto sobre aquellas instituciones de las que hicimos ya cumplido análisis en el citado capítulo, de forma que teniendo en cuenta lo dicho entonces, sólo nos resta destacar en este último capítulo, a modo de propuesta, cuáles son los mecanismos que, en este marco de la necesaria mejora de la gobernabilidad urbana, nos parecen especialmente eficaces. Ya adelantamos que la técnica sobre la que se asienta nuestra propuesta, es fundamentalmente en la utilización de la técnica de planeamiento, por resultar ser el mecanismo mejor preparado para coadyuvar las distintas materias (urbanismo, infraestructuras, obras públicas, etc) con la protección

sector del suelo como mecanismo de actuación conjunta. También se mencionó el mecanismo de la coordinación o concertación administrativa obligatorio en la aprobación del planeamiento que prevén diversas normas autonómicas como obligación de las administraciones intervinientes en el proceso urbanístico o titulares de competencias concurrentes. Y en un análisis de aquellos mecanismos más institucionalizados hablábamos del Senado, de la legislación Básica, de las Conferencias Sectoriales, y como no, de la planificación.

⁷²² En este punto resulta de interés la consulta del trabajo de PAREJO ALFONSO. L. “Notas para un construcción dogmática de las relaciones interadministrativas” en *Revista de administración pública*, N° 174, 2007, págs. 161-191

⁷²³ Esta misma afirmación se puede encontrar en PAREJO ALFONSO Op. Cit. Pág. 162. al decirnos que “*A pesar de la atención de que han sido objeto ya en la doctrina, las relaciones interadministrativas, que no son sino manifestación -inherente al Estado de las Autonomías- de la gestión del interés general desde la múltiple responsabilidad sobre diversos círculos de intereses igualmente públicos, y, con ellas, de la concurrencia, el solapamiento y la incidencia recíproca de las potestades administrativas, siguen a la espera de una satisfactoria construcción dogmática general*”. También, con carácter general, se pueden ver las contribuciones al número monográfico de *Documentación Administrativa*, 240. sobre el principio de cooperación, coordinado por MENENDEZ REXACH, A. 1994

medioambiental, la cohesión social, la búsqueda del equilibrio territorial y el desarrollo económico de un espacio físico determinado.

Aunque para desarrollar nuestra propuesta cabalmente, es necesario, no obstante, superar algunos prejuicios. Uno de ellos, la concepción en ocasiones excesivamente lineal de nuestro Tribunal Constitucional en el sentido que “*el plan es el instrumento básico y esencial de la ordenación del territorio, el elemento definidor de la actuación urbanística, sin el cual no puede concebirse el ejercicio de la competencia ordenadora del territorio*”. (S.T.C. 36/1994, de 10 de febrero. F.J. 6). Tal y como ya hemos abordado en el Capítulo II, la técnica de planificación es intrínseca a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, aunque no en exclusiva. Allí destacamos que la planificación es una técnica, no una competencia y, en su consecuencia, no deberíamos oponer reparos a su utilización por cualquier Administración Pública, ostente o no competencias exclusivas sobre la materia que vaya a ordenarse a través del plan, ya que ello podrá determinar el contenido del plan y, en su caso, su grado de concreción, pero no debiera incidir en la utilización misma de la técnica que, repetimos, no debería verse limitada.

Un segundo obstáculo a superar es la consideración de que la técnica que aquí nos ocupa no es, como señala MEILÁN GIL⁷²⁴, “*irremediabilmente centralizadora*” si se utiliza correctamente. Bien al contrario ha de ser el núcleo de la coordinación con el resto de materias, competencias, administraciones y planificaciones territoriales. Lo importante, dado que el reparto competencial y la doctrina de nuestro más Alto Tribunal impiden la absorción de una competencia por otras, es la instrumentación de una serie de técnicas que sirvan a la integración y armonización de las distintas decisiones.

⁷²⁴ MEILAN GIL, J.L. *Problemática de la Administración Municipal ante la Planificación del desarrollo* en G. ARIÑO ORTIZ y A.GALLEGO ANABITARTE, Planificación, Tomo I, edición española de la obra de J.H. KAISER, Planung, Madrid. Instituto de Estudios Administrativos, 1.974, pág. 414.

El tercer límite a superar, muy relacionado con el anterior, es la posibilidad de su elaboración desde el Estado. Ya defendimos esta posibilidad en el apartado 4.2.a) del Capítulo II cuando analizamos las funciones y potencialidades de la legislación básica en esta materia. Allí afirmamos que el Estado, en virtud del juego del reparto de competencias previsto en la Constitución Española, podría dictar unos indicadores, unas normas, una, en definitiva, legislación básica que asegurase, ya no tan sólo el ejercicio igualitario del derecho/deber de todos los españoles y poderes públicos, al desarrollo sostenible o el derecho a la sostenibilidad, sino que por el juego de sus competencias básicas en materia de protección del medio ambiente, de planificación y coordinación de la economía y de la legislación laboral, unida a sus compromisos constitucionales de solidaridad y equilibrio de los artículos 2 y 138 de la Constitución Española. También por esta vía el Estado ostentaría la competencia para dictar legislación básica en materia de sostenibilidad⁷²⁵.

Ahora bien, sin profundizar más en aquellas afirmaciones a las que nos remitimos, rechazamos en este punto -en el que queremos destacar los instrumentos de planificación que consideramos ideales para la consecución de la sostenibilidad urbana- la virtualidad práctica de su aplicación, no porque entendamos que plantea problemas jurídicos -que sí, pero que serían, desde mi punto de vista, superables en atención a las competencias estatales sobre el

⁷²⁵ La teoría, podríamos denominar de la “sectorialización” para alcanzar la integración, ha sido defendida por algunos autores como LÓPEZ RAMÓN y TEJEDOR BIELSA, en materia de ordenación del territorio. Estos autores se inclinan por una concepción de la Ordenación del Territorio de carácter sectorial en la que el Estado ostentaría competencias sobre la misma en cuanto a su potestad para actuar sobre la totalidad del territorio unido a sus títulos sobre planificación económica y demás competencias con incidencia territorial. Puede consultarse F. LÓPEZ RAMÓN. *Estudios Jurídicos sobre la Ordenación del Territorio*. Navarra. Aranzadi 1995, p. 93-94. J.C. TEJEDOR BIELSA, *Gobierno del Territorio y Estado Autonómico*. Valencia Tirant-lo Blanch 2.001. (toda la obra). En contra M. JIMÉNEZ DORANTES, *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*. Marcial Pons. Madrid 2.003. p. 71-72.

contenido y fines de este plan sobre sostenibilidad urbana en el que trabajamos- sino por los problemas prácticos que su elaboración conllevaría⁷²⁶.

En efecto, la propuesta sobre la que trabajamos pretende una ordenación de la planificación en cascada, primero de carácter vertical, y luego de carácter horizontal. Desde luego que en la cúspide se podría situar el Plan Estatal de Sostenibilidad, pero las concreciones a que este podría llegar a la hora de configurar los modelos territoriales ciertamente sería muy vaga. Piénsese que la primera característica que ha de tener esta planificación ha de ser su carácter integral y no sectorial, cuya finalidad principal debe ser la búsqueda de la sostenibilidad a través de la ordenación coordinada, armonizada y equilibrada de las dimensiones económica, medioambiental y social. Consiguientemente deben confluír en este plan las decisiones de presente y de futuro de todas las competencias sectoriales con incidencia y presencia territorial, ambiental y económica. De esta forma, es evidente que su pretendida plasmación a nivel nacional impediría en la práctica su eficacia, cuando no su mismo nacimiento, toda vez que las características territoriales de las diferentes Comunidades Autónomas en que se articula el Estado son muy heterogéneas, y apuntar a unas directrices generales que sirvan para todas ellas, desde luego que sería interesante, de ahí que no rechacemos del todo esta posibilidad, pero ciertamente, al mismo tiempo, serían muy vagas e imprecisas para poder abarcarlo todo, y sin llegar a constreñir las competencias autonómicas propias de la ordenación del territorio.

Superados estos prejuicios, hay pues, como decimos, que caminar hacia un sistema de planificación de la sostenibilidad tanto de orden vertical y en cascada, comenzando por el nivel regional, como de forma horizontal, entre

⁷²⁶ Interesa recordar en este punto las muchísimas dificultades de toda índole que han traído los intentos fallidos o no de figuras del planeamiento de ámbito nacional, Plan Nacional de Ordenación, nunca nato, o el Plan Nacional Hidrológico, por poner dos ejemplos muy concretos y conocidos de todos.

municipios conexos o áreas metropolitanas en el que será necesario atender, muy especialmente, a su procedimiento de elaboración pues será en esa fase donde deberemos integrar, coordinar y armonizar las distintas visiones de la planificación.

3.1. El Plan Ordenación Territorial Sostenible

Sentado lo anterior, en primer lugar, se revela trascendente la aprobación de un Plan Ordenación Territorial Sostenible de ámbito autonómico que actúe de coordinador y catalizador de las políticas municipales de planificación urbanística y sectoriales.

Un Plan que responde a una escala supramunicipal permite no tan sólo una visión de conjunto, absolutamente imprescindible para alcanzar el equilibrio propio de la sostenibilidad, sino, lo que es más importante, la economía y racionalización en el uso de los recursos⁷²⁷. Convirtiéndose, por tanto, en un instrumento idóneo en el que coadyuvar los cuatro grandes puntales del urbanismo ambiental:

- La sostenibilidad.
- El equilibrio y la cohesión económica, territorial y social.
- La protección medioambiental y
- La ordenación del espacio.

Ahora bien, si hacemos un ejercicio de prospección, no tardaremos en dar cuenta que, en principio, esta es la misión propia de la ordenación del

⁷²⁷ Un ejemplo puede ayudar a comprender a qué me refiero cuando hablo de economía y racionalización en el uso de los recursos. Pensemos en dos municipios pequeños, un único centro comercial, más o menos equidistante, incluido en un polígono industrial puede dar servicio a ambos municipios, economizándose y racionalizándose la ocupación del suelo, las redes viarias y demás recursos (energéticos, hídricos, etc.).

territorio⁷²⁸, la programación racional, funcional y equilibrada de las actividades humanas, con incidencia en el medio físico y con repercusión social o colectiva, coordinada con las exigencias del desarrollo económico-social y al servicio del bienestar de la población. Como ya sentó PAREJO ALFONSO tempranamente⁷²⁹, es imprescindible reconocer su vertiente o dimensión medioambiental, cuando menos como instrumento absolutamente válido, eficaz y por ello reclamable tanto desde la competencia de las Comunidades Autónomas como desde la competencia de protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible. Y así de hecho se ha reconocido en la gran mayoría de la normativa autonómica.

No obstante también es cierto que en general, esta disciplina se ha visto infrutilizada y minorizada respecto al urbanismo, de hecho, si bien es cierto que todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus respectivas legislaciones de Ordenación Territorial, el desarrollo de la política de ordenación del territorio es, no obstante, muy exiguo en España⁷³⁰.

⁷²⁸ De hecho algunas de las legislaciones autonómicas urbanísticas más avanzadas contemplan figuras de planificación muy similares a la planteada aquí, como son las Directrices de Ordenación Territorial y que suelen venir acompañados de los llamados Programas de Gestión Territorial, concebidos como instrumentos de ejecución de las Estrategias de Ordenación Territorial o de las Directrices de Ordenación Territorial, junto con los denominados Planes o Proyectos de Interés General, definiéndose pues, tres nuevas escalas por encima del planeamiento municipal: La escala regional, la intermedia, supramunicipal o de Área Funcional y la sectorial. Estas Comunidades Autónomas son: Estrategias de Ordenación Territorial (Aragón 2009, Castilla la Mancha 2005, Valencia 2005, Navarra 2002) Directrices de Ordenación Territorial (Aragón 2009, Asturias 2004, Canarias 2000, Castilla y León 2008, Cataluña 2005, Rioja 2006), los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Especiales, Sectoriales o Ambientales (Andalucía 2002, Asturias 2004, Canarias 2000, Castilla y León 1999, Cataluña 2005, Navarra 2002, Rioja 2006, País Vasco 2006). Vid. Apartado 2 del Capítulo IV, donde además, analizábamos los principales avances y carencias en materia de ordenación territorial sostenible que nuestras normativas autonómicas han regulado.

⁷²⁹ Vid. PAREJO ALFONSO, L. "La ordenación del territorio y el urbanismo" en la obra colectiva PAREJO ALFONSO, L. JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L Manual de Derecho administrativo 5ª edición, edit. Ariel.1990.

⁷³⁰ Sobre esta cuestión es de interés la consulta al trabajo de VEGA GONZÁLEZ, G *Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de Ordenación del territorio en España*. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía.2008. Donde se afirma el escaso desarrollo de las leyes de Ordenación Territorial, abordándose datos contundentes como los que afirman que de las 17 normas autonómicas, solo 11 han culminado

De ahí que hayamos de apostar por la revalorización de la política de ordenación territorial, a través del reconocimiento e impulso de este Plan de Ordenación Territorial Sostenible, como un plan ligado al desarrollo urbano sostenible y no de orden estrictamente territorial, en el que quedarían diseñadas las líneas básicas estratégicas de la ordenación sostenible donde se equilibran las tensiones no tan sólo territoriales sino también económicas, sociales y medioambientales, lo que, sin duda, permitiría apuntar unas uniones urbanísticas de futuro en absoluto desdeñables para el urbanismo sostenible de escala municipal.

Entre las características que consideramos esenciales de este Plan, interesa destacar aquí, en primer lugar su carácter de obligatorio y vinculante, como no podía ser de otra manera, sin que ello perjudique el carácter flexible que ha de tener todo plan de ordenación. En efecto, no se puede obviar la posibilidad de modificación, puesto que efectivamente entre la aprobación del plan y su ejecución en un determinado sector pueden concurrir motivos - temporales, sociales, económicos, técnicos o supranacionales, entre otros- que aconsejen o incluso impongan una variación de la previsión normativa del plan.

Por otra parte, y como no podía ser de otra forma, su carácter coordinado con todos los agentes, públicos y privados con capacidad de incidencia en el territorio, incluyéndose, en todo caso, a Comunidades Autónomas limítrofes y al Estado, pues lógicamente se abordarán asuntos de su competencia, de forma que para poder exigir posteriormente su compromiso y responsabilidad en las materias de su competencia exclusiva, no se puede elaborar el plan sin su presencia. Además, en relación a la participación del Estado, esto permitirá su participación y ejercicio de esta potestad general de dictar las bases en materias relacionadas con la sostenibilidad de que hablábamos, garantizando así el

su realización, en modo parcial, a través de la aprobación del respectivo Plan de Ordenación Territorial.

cumplimiento de las mismas, en el hipotético caso que hubiese aprobado el Plan Estatal de Sostenibilidad, o en otro caso, permitiendo su ejercicio puntual en la aprobación de estos planes de carácter autonómico.

Por supuesto, ni que decir tiene que este plan se someterá a la pertinente evaluación ambiental estratégica ofreciéndose un escenario para la toma de decisiones acertadas, desde un punto de vista ambiental y sostenible.

Otra característica del Plan Ordenación Territorial Sostenible consecuencia y vinculado al objeto y alcance con que le hemos dotado, debe ser su exigibilidad. En efecto este Plan no puede ser un plan de elaboración potestativa ya que su contenido debe erigirse en paradigma de sostenibilidad del futuro desarrollo de la comunidad autónoma en todos los sentidos. Consiguientemente debería establecerse un plazo máximo para su elaboración siendo además interesante que su eficacia y fechas de revisión fuesen más o menos coincidentes entre todas las Comunidades Autónomas ya que ello facilitaría una mayor integración entre todas ellas en aquellas cuestiones que superan sus fronteras y que por ello, precisamente, requieren una visión y ordenación supraautonómica y/o incluso supranacional.

Siempre quedaría el inconveniente de la falta de medidas legales efectivas para obligar a la Comunidad Autónoma a dotarse de esta figura -circunstancia que podría darse en el supuesto de posicionamientos irreconciliables en los actos preparatorios de elaboración del plan- sin embargo la previsión estatal de no invertir en las obras y demás infraestructuras de su competencia, en tanto en cuanto no se haya aprobado el plan, condicionándose la inversión a su aprobación, disuadirían a ambas Administraciones de adoptar posicionamientos de fuerza y las conduciría, en un ejercicio de responsabilidad, a encontrar más puntos de encuentro que de discordia, sin que se nos oculte que tales reflexiones

pertenezcan más a las opciones políticas que a las estrictamente jurídicas, en tanto en cuanto no se procediera a la ordenación legal de la solución apuntada.

3.2. Los Planes y Programas conjuntos

Por otra parte, y en la misma línea de la planificación vertical, aunque en este caso como instrumento de cooperación más que de coordinación, se revela igualmente trascendente, la elaboración de Planes y Programas conjuntos. Esta técnica que planteamos es un instrumento de cooperación vertical de carácter instrumental previsto en la propia Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 7). Este precepto configura este instrumento al servicio de los distintos poderes públicos con competencias sobre el mismo espacio territorial que, necesariamente debe y merece ser ordenado desde una visión poliédrica y temporal. Como señala JIMÉNEZ DORANTES⁷³¹ *“En el caso de competencias con incidencia territorial directa, las Administraciones tienen la posibilidad de diseñar el modelo territorial que consideran adecuado para una específica porción del territorio, en uso de su discrecionalidad administrativa y plasmándola en un plan. Junto a ello, estos planes y programas permiten que las Administraciones con intereses involucrados en el diseño territorial (derivado de sus competencias concurrentes) logren integrar sus decisiones (nacionales o regionales) en un mismo instrumento de planeamiento evitando a priori el posible conflicto de decisiones incompatibles”* y lo que es más importante el plan, una vez suscrito por las Administraciones Públicas intervinientes, tendrá eficacia vinculante.

Sin embargo, estos planes y programas, en cuanto técnica de cooperación que no de coordinación, no otorgan capacidad decisoria de carácter dirimente a ninguna de las Administraciones intervinientes, que lo son en un plano de

⁷³¹ M. JIMÉNEZ DORANTES, *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*. Marcial Pons. Madrid 2.003. Pág. 53

igualdad, y consiguientemente, en caso de conflicto, de divergencia, de posicionamientos irreconciliables, impedirían la prosecución del procedimiento y, en última instancia, la imposibilidad de aprobar el plan.

Es pues necesario seguir indagando y reflexionando acerca de otros posibles instrumentos.

3.3. La planificación horizontal

Por otro lado, resultan igualmente convenientes al urbanismo sostenible, el fomento de las ordenaciones urbanísticas polimunicipales o de área metropolitana, en un intento por acomodar el planeamiento urbanístico al desarrollo urbanístico sostenible y, por supuesto se revela indispensable el proceder a la ordenación urbanística municipal desde la coordinación con el resto de planes tanto, de orden vertical como horizontal.

En efecto, hasta el desarrollo de las ciudades industriales, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la aglomeración urbana constituida por casas, calles, plazas públicas, y otros tipos de edificios se localizaba en el interior de los límites de los municipios, de tal modo que la gestión de la ciudad le correspondía a la Administración municipal. El crecimiento de la urbanización impulsado por la revolución industrial significó que la aglomeración urbana superara los límites territoriales del municipio y se extendiera a otros municipios colindantes o simplemente próximos.

De este modo, es evidente que el reconocimiento de la dinámica, extensión y complejidad creciente de los procesos metropolitanos debe hacerse muy visible en la Planificación del desarrollo territorial sostenible de la ciudad, en sus infraestructuras y equipamientos, y en la ordenación de los espacios residenciales, industriales, de ocio, y de los espacios verdes. Por tanto, como ya hemos dicho en alguno momento anterior, debemos ser conscientes de que la

ordenación sostenible del “espacio de vida” de la ciudad contemporánea no puede constreñirse a vetustos límites administrativos de alcance estrictamente municipal.

En este contexto, la extensión del hecho urbano ha conducido a la creación del concepto “regiones metropolitanas”, de carácter policéntrico, para definir sistemas territoriales en los que junto al municipio central encontramos otros subcentros metropolitanos que tienen a su vez un ámbito de influencia y centralidad en el mismo ámbito territorial y que interactúan entre sí. Todo ello significa una mayor complejidad en la gestión territorial, puesto que junto a las relaciones de jerarquía encontramos cada vez mas relaciones de complementariedad entre municipios.

El hecho mismo de encontrarnos con una realidad urbana más extensa y compleja significa que nos encontramos ante distintas áreas funcionales en función de los servicios metropolitanos que se consideren⁷³². De ahí que sea necesario comprender que el ejercicio del derecho a la sostenibilidad exige una política urbanística de escala adecuada, capaz de asumir la responsabilidad y de, en su caso, acordar y delimitar en el ámbito metropolitano la ocupación y los usos del suelo. Una política que clasifique el suelo con una perspectiva metropolitana, que reserve y proteja bolsas de suelo dotacional, entendiéndose por este el que deba servir de soporte a los servicios públicos y usos colectivos de ámbito metropolitano (infraestructuras, transporte, abastecimiento de agua, tratamiento de residuos, comunicaciones de todo tipo, grandes parques y espacios públicos, dotaciones, equipamientos públicos...), y que sea capaz de preservar del proceso de urbanización para el desarrollo urbano los terrenos en

⁷³² Ejemplos de esta realidad podemos encontrar muchos, así, como botón de muestra tomamos varios de ellos pertenecientes a distintas escalas, así, si nos referimos al abastecimiento de agua potable el área territorial a considerar quizás sea el estado o la región, si nos referimos a la movilidad quizás sea la región metropolitana, si nos referimos a los servicios de policía local el ámbito territorial posiblemente será el del continuo urbano, si nos fijamos en los servicios sociales el área será el municipio o barrio.

los que concurren valores naturales, históricos, culturales y paisajísticos o cualesquiera otros que merezcan ser tutelados, y aquellos en los que se hagan presentes riesgos naturales o derivados de usos o actividades cuya actualización deba ser prevenida.

En suma, con la perspectiva metropolitana se trata de aprovechar los factores de desarrollo propios de las ciudades, buscando la cooperación horizontal entre ellas para así reequilibrar el territorio regional.

De todas estas afirmaciones precedentes somos plenamente conscientes de que la observancia del planeamiento vertical de superior jerarquía no plantea ningún problema en tanto en cuanto generalmente deviene imperativa para la gran mayoría de los municipios españoles. Por su parte, el planeamiento vertical de inferior rango jerárquico, en principio, tampoco debería resultar especialmente complicado ya que caso de omitirse o despreciarse su existencia y contenido, podrían sucederse graves problemas de legalidad para el plan por posibilidad de incurrir en arbitrariedad y/o infracción de principios generales del Derecho, tan importantes para el control de la actividad discrecional urbanística, como pueden ser el principio de racionalidad, realidad sobre la cual se actúa, coherencia, imposibilidad de actuar contra los propios actos, etc⁷³³.

Por el contrario, la pretendida coordinación horizontal, especialmente en lo que se refiere al planeamiento general municipal de las localidades vecinas, requerirá unas mayores dosis de reflexión ya que su pretendida obligatoriedad es, en principio, harto discutible dada la falta de relación jerárquica y competencial entre ellos. De hecho existe una concepción tradicional en este

⁷³³ Recuérdese en este punto las críticas sentadas en el Capítulo III, cuando analizábamos la normativa autonómica en materia de ordenación del territorio, en el sentido de que hay que considerar que las relaciones de las distintas Administraciones deben regirse por el principio de competencia, nunca por el de jerarquía, así como por los de cooperación y coordinación, y todo ello conforme a un modelo de desarrollo territorial definido, tal y como adelantábamos en los apartados finales del Capítulo II.

punto que entiende que la existencia de una aglomeración urbana plurimunicipal constituye la pérdida de relevancia de los municipios aglomerados.

En efecto, en una visión de territorio-red, el municipio se considera una unidad relacional básica que se articula en distintas redes de flujos con otros municipios. De ahí que la coordinación horizontal en los términos propugnados suponga, desde mi punto de vista, una mejor ordenación urbanística y, sin duda, una posibilidad de acercarla a la sostenibilidad. Recuérdese en este punto el componente de la solidaridad que subyace al concepto de sostenibilidad, y que alude, no solo a la solidaridad intergeneracional, sino también, y con especial énfasis, a la solidaridad interterritorial. Sin embargo no se me oculta que, de cualquier forma, esta planificación horizontal planteará ab initio, recelos, desconfianza y rechazo al considerar, en mi opinión erróneamente, que se perjudica, invade o altera la autonomía local.

Por ello, es necesario plantear en este punto, la conveniencia de la coordinación horizontal sentando las bases sobre las cuales reflexionar sobre los principios, normas o disposiciones que implicarían su aplicación⁷³⁴. Desde nuestro punto de vista, la conveniencia de la coordinación horizontal se demuestra en los siguientes aspectos:

- La economía de recursos que impone la sostenibilidad obliga a obviar repeticiones innecesarias.

⁷³⁴ Reflexiones en las que no nos profundizamos en este trabajo pues sobrepasaría los objetivos en él planteados, aunque se vislumbran en la incidencia que determinadas figuras de protección ambiental -y sobre las que hicimos ya unas reflexiones en el apartado 3 y 4 del Capítulo V- tienen sobre el planeamiento urbanístico y que claramente imponen límites y condiciones a la discrecionalidad del planificador a la hora de desarrollarlo, entre los que se contemplan la coordinación horizontal -por ejemplo como consecuencia de aplicar la técnica de la evaluación ambiental estratégica-.

- Las infraestructuras municipales deben encontrar una adecuada recepción en lo concerniente a la continuación en las localidades vecinas.

- La protección del paisaje, espacios libres, parques urbanos, zonas agrícolas, etc., no deben verse perjudicadas en sus bordes por ordenaciones invasivas provenientes de otros municipios.

- La movilidad exigirá una gestión integrada en la vialidad interurbana, tendente a su disminución.

Sin duda podríamos continuar alargando el listado de beneficios de la coordinación horizontal, pero creo que los hasta aquí apuntados son suficientemente convincentes. Pues evidentemente, los instrumentos de coordinación planteados, y especialmente el de carácter horizontal, lo que pretenden es desarrollar una estrategia regional, participativa y enriquecedora de la autonomía local, que integre, complemente y coordine el potencial de las diferentes ciudades del territorio.

Sentada, así pues, la conveniencia de esta técnica propia del desarrollo urbanístico sostenible se nos plantea, como ya habíamos anunciado, el problema de su aplicación. Como una de las propuestas más extendidas, se ha insistido en la coordinación horizontal como una técnica de obligada observancia, ya que, en caso contrario, los recelos más que probables antes reseñados por parte de los órganos de gobierno locales dificultaría, cuando no soslayarían, su aplicación⁷³⁵.

⁷³⁵ Recuérdese en este sentido la exigencia de la coordinación o concertación administrativa en la aprobación del planeamiento que establecen, de forma pionera, los arts. 9 y 10 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la comunidad de Castilla la Mancha. Sobre este instrumento de cooperación es interesante la consulta de “La concertación interadministrativa y social” de VAQUER CABALLERÍA. M en la obra colectiva Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha PAREJO ALFONSO, L. Marcial Pons. 1999, Págs. 129-150

Pues bien, con independencia de que tal medida puede ser objeto de regulación en nuestras legislaciones urbanísticas -como una fase más del procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento general municipal, bien sea a través de informe, de la concertación, bien sea a través de comisiones intermunicipales, bien sea a través de planimetría de ordenación básica de los municipios vecinos, etc.-, lo cierto es que, en los tiempos que corren, esto ha de ser un imperativo, un mínimo de coordinación horizontal.

En efecto, ya no es hoy posible ordenar urbanísticamente el territorio de un municipio sin conocer y coordinar tal ordenación con la de los municipios vecinos so pena de infringir las técnicas imperativas para la evaluación estratégica y, por supuesto, so pena de vulnerar el principio de sostenibilidad en su vertiente urbanística. Y tampoco es posible ordenar urbanísticamente el territorio exclusivamente desde la planificación urbanística tal y como la tenemos concebida hasta el momento, porque en efecto, todo lo dicho hasta el momento, apunta a que el planificador ha de tener presente en la ordenación de los usos de suelo la estrategia de ciudad, y de territorio, y esta estrategia incluye tanto objetivos territorializables, como los que no necesitan específicamente suelo (cohesión social, desarrollo económico por citar algunos), pero que en todo caso han de ser tenidos en cuenta en la ordenación que se haga de la ciudad.

Por ello, y quizás esta es la cuestión más sugerente que planteamos en este Capítulo es la puesta en valor del hecho de que, la que de forma tan común como impropia solemos denominar planificación estratégica -la socioeconómica- y la que de manera insuficiente llamamos normalmente planificación urbanística -que debe ser entendida y ejecutada cual planificación estratégica físico-territorial- son las dos caras de una misma moneda. La creación de espacios para la convivencia y la cohesión social, la dotación de equipamientos e infraestructuras para el logro de una ciudad más articulada,

equilibrada y solidaria, la sostenibilidad y el medio ambiente urbano como puntos centrales de la calidad de vida, la apuesta por la cultura y el patrimonio histórico-artístico o el impulso del empleo, la promoción socioeconómica y empresarial y la innovación, deben ser plasmados en la realidad espacial de la ciudad y concretarse en su territorio.

Así, si bien es cierto que en la legislación local española la planificación estratégica socioeconómica no cuenta con bases competenciales precisas. Y todo lo contrario sucede con la planificación estratégica físico-territorial, obligatoria para los municipios desde la perspectiva de sus potentes competencias urbanísticas. De forma que mientras la endémica insuficiencia financiera cae con todo su peso sobre los gobiernos locales a la hora de respaldar los proyectos derivados de la planificación socioeconómica, la planificación territorial y urbanística si genera notables ingresos que respaldan su operatividad. Esta ambivalencia ha de ser superada con inteligencia y capacidad de obrar, entrelazando ambos ámbitos de planificación, buscando sinergias y encontrando en uno de los ámbitos los soportes legales y financieros de los que adolece el otro, para lograr una planificación estratégica integral y plenamente dotada de operatividad para garantizar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo urbano.

Porque si algo tenemos claro llegados a este punto, es que la consecución del desarrollo urbano sostenible, no sólo es que requiera de esta necesaria cooperación e integración competencial para hacerlo posible, sino que además, de no hacerse así, estaremos negando la esencia misma del urbanismo del siglo XXI y violando los principios de integración medioambiental y de desarrollo sostenible que han impregnado de contenido sustantivo a este nuevo urbanismo de que hablamos.

Así, conscientes de que no hay otro camino por el que avanzar, es preciso actualizar estas instituciones comentadas, y lograr encontrar los puntos de encuentros necesarios para construir las herramientas que coadyuvaran a los objetivos de la sostenibilidad urbana.

4. La incorporación de la visión estratégica a la planificación urbana

De lo estudiado hasta el momento hemos llegado a una importante conclusión en lo que a la aplicación del principio de desarrollo urbano se refiere-que ya ha sido destacada en otras partes de esta obra-, y es que es claro que, a las últimas, la definición del modelo de crecimiento de las ciudades, ya no sólo que sea respetuoso o sensible con el medio ambiente, a lo que resulta ya obligada la entidad local por mandato de la legislación urbanística y ambiental vigente, como ya nos consta, sino que esté orientado a conseguir objetivos ambientales que sean más ambiciosos que los exigidos estrictamente por aquella legislación, que traten de ir más allá de la línea del deber y que procuren una ordenación urbanística que atienda a los objetivos del principio de desarrollo sostenible desde una perspectiva holística, es una cuestión que se sale de la órbita del derecho positivo por tratarse de una cuestión de política municipal. En definitiva, el proceso de determinación material del modelo o de la orientación general del urbanismo municipal resulta de difícil teorización en clave estrictamente jurídica. Pues exige ir más allá, y visualizar cómo se está llevando a cabo la planificación de los procesos de desarrollo urbano y territorial, en definitiva, como se está aplicando la Ley por las Administraciones Públicas responsables del desarrollo de nuestras ciudades

En efecto, como sabemos, el verdadero despliegue del paradigma de la sostenibilidad urbanística está constituido por el binomio Municipio-Comunidad Autónoma, aunque es indudable que la mayor responsabilidad corresponde a la escala local, puesto que, en la práctica y en la mayoría de las

ocasiones, la intervención autonómica se restringe a la imposición, mediante la legislación urbanística y la planificación de la ordenación territorial, de determinadas directrices de ordenamiento, de estándares urbanísticos, de determinadas normas de aplicación directa, y mediante el trámite aprobatorio definitivo, en las posibles correcciones sobre el modelo definido en la instancia municipal delimitadas, en principio, por la normativa autonómica. Pero no olvidemos que en estas potestades de supervisión las Comunidades Autónomas están limitadas, por imposición constitucional, por el principio de autonomía local⁷³⁶.

Por eso hemos querido centrar nuestra atención al final de nuestro trabajo en la planificación como técnica de gestión pública con la que se ha de dar cumplimiento a las normas habilitantes para su desarrollo, y en el ámbito urbanístico, la herramienta jurídico-pública que dará a las ciudades la posibilidad de crecer de forma sostenible, dando así cumplimiento al principio de desarrollo urbano sostenible y a las leyes que tratan de desarrollarlo.

Y según hemos visto hasta aquí, la actual planificación urbanística, refiriéndonos en este punto especialmente a los Planes Generales de Ordenación Urbana, no llega a otorgar cabal cumplimiento a dicho principio. Mas bien, tal y como está configurada, no puede hacerlo, porque la planificación del desarrollo urbano sostenible exige que la planificación urbanística aborde las tradicionales técnicas de reconversión urbana desde una visión integral de las necesidades de crecimiento de las ciudades en termino de sostenibilidad. Y al menos, hasta el momento, esto no ha sido así. La planificación urbana aparece excesivamente sectorial y no abraza todos los

⁷³⁶ Sobre la garantía institucional de la autonomía local y su evolución en la España democrática es de interés la consulta de SALVADOR CRESPO. M, T “El gobierno y la administración local en España tras 30 años de ayuntamientos democráticos” en *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 8, 2009, pág. 11.

elementos interrelacionados que han de tenerse en cuenta para la planificación del crecimiento de las ciudades de forma sostenible.

Es claro que el nuevo modelo de desarrollo que plantea la sostenibilidad urbana exige de unas políticas públicas eficaces, que se gestionen con calidad, que sean capaces de articular la cooperación de todos los actores implicados, y encontrar formulas para organizar los procesos de crecimiento urbano en función de intereses y demandas ciudadanas. Y esto exige, además de regular y normativizar los procedimientos y técnicas de reconversión urbana, contar con una estrategia de ciudad, que guie los objetivos de dichas técnicas de transformación de los usos de suelo. Y esta visión integral se puede conseguir por diversas vías, y una de ellas consiste en aplicar algunos conceptos y técnicas de la planificación estratégica⁷³⁷ a la tradicional planificación urbana.

Se trata, en definitiva, de que con el Plan, no sólo se definan los usos del suelo, sino que además defina una estrategia urbana. O en otras palabras, que el Plan disponga una estrategia integral o global de la ciudad (económica, social, ambiental y territorial) y no sólo física. Una estrategia que se basará en la colaboración público privada, y en la participación de la sociedad civil. Esto conseguiría implicar a los principales actores con capacidad para transformar el territorio urbano, y la asunción de criterios de actuación comunes a los que referir cualquier actuación.

Esto último, constituye un factor muy importante en el desarrollo de la estrategia de ciudad, porque si bien a menudo se critican los criterios de

⁷³⁷ La planificación estratégica se trata de un concepto extraído de la práctica militar, que comenzó a utilizarse en el ámbito empresarial -como instrumento de análisis y toma de decisión-, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente, a partir de la década de 1980, su uso se amplió a la gestión pública y en la actualidad, se aplica también al campo de la planificación y gestión urbana. Vid. PASCUAL i ESTEVE J. M (Coord) *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones*. Dirección General de la Administración Local. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Sevilla. 2007.

actuación por su generalidad o falta de concreción, realmente éstos son los que proporcionan una mayor estabilidad y consistencia a la planificación urbana. Porque disponer de criterios para adecuar los proyectos y actuaciones de los actores urbanos permite que se oriente en la misma dirección, y por tanto, que se complementen muchas más acciones urbanas.

Por su parte, la incorporación de la metodología de la planificación estratégica a esta fase inicial de la planificación urbana de determinación de los grandes objetivos de desarrollo de la ciudad proporciona una mayor rigor en la identificación de las decisiones a tomar, y otorga mayores garantías de viabilidad debido a que la identificación de las estrategia no es apresurada ni simplemente intuitiva, sino que responde a un diagnóstico-pronóstico de la situación urbana de la que se pretende ser una guía para el cambio⁷³⁸. Pero, es preciso advertir en este punto, que no se trata de que esta metodología sustituya a la propia de la planificación, sino que la ayude a formularla mejor.

No entramos aquí, por razones de contención expositiva, en el procedimiento concreto que seguiría la metodología de la planificación estratégica, pero si interesa destacar, en este punto, algo que suele confundir en cuanto a la concepción de ese método, y es que la planificación se concibe como un plan de acción. Por tanto, no es un estudio prospectivo que define las grandes variables del entorno de la ciudad y las respuestas posibles analizadas desde un punto de vista teórico. Tampoco es un estudio técnico elaborado por un equipo consultor que define las acciones a emprender según el futuro previsible. Se trata, en cambio de un riguroso procedimiento analítico, participativo y concertado con las entidades y las empresas que tienen capacidad y recursos para incidir mediante su actuación sobre la evolución del municipio. Y aquí es donde radica la fortaleza de este procedimiento, porque ya

⁷³⁸ Para un estudio exhaustivo de la metodología de la planificación estratégica se puede consultar PASCUAL i ESTEVE, J.M. *La Estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona. 1999.

decíamos en el apartado 2 de este capítulo que implicar a los principales actores con capacidad para transformar el territorio urbano y conseguir su compromiso con el proyecto de ciudad constituye una condición necesaria para disponer de una estrategia creíble ya que nos permitirá conocer de un lado, el nivel de autosuficiencia del plan en relación a las capacidades de acción del propio municipio y, por otro, y lo que es más importante, determinará los ámbitos en que la cooperación pública y privada e intergubernamental es básica para alcanzar los objetivos planteados.

Esto que hemos dejado aquí simplemente planteado no es algo nuevo, ya que algunos autores⁷³⁹ ya indican como se está produciendo una progresiva introducción del análisis de los sistemas en la planificación, actualizando la forma de elaboración de los planes urbanísticos, pasando de las tendencias de zonificación a soluciones más integradas y que tienen en cuenta todos los espacios destinados a actividades de apoyo económico y logístico, a la forma de elaboración en gabinete de estudios, con conocimiento de los asuntos, y la necesidad de aprobación simultánea del análisis y el dibujo, hace que progresivamente, siguiendo las tendencias europeas, se abran nuevas perspectivas para la planificación en una dirección de abajo arriba menos tecnocrática.

En este sentido PASCUAL i ESTEVE⁷⁴⁰ nos indica los tres aspectos que componen las tendencias emergentes en el desarrollo integral de territorio, estos, a juicio del autor son: *“la planificación estratégica como elemento de definición de los grandes sistemas; la planificación urbanística pensada cada*

⁷³⁹ Algunos de estos autores son GOMA, R. y SUBIRATS, J. “Gobernar la complejidad: redes de actores y políticas multinivel” en *Gobierno y políticas públicas en Cataluña (1980-2000)*, Barcelona, Universitat de Barcelona, pp. 19-31. 2002. Y más reciente, PASCUAL i ESTEVE, J.M. “La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial”, VVAA, *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, pp. 19-66. 2005.

⁷⁴⁰ Vid. PASCUAL i ESTEVE, J.M. *La Estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona. 1999. Pág. 61

vez mas como definición de espacios y criterios para asegurar el interés público de las actividades sobre el suelo, el alero y el subsuelo urbanos (este último cada vez más utilizado y codiciado tanto para servicios como para actividades económicas); y finalmente, la creciente aparición de los sistemas de urbanismo concertado entre los sectores público y privado.”

En mi opinión, los elementos más interesantes de esta técnica de planificación estratégica a incorporar en la planificación urbanística son dos: el plan de acción, como proyecto de ciudad u objetivo estratégico que permitirán a la urbe conseguir caminar hacia los objetivos del desarrollo sostenible en su visión integral; y la incorporación de los agentes públicos y privados en las fases iniciales de la determinación de dicho plan de acción. Ya que ciertamente, un plan amplio y consensuado entre las principales fuerzas económicas y sociales del municipio representa una gran presión sobre las administraciones públicas supramunicipales, en especial la estatal y autonómica, ya que, como mínimo no podrán cuestionar la legitimidad del plan, pero además, difícilmente dejarán de adecuar sus inversiones a los objetivos del plan.

Pero en cualquier caso, es preciso dejar sentado que, pese a las ventajas que pueda suponer para la planificación la incorporación de estos conceptos, lo cierto es que las ambas planificaciones, la estratégica y la urbanística, a priori son procesos diferenciados, y que es necesario diferenciar, y ello pese a que tengan evidentes complementariedades, por ello es deseable que estén coordinados. Y para el caso que no sea así, también resulta deseable la incorporación de los elementos apuntados a la planificación urbanística, a fin de contar con unos objetivos de ciudad que guíen la actuación urbanística, y del resto de administraciones y agentes privados responsables del desarrollo de la ciudad.

Porque si bien es cierto que el Plan urbanístico tienen como principal encomienda la definición de los usos del suelo y las principales vías de comunicación interna y externa del municipio, también lo es que el plan ha de anticipar y conformar el futuro con su programación, de ahí que consideremos tan importante que tenga como referencia el proyecto de ciudad deseable y posible acordado por los agentes sociales y económicos con capacidad de incidir en la transformación del territorio, porque así, el plan, y su posible revisión, tendrán como hoja de ruta los objetivos estratégicos que se han marcado, y, a partir de ellos, desarrollarlos a través de los sistemas de la estructura general de ordenación, la determinación de usos y nivel de intensidad, el trazado de las redes fundamentales de los diferentes servicios, etc. De esta forma, el futuro de la ciudad deja de responder a la proyección teórica de unos técnicos para responder a un proyecto sostenible de ciudad consensuado, además, con la ciudadanía beneficiaria de las potencialidades de este proyecto de ciudad.

Algunos ejemplos concretos encontramos ya en este sentido, ya que, como decimos, lo explicitado en este apartado no es nuevo, sino que es una corriente a la que se están sumando, cada vez más, nuestros gobiernos locales, y buen ejemplo de ello lo encontramos en varios PGOU que incluyen estas directrices o estrategias de desarrollo territorial sostenible, que aunque no podemos saber cómo se elaboraron, si contaron o no con este amplio consenso y concierto con todos los agentes públicos y privados responsables del desarrollo de las ciudades; si es cierto que consolidan una nueva generación de planes urbanísticos, que se vinculan a grandes objetivos urbanos de desarrollo sostenible, como son los de Pamplona, Asturias, o Sevilla, y que incluso están generando algunos pronunciamientos jurisprudenciales cuando, como es el caso de este último, la autoridad municipal trata de apartarse de los objetivos o estrategias de sostenibilidad previstas en el propio plan. En efecto, el Tribunal

Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), en su Sentencia de 25 junio 2009, consideró que existía vulneración del principio de desarrollo sostenible y de integración -recogidos por otra parte, en el propio PGOU de Sevilla- al tratar de realizarse, en una revisión que se hacía al plan, una cambio de calificación de zona verde a equipamiento de uso educativo, como lo era una biblioteca que se quería construir en el propio parque.

En efecto, en esta Sentencia, el Tribuna, después de hacer una breve exégesis del significado y concepto del principio de desarrollo sostenible de conformidad con lo establecido en la Estrategia Territorial Europea y los diferentes Planes de Acción de la Unión, destaca cómo *“El desarrollo sostenible constituye la referencia esencial para el modelo territorial que determina el Nuevo Plan General de Sevilla y es significativo (afirma el Tribunal) el aserto de que probablemente la ordenación urbano-territorial constituye uno de los instrumentos más poderosos de los que dispone una comunidad local para definir una estrategia de sostenibilidad”*FJ 4º

Y así continúa exponiendo los contenidos que se considera esenciales de la Memoria de Ordenación de la Revisión del Plan General entra en el fondo del asunto referente al recurso contra la calificación de la superficie de la parte oriental del Parque, donde se pretende ubicar la biblioteca Universitaria, como Equipamiento Educativo Sistema General en la revisión del plan, cuyos principales argumentos reproducimos a continuación.

“La calificación de equipamiento de uso educativo, en determinados terrenos calificados anteriormente como Parque atenta frontalmente contra la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico. El concepto de sistema general es integral en cuanto que al formar parte de las determinaciones de la ordenación estructural de la ciudad y del término municipal, una vez que el planificador opta por determinada reserva de terrenos para la creación de un Parque como sistema general, la decisión

es racional y coherente con el desarrollo urbano por sí misma (..) al mismo tiempo la obligación de su cumplimiento, por lo que en modo alguno puede ser variada por una revisión posterior de la planificación general de la ciudad que no se justifica (...) pues la nueva solución propuesta, en modo alguno mejora la ordenación estructural, ni su capacidad o funcionalidad para afirmar una superación en el bienestar de la población, pues la reducción del parque como suelo de destino público, no puede entenderse compensada por el traslado de los árboles a otros lugares, ya que el parque queda limitado al haberse seccionado una parte del mismo no solo cuantitativamente sino cualitativamente en la medida en que se encuentra en el centro de la ciudad. (...) La calificación de equipamiento de uso educativo no puede justificarse en el ius variandi por las exigencias legales de los preceptos analizados que protegen intereses públicos, los cuales han sido vulnerados por la calificación como se acaba de expresar, sin que por otra parte los intereses educativos sufran merma en su consideración y planificación, pues la Administración reconoce la existencia de lugares alternativos para la ubicación y edificación de la biblioteca, con lo cual los intereses que representa la Universidad en modo alguno se perjudicarían”.

Y finalmente añade:

“Ciertamente ha de aceptarse que el principio de sostenibilidad debe interpretarse en la posibilidad de concebir sostenibilidades locales en un marco de insostenibilidad general. Pero ello no puede justificar la cercenación de un parque público y de una zona verde, que en sí mismos conceptual, medio ambiental y urbanísticamente son sostenibles, por lo que a sensu contrario su segregación parcial no lo puede ser y ello con independencia de que el proyecto arquitectónico del edificio supere los índices y niveles de sostenibilidad como tal edificación, pues la indicada sostenibilidad del proyecto arquitectónico no puede suplir la carencia de justificación sostenible de la calificación que supone la limitación de un espacio libre, un parque y una zona verde. La calificación de equipamiento de uso educativo, no puede entenderse que suponga una correcta y racional estrategia de desarrollo sostenible, pues no se puede afirmar que tendiese a la búsqueda de factores de equilibrio entre naturaleza y ciudad, antes al contrario la eliminación de una parte del parque determinaría un desequilibrio de los conceptos perseguidos por la Memoria.”

De esta forma, el Tribunal estima el recurso y anular la revisión prevista precisamente justificado en una visión muy actual del desarrollo sostenible, en el sentido de la propugnada en este trabajo, al tiempo que destaca que los objetivos estratégicos de sostenibilidad incluidos en el Plan han terminado vinculando las decisiones de revisión posterior, de los que trataban de separarse la propia administración municipal.

Así, en este pronunciamiento, vemos un tímido cambio en la concepción tradicional del plan, en la que además de las técnicas propias urbanísticas, se exige una mayor vinculación a objetivos de desarrollo sostenible que sean estratégicos en el crecimiento de las ciudades, y sobre todo, a abordar, desde una visión más integral y global, los procesos de desarrollo urbano.

5. La planificación del desarrollo urbano sostenible. Una propuesta.

Tomando como punto de partida esos instrumentos y técnicas que consideramos esenciales para la definición de un modelo de planificación territorial sostenible enunciadas en las páginas precedentes, y para finalizar el trabajo, llevaremos a cabo una serie de reflexiones sobre lo que consideramos debiera ser una reorientación de la práctica de la planificación urbana, para que mejore su contribución al desarrollo urbano sostenible. No es nuestra intención proponer modelos o ser pretenciosos en cuanto a dictar requisitos o normas a tener en cuenta en la planificación y gestión del desarrollo urbano. Pero consideramos que, para que la tradicional concepción de la planificación urbanística constituya una iniciativa que contribuya a promover verdaderos cambios en el modelo de desarrollo, deben revisarse los planteamientos estructurales empleados hasta el momento. Y ello supondrá probablemente adoptar una nueva perspectiva de la actividad de planificación, tomando una

postura más acorde con los enfoques que propone el desarrollo urbano sostenible.

Así, y descendiendo ya al campo que nos interesa, y considerando los elementos definitorios de la planificación analizados en el Capítulo II, así como aquellas otras características que, en particular, la legislación urbanística suele otorgar a los instrumentos de planificación física⁷⁴¹, podemos definir la planificación urbana sostenible como aquella actuación administrativa obligatoria y vinculante, que tiene como objetivo esencial ordenar e integrar el medio físico en un ámbito territorial determinado, que ejerce un papel protagonista en los diferentes sectores en que se proyecta la ordenación urbana, que establece unas normas de coordinación preventivas y otras que funcionan a posteriori, y con un grado de flexibilidad adecuado para posibilitar su actualización y revisión periódica.

Esta planificación que tratamos de definir en este trabajo a modo de propuesta, ha de ser el instrumento de coordinación definitivo, que aúne algunas de las actuales características de la Ordenación del Territorio, las características generales que se predicán de toda planificación administrativa, y sobre todo, algunos de los elementos propios de la planificación estratégica acuñada en los últimos años por los politólogos y urbanistas, economistas más reconocidos⁷⁴².

⁷⁴¹ Y que han quedado analizadas a lo largo del Capítulo IV.

⁷⁴² Por citar algunos de estos autores. Vid. ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K “La planificación estratégica de ciudades: Un enfoque metodológico” *Boletín de estudios económicos*, Vol. 48, Nº 148, 1993. BORJA, J y CASTELLS, M *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* Taurus Ediciones, 1997. FONT ARELLANO A. “La renovación del planeamiento urbanístico”. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, Nº. 7, 2002-2003 (Ejemplar dedicado a: Dispersión territorial, paisaje y ciudad construida: objetivos y retos de la planificación urbana / coord. por Alfonso Álvarez Mora, María A. Castrillo Romón), pags. 77-81. FERNÁNDEZ GÜELL, J. M *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos* Barcelona. Reverté, 2006. CARRILLO BENITO y CUERDA GARCIA -JUNQUEDA J. M *Ciudad, Cambio Climático y sostenibilidad*. Junta de Andalucía 2008. PASCUAL ESTEVE J.

Por un lado porque la Ordenación del Territorio, tal y como se ha concebido por la normativa de las Comunidades Autónomas, ya lo hemos dicho, no basta para cumplir con los objetivos que plantea la planificación del desarrollo urbano sostenible. Fue válido en un momento en que la perspectiva era el urbanismo, la coordinación de las políticas urbanísticas municipales. En efecto, y como tuvimos ocasión de comprobar en el Capítulo IV, El Plan de Ordenación Territorial se concibe como un conjunto de mecanismos y reglas de juego, que determinan la localización de los principales elementos para la organización y estructura del territorio y los criterios y medidas para la localización y compatibilización de los usos del suelo, constituyendo un marco de referencia vinculante para otras planificaciones, especialmente para el planeamiento urbanístico.

Pero esta concepción de Planificación territorial -y sobre todo teniendo en cuenta su exiguo desarrollo⁷⁴³- no es más que una “Ley de mínimos”, de la que parece deducirse que la construcción efectiva del territorio debe seguir siendo obra de las políticas sectoriales, que actúan en la escala regional y de las políticas municipales en la escala local, sobre las que el Plan de Ordenación del Territorio actúa como instrumento de coordinación, con todos los problemas que plantea de cara a lo que respecta a la concurrencia de competencias sobre el territorio, y sobre lo que hay abierto un extenso debate doctrinal sobre las insuficiencias en cooperación y coordinación entre las administraciones⁷⁴⁴.

M (Coord) *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones*. Dirección General de la Administración Local. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Sevilla. 2007.

⁷⁴³ Vid. Sobre este aserto la nota a pie 733 en la que se denunciaba su exiguo desarrollo.

⁷⁴⁴ En efecto, y vistos 3.1.d) del Capítulo II algunos de los pronunciamientos más relevantes en este sentido, por todos vid. PAREJO ALFONSO “Notas para un construcción dogmática de las relaciones interadministrativas” en *Revista de administración pública*, Nº 174, 2007, Op. cit.

Desde la perspectiva de los técnicos y responsables de la OT se suele valorar que ni por parte de la Administración General del Estado con sus políticas sectoriales, ni por parte de las Comunidades Autónomas se han dado pasos significativos para resolver esta tensión. En general, lo que viene sucediendo es una progresiva tendencia legislativa de la Administración General del Estado a hacer prevalecer sus políticas sectoriales sobre las competencias urbanísticas y territoriales de las CC.AA. Se han formulado algunos medios para abordar esta

Por ello, la reconfiguración y redefinición que requiere el planeamiento urbanístico, cuyos objetivos se están transformando en “hacer ciudades sostenibles”, dejando atrás los clásicos objetivos de “hacer urbanización”, requiere de un nuevo enfoque que integre en la tradicional planificación espacial, aspectos de planificación estratégica y sectorial así como nuevos elementos de institucionalidad. Una nueva planificación que proyecte en horizontes de largo plazo, aunque requiera de acciones a corto plazo y medio plazo, y que incorpore programas y proyectos más concretos para llevar el plan a escala operativa⁷⁴⁵. En definitiva, que conjugue los elementos de un plan de acción, como contenidos propios de la planificación estratégica, con elementos reguladores, como tradicionalmente ha contemplado la planificación urbanística.

En efecto, las exigencias cada vez mayores impuestas a la ciudad (entornos altamente cambiantes, competitividad entre núcleos urbanos, mayores reivindicaciones ciudadanas de participación y de mejora de la habitabilidad de las ciudades, etc.), han provocado que la planificación estratégica se esté aplicando, cada vez más, también al desarrollo urbano. Porque la necesidad de enfoques interdisciplinarios que superaran las limitaciones del enfoque sectorial,

cuestión: comisiones mixtas para la búsqueda de vías de entendimiento y de solución de las discrepancias, comisiones de redacción, elaboración del plan con amplia participación, siguiendo el modelo de los planes estratégicos de ciudades. En cualquier caso, las experiencias son escasas y no se puede decir que se hayan generalizado los mecanismos de coordinación/cooperación entre administraciones, siendo la tónica general el trámite de audiencia al final del proceso de elaboración del plan, único momento en que se produce esta colaboración. Vid. VEGA GONZÁLEZ, G *Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de Ordenación del territorio en España*. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía. 2008.

⁷⁴⁵ Ciertamente no hablamos de una tendencia nueva sino que se mantiene desde hace casi treinta años adoptándose la planificación estratégica como marco de previsión del desarrollo futuro de la ciudad. La planificación estratégica se trata de un concepto extraído de la práctica militar, que comenzó a utilizarse en el ámbito empresarial -como instrumento de análisis y toma de decisión-, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente, a partir de la década de 1980, su uso se amplió a la gestión pública y en la actualidad, se aplica también al campo de la planificación y gestión urbana. Vid. PASCUAL i ESTEVE J. M (Coord) *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones*. Dirección General de la Administración Local. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Sevilla. 2007.

han influido decisivamente en un cambio en la conceptualización de la planificación⁷⁴⁶. Y porque las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación urbana se han manifestado con especial firmeza, fruto del urbanismo depredador de las últimas décadas, generándose una cierta desconfianza en el planeamiento como instrumento de transformación, y dando origen a una nueva forma de entender la ciudad como gestión, tanto de problemas cotidianos como de proyectos de transformación integral, así lo constata BORJA⁷⁴⁷ al decirnos: *“El paradigma del planeamiento habría sido sustituido por el de la gestión, en el mejor de los casos desde programas o planes consensuados de la planificación estratégica. Este desencanto trajo consigo una serie de cambios que reorientaron este tipo de planificación: fomento de la subsidiariedad, mayor participación de los agentes privados (es decir, planificación no sólo en manos del sector público), reivindicaciones crecientes de la sociedad civil, exigencias de mayor transparencia en la gestión de asuntos públicos, mayor rivalidad entre ciudades, etc”*. Obsérvese de esta descripción de aquel proceso de cambio, cómo estos elementos coinciden precisamente con principios y dimensiones reclamadas desde el enfoque de la sostenibilidad y de la gobernanza.

Así, es inaplazable la necesidad de un verdadero gobierno del territorio que planifique los desarrollos urbanos tomando en cuenta otros factores

⁷⁴⁶ Es interesante observar el cambio de enfoque en FERNÁNDEZ GÜELL, que pasa de defender un planteamiento de la planificación estratégica urbana que podemos calificar como elitista (en su influyente obra de 1997) a otro más cercano a los enfoques que se defienden en la presente investigación, en su reciente publicación de 2006. Entre algunas de las aportaciones en la edición revisada de su obra *Planificación estratégica de ciudades* de 1997, están la consideración de la tríada ‘complejidad, diversidad e incertidumbre’ como dificultades inherentes a la propia naturaleza urbana (probablemente bajo la influencia de las reflexiones de J. Kooiman, la introducción de la sostenibilidad como reto a alcanzar por las ciudades (en sus componentes social, económica, ambiental e institucional) y la consideración de la gobernabilidad urbana (proponiendo incluso un modelo), aunque sea como elemento favorecedor para la revitalización de la planificación urbana. Vid. FERNÁNDEZ GÜELL *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Op. Cit.

⁷⁴⁷ BORJA, J y CASTELLS, M *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* Taurus. Op. Cit.

ambientales, sociales y económicos sobre los que incide en crecimiento de las ciudades. Que estos procesos se realicen de una forma coordinada y concertada con todos los agentes públicos y privados, y que se articule un complejo sistema de planificación en cascada en la que todos los actores, públicos y privados asuman parte de la responsabilidad que les pertenece en la gestión y puesta en práctica de las directrices contenidas en dicho plan. Para ello, se hace imprescindible que estos planes lleven aparejada la firma de un Convenio o Contrato-Programa, en el que todas las administraciones, en sus respectivos marcos competenciales, se corresponsabilicen en la ejecución de las actuaciones consensuadas, al menos de las actuaciones que se hayan definido como prioritarias.

Vistas estas necesidades prioritarias en el cambio del modelo de planificación urbana que propugnamos ¿Cuál es la mejor opción, de forma realista, para hacer frente estos cambios del entorno y a la sostenibilidad de las ciudades?

En palabras de FERNÁNDEZ GÜELL⁷⁴⁸ *“La planificación estratégica puede definirse como una forma sistemática de manejar el cambio y crear el mejor futuro posible para una ciudad. (...) La planificación estratégica de ciudades es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de decisiones que comporta riesgo y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso”*.

Así, siguiendo a este autor, y sentados los límites que la planificación urbana no ha de sobrepasar en la incorporación de las técnicas de planificación estratégicas enunciados en el apartado anterior, algunas de las características

⁷⁴⁸ Vid. FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos Barcelona. Reverté, 2006.

básicas que debería contener esta planificación urbana sostenible son las siguientes:

- La visión a largo plazo y compartida, mediante un proceso democrático tanto en la forma como en el contenido de las estrategias;
- La visión holística de la realidad urbana, integrando las diferentes visiones sectoriales sobre la ciudad (enfoque pluridisciplinar y multisectorial);
- La búsqueda de la conjunción de equidad, competitividad y sostenibilidad, basándose en la filosofía abierta y sistémica de la planificación estratégica.
- El énfasis en el entorno considerando la influencia de factores externos.
- La flexibilidad y dinamismo en las decisiones;
- La participación de todos los actores locales⁷⁴⁹;
- La necesidad de una nueva cultura de la Administración, lo que equivale a decir, políticos y técnicos altamente motivados y cualificados, con capacidades organizativas y de coordinación, así como un talante poco burocrático⁷⁵⁰;

⁷⁴⁹ Fernández opta por una interpretación más bien pragmática de la participación aunque en nuestra opinión, en los procesos de planificación urbana, gran parte de esta participación ha de estar diferida al momento de aprobación del mismo Plan, en su periodo de información pública, para que esta ciudadanía no condicione los procesos de elaboración del plan intentando hacer prevalecer sus intereses. En este sentido, la participación en el proceso de planificación se argumenta como parte crítica del cambio de paradigma hacia la planificación para el desarrollo sostenible, por razones más amplias que la resolución de conflictos. La participación en sí misma nos estaría dando la parte “local” del “piensa globalmente, actúa localmente”. Algunos motivos son instrumentales y otros normativos, en el sentido que el propio proceso de planificación proporciona un foro para hacer realidad los ideales de la democracia participativa como medio en el discurso democrático. FERNÁNDEZ GÜELL *Planificación estratégica de ciudades*. Op. Cit.

⁷⁵⁰ Características que aluden a las nuevas orientaciones de la gestión pública véase AAVV *Pensar lo Público*. LONGO, F y ZAFRA, M (Coord.). Monografías de Gobiernos locales UIM. 2000. Especialmente el capítulo elaborado por PRATS I CATALA. J “Derecho y management en las administraciones publicas. (notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)”, Págs 257 a 284.

- Su orientación a la acción (identificar claramente a los responsables de las acciones, identificar recursos y asegurar la viabilidad de las propuestas);
- La aceptación de la incertidumbre⁷⁵¹, primando los estudios de futuro cualitativo frente a los cuantitativos y enfatizando la prospectiva como herramienta particularmente adecuada para fundamentar las estrategias de desarrollo urbano⁷⁵²;
- La necesidad de comprender y analizar con detenimiento las relaciones de rivalidad y/o colaboración que se producen en un determinado sistema de ciudades;
- La configuración de una oferta urbana competitiva, en el sentido de mejorar el posicionamiento de una ciudad a nivel social, económico y medioambiental;
- La concentración en temas críticos o clave de la ciudad, yendo más allá de las preocupaciones cotidianas y/o coyunturales.

Vistos los elementos y aspectos estructurales que habría de contener la planificación urbana sostenible, nos parece importante llamar la atención sobre algunas de las dificultades que entraña la utilización del citado instrumento.

⁷⁵¹ Sobre esta cuestión, el FRIEDMANN, J. aboga por la adopción de la planificación de la acción, como proceso multidimensional y en curso que tiene lugar en tiempo real y que se centra en resultados que no pueden ser completamente conocidos antes de su realización Vid. "Globalization and the emerging culture of planning" *Progress in Planning* 64, 183-234. Princeton University Press. 2005 *Progress in Planning* 64, 183-234.

⁷⁵² Este aspecto propio de la planificación estratégica, quizá sea uno de los puntos más controvertidos y criticados precisamente porque la interpretación habitual que predomina es que la planificación estratégica urbana se refiere a la elaboración de temas "estratégicos" para planes espaciales, con un horizonte de planificación de 20 a 30 años. Y aunque existen múltiples razones para llevarla a cabo, predominan las desventajas debido a la cantidad de imponderables que aparecen en el futuro a largo plazo, convirtiendo a la planificación estratégica a menudo en un ejercicio utópico. Ya que con horizontes tan dilatados, la continuidad política del gobierno local no suele garantizarse. Pero hay que tener en cuenta que la planificación estratégica aun objetivos tanto de largo plazo como de corto plazo, precisamente por ello es que apostamos porque estos documentos sean acompañados de los correspondientes Convenios o Contrato-Programa, en el que todas las administraciones, en sus respectivos marcos competenciales, se corresponsabilicen en la ejecución de las actuaciones consensuadas, al menos de las actuaciones que se hayan definido como prioritarias.

En relación con ello, constituye uno de los principales obstáculos de la planificación la toma en consideración de las limitaciones técnicas y humanas que muchas veces representa llevar a cabo una actuación que trata de incidir en la realidad de una forma global. En este sentido, MARTÍN MATEO afirma que *“hay, desde el punto de vista técnico, fundadas reticencias sobre la posibilidad de enlazar inteligentemente las múltiples variables con que la planificación tiene que enfrentarse; lo que se ha dicho supera la capacidad de la mente humana, pero sobre todo existen explicables reservas en cuanto a la factibilidad de anticipar las condiciones del futuro o de disciplinar conductas que escapan incluso al control de los más autoritarios Estados”*⁷⁵³.

El segundo de los obstáculos lo representa, en opinión generalizada de la doctrina, el hecho de que si bien, la sistematización y la racionalidad inherente en todo plan sirve a la eficacia y la coordinación de la actuación administrativa, lo cierto es que esta coordinación muchas veces se limita a las actuaciones a realizar en un sector determinado, ignorando el resto de actuaciones administrativas, en unos casos por el celo con que las diferentes administraciones miran a cualquier instrumento administrativo limitativo del poder previamente otorgado en la distribución competencial articulada en la Constitución Española, en otro, justamente por aquella razón enunciada anteriormente que atiende a las dificultades técnicas y humanas con que muchas veces contamos para llevar a cabo una planificación verdaderamente global e integral.

No obstante estas afirmaciones, que no están exentas de razón, pueden ser acalladas de alguna forma, con la advertencia de que estos principios listados anteriormente, no deben aplicarse directamente, sino que deben ser trabajados en las formas existentes de planificación, es decir, según las tradiciones locales,

⁷⁵³ Vid. MARTÍN MATEO. R Derecho público de ...Op. Cit. Pág. 42

lo que permitirá acomodar, las posibles disfunciones, a las particularidades propias de cada región.

Por último, en cuanto a las estrategias de la planificación urbana sostenible propiamente dichas, es decir, aquellas directrices y objetivos articuladas para la consecución de ciudades compactas, complejas, eficientes y cohesionadas socialmente, incluyendo un consumo más eficiente de recursos naturales y la reducción del impacto contaminante de las mismas, sobre acciones basadas en la información y en el conocimiento; entre algunas de las principales estrategias que se entienden ínsitas en el concepto de sostenibilidad urbana. Y tomando como base la Estrategia y el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano aprobados por el Ministerio de Medio Ambiente⁷⁵⁴, aunque sin perder de vista aquellos componentes interrelacionados que enunciábamos en el capítulo anterior, los cuales también constituyen grandes objetivos del desarrollo urbanos sostenible y que de alguna forma se sintetizan en el siguiente listado, se pueden citar las siguientes directrices y objetivos:

- *Urbanismo sostenible*. Crear ciudad y no urbanización; ordenar la expansión urbana, vinculando la nueva urbanización a la ya existente; mezclar rentas y culturas en el mismo tejido; reducir el proceso urbanizador y sus impactos; aumentar la calidad urbana, en especial la red de espacios y equipamientos públicos, y fomentar los desplazamientos en modos distintos al de vehículos privados.

⁷⁵⁴ Dentro del marco de la Estrategia de la Unión Europea de Desarrollo Sostenible y como aplicación en España de la Estrategia Temática de Medio Ambiente Urbano, el Ministerio de Medio Ambiente ha elaborado y publicado la Estrategia y el Libro Verde (Tomo I) de Medio Ambiente Urbano, con fechas de 15 y 21 de junio de 2006, respectivamente, cuyos contenidos esenciales nos sirven de base para desarrollar el contenido de los objetivos a alcanzar por la planificación territorial sostenible. Vid. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Estrategia de Medio Ambiente Urbano*, Madrid, 15 de junio de 2006, y MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*, Madrid, 21 de junio de 2006.

- *Movilidad sostenible*, Reducir la dependencia respecto al automóvil; aumentar la participación de medios de transporte alternativos; reducir los impactos de los desplazamientos motorizados, que además evitarán las emisiones contaminantes; evitar la expansión de los espacios dependientes del automóvil; reconstruir la proximidad como valor urbano, y recuperar el espacio público como lugar donde poder convivir.

- *Edificación sostenible*. Garantizar el derecho a un alojamiento digno y adecuado, así como a los servicios esenciales, para todos; promover un uso eficiente del patrimonio inmobiliario construido, apoyando la rehabilitación y reutilización frente a la construcción nueva; disminuir la necesidad de nuevas edificaciones; ajustar la cantidad y disposición de edificación a las posibilidades biofísicas del medio; disminuir el impacto de los recursos precisos para la edificación; contribuir a la integración del espacio urbano en el medio natural; generar espacios urbanos de calidad, y disponer de edificaciones que integren actividades complementarias, y adecuadas a los diferentes y cambiantes modos de vida.

- *Gestión urbana*. Dirigir la gestión urbana hacia modelos más sostenibles; cooperación entre Administraciones Públicas, y con el sector privado, incorporando capital social; «aprender en valores, en enfoques sistémicos y en democracia participativa», pues «educar es crear ciudadanía y generar implicación en la esfera pública», y establecer estrategias de acción y mecanismos de seguimiento y evolución de los cambios en el sistema urbano, propiciando la transformación de las Agendas 21, como instrumentos complementarios a los planes urbanísticos redactados conforme a la propuesta aquí enunciada, en auténticos Planes de Acción para la Sostenibilidad, como modelo participativo de gestión que «implique un nuevo modelo de gobernanza».

- *Preservación de la biodiversidad.* Aumentar la superficie de suelo para vegetación y para reducir el efecto barrera de urbanizaciones e infraestructuras; garantizar el acceso de los ciudadanos al disfrute de la naturaleza; proteger los procesos de la biodiversidad; mejorar las zonas periurbanas; controlar las acciones nocivas para la biodiversidad, y promover actividades de investigación, tecnológicas, formativas y educativas.

- *Relaciones sostenibles entre los ámbitos rural y urbano.* Solidaridad entre ambos; utilizar la planificación como instrumento para contener la dispersión y proteger el paisaje y los valores ambientales de las zonas rurales, y establecer cauces para incorporar la planificación integrada al desarrollo de las zonas rurales.

Así, destacadas estas principales características, directrices y objetivos consideramos esenciales en la definición del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible, es preciso concluir puntualizando que esta estrategia definida debiera concebirse como el marco de actuación más general sobre las implicaciones que las diferentes políticas pueden tener en el territorio, y convertirse, de esta forma en la primera herramienta de consulta en todos los instrumentos y proyectos de ordenación y desarrollo de la ciudad, de forma que se sitúe la planificación urbana sostenible en la cúspide de la ordenación urbanística, como una auténtica política de estado concertada y consensuada con todos los actores públicos y privados, y cuyo contenido conceptual de sostenibilidad deberá impregnar, en cascada, los diferentes instrumentos de planeamiento hasta alcanzar, todas las determinaciones territoriales y urbanísticas.

En cuanto a la naturaleza jurídica de este Plan de Desarrollo Urbano Sostenible, y dado el debate que estos instrumentos administrativos ha generado en la doctrina, principalmente centrados en su distinción como actos

administrativos o normas⁷⁵⁵, consideramos que su clasificación más adecuada sería la realizada por autores como FORSTHOFF⁷⁵⁶, que ponen de manifiesto que el plan es un *tertius genus* entre la norma y el acto. Es decir, un acto relevante jurídicamente pero que no se encuadra bien en ninguna de las categorías citadas.

Una explicación jurídica, a nuestro parecer muy acertada, a estas afirmaciones la encontramos en la Sentencia del TS de 25 de junio de 1986 (FD3º), que dice que:

“Es un hecho que los planes de urbanismo no suelen estudiarse por los autores al tratar de las diversas manifestaciones de producción normativa (teoría de las fuentes del Derecho). La causa de ello quizá pueda encontrarse, más que en las peculiaridades de los planes urbanísticos, en la naturaleza misma de la actuación planificadora. En efecto, la planificación - como categoría jurídica constituye - junto a la organización, el mando y el control - una función directiva, y como tal es inherente a toda jefatura, cualquiera que sea el rango o nivel de ésta. Y por ello su estudio debe hacerse, bien dentro del marco de la teoría de la organización, bien al tratar de las formas de actuación administrativa (...). Este carácter director que todo plan tiene - al margen de la denominación con que convencionalmente se le designe en cada caso- hace que, de una manera u otra, el plan - y, por tanto, también el de

⁷⁵⁵ Resulta una cuestión fundamental a nivel doctrinal el planteamiento de la naturaleza jurídica de los planes administrativos, cuestión sobre la que no entramos a profundizar por exceder con creces el objeto de nuestro estudio. Con relación a ello, baste dejar apuntado aquí que parte de la doctrina considera que los planes administrativos, que inciden y que tienen efectos en el estatus jurídico de los particulares, tienen naturaleza normativa, como es el caso de los planes urbanísticos. En cambio los planes administrativos cuyos efectos se circunscriben dentro del ámbito de la Administración y no producen efectos a terceros se pueden considerar meros actos administrativos. Dentro de esta línea argumental encontramos autores como EMBID IRUJO (Vid. IRUJO en *La Planificación hidrológica... op. cit.*, pp. 222-230), MUÑOZ MACHADO (Vid. “El planeamiento urbanístico”, en MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho municipal*, vol. II, Madrid, Civitas, 1988, pp. 1741 y ss) y parece que también este es el criterio de MARTÍN-RETORTILLO. S (Vid. *Derecho Administrativo Económico... op. cit.*, pp. 409-411). Por otra parte, otro grupo de autores que afirman, con carácter general, la naturaleza normativa de los planes administrativos, independientemente de la calificación de los efectos que puedan tener los planes. Entre ellos incluimos a GARCÍA DE ENTERRÍA, PAREJO ALFONSO (Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho... op. cit.*, pp. 163 y ss.) y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Vid. “La planificación económica...”, *op. cit.*, p. 63.

⁷⁵⁶ FORSTHOFF, “Sobre medios y...”, *op. cit.*, p. 85.

urbanismo - tenga un contenido ordenador que es, además, de carácter general (...). Porque la realidad muestra, más que una contraposición tajante entre acto y norma, una gradación cuyo escalón último es lo que la doctrina llama el “elemento normativo desgajado”⁷⁵⁷.

La doctrina de “los elementos normativos desgajados” a que alude el Alto Tribunal conecta con el estudio, que realiza MARTÍN-RETORTILLO, S de la planificación desde el punto de vista de un proceso dinámico en el que están implicadas diferentes fórmulas jurídicas como leyes u otras resoluciones de las Cámaras legislativas, normas reglamentarias, planes administrativos, actos jurídicos generales, actos de aplicación singular, etc, y que entronca con la adjetivación de la planificación en cascada a que hemos aludido.

En relación con este punto, nos dice este autor, que en muchos casos, estas fórmulas se relacionan entre sí y resultan dependientes unas de otras formando parte de un proceso coherente. Dentro de este proceso hay planes administrativos que lo que hacen es desarrollar y ejecutar otros planes que aprueban los Parlamentos y planes que tienen su legitimación en la habilitación que encuentran en las leyes que regulan un sector del ordenamiento administrativo determinado⁷⁵⁸. Como puede ser en este caso, la planificación urbanística.

⁷⁵⁷ Existe un elemento normativo desgajado cuando es necesario desarrollar una norma y para ello se dicta una norma de mayor concreción que la anterior. “*Ese proceso de concreción gradual de la norma da lugar al fenómeno de la escisión de la norma en distintos elementos, los cuales, en cuanto que sólo referidos a aquélla tienen sentido y en cuanto que son todavía la norma misma aunque más concretada, constituyen elementos normativos desgajados*”. Vid. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español* Ediciones de la Universidad de Navarra. 1994. p. 108.

⁷⁵⁸ Vid. *Derecho Administrativo Económico... op. cit.*, pp. 406-407. En este último caso, que menciono en el texto, las leyes sectoriales normalmente establecen “*los elementos y contenido de dichos planes, el procedimiento de su elaboración, aprobación y ejecución, sus efectos, las consecuencias que de ellos se derivan, posibilidades de modificarlos, etc.*”; GÓMEZ OREA también destaca este carácter dinámico y no estático de la planificación al citar sus características. En concreto afirma que la planificación “*Es un proceso y no una actividad estática con productos - los planes - discretos en el tiempo. Es un proceso continuo que se*

En este aspecto dinámico de la planificación puede diferenciarse entre la llamada “planificación en cascada” y el proceso inverso llamado “planificación humo o pirámide”. En la primera se parte de un ámbito espacial superior, normalmente de ámbito estatal, para ir concretando posteriormente lo postulado en ámbitos geográficos inferiores. En cambio en la segunda, se parte de una base espacial más reducida y concreta para posteriormente, y a partir del resto de realidades inferiores, definir una planificación que abarque un ámbito geográfico superior y que las coordine⁷⁵⁹. Pues bien, teniendo en cuenta estos dos procesos dinámicos, puede decirse que en la planificación urbanística a que estamos aludiendo, se han de dar los dos al mismo tiempo.

Y es que si bien, la Administración Local es la última en el sistema de gobierno multinivel, por tanto a partir de la planificación urbanística no existirían más actores públicos a los que esta pueda vincular, quedando reservado este proceso dinámico “en cascada” casi en exclusiva a, lo que hemos denominado en el apartado 3 de este capítulo, Directrices Generales de Sostenibilidad que, en su caso, aprobase el Estado, o al Plan de Ordenación Territorial Sostenible que elaborasen las Comunidades Autónomas. Pero ciertamente la planificación que estamos definiendo, cuenta para la configuración de la ciudad sostenible, no sólo con otras administraciones, sino también con la ciudadanía y los actores sociales con capacidad de transformar las ciudades, -empresarios, arquitectos, promotores inmobiliarios...-, de forma que aún, hacia abajo, la planificación urbanística así entendida vincula, y no sólo a los propietarios del suelo lo que es obvio por las características y objetivos propios de la planificación, y al propio Gobierno Municipal con los planes de ordenación y transformación del suelo en urbano, los llamados planes

realimenta constantemente a través del seguimiento de sus propias decisiones”. Vid. “Planificación y gestión...”, op. cit., p. 264.

⁷⁵⁹ TENA PIAZUELO se refiere a los dos tipos de planificaciones y destaca el hecho que la planificación humo a medida que asciende aumenta en artificialidad, desde el momento que se aleja de la realidad. Vid. “La planificación económica”, en BERMEJO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 919 y 920.

municipales, el planeamiento derivado y los sistemas de gestión y disciplina urbanística, sino también a aquellos agentes sociales que se han comprometido en dar cumplimiento a esas estrategias de desarrollo de la ciudad en el proceso de participación articulado al efecto.

Y por otra parte, también se daría el proceso inverso en la planificación así definida, porque como hemos advertido, en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible ha de concebirse como un proceso de concertación en el que todas las Administraciones intervinientes, incluyendo al Estado, asumen compromisos para el desarrollo de las estrategias de desarrollo urbano definidas en el plan.

Finalmente, interesa concluir aseverando que este intento de conceptualización de las características y objetivos que ha de contener la llamada Planificación Territorial Sostenible no constituyen más que un simple avance para la necesaria renovación dogmática de la planificación urbanística, porque ciertamente son muchas más las cuestiones a tener en cuenta. A estas alturas, consideramos que tantas, que no tienen cabida en dos obras de la extensión de la presente.

Ciertamente, en este estudio, con el que hemos tratado de aportar las claves jurídicas para la puesta en marcha de un auténtico desarrollo urbano sostenible se han identificado los principales elementos de carácter ambiental, social y económico que el legislador y las administraciones públicas con competencias en la materia han de tener en cuenta para liderar los procesos de desarrollo urbano y territorial, y hemos apostando decididamente por la integración de los tradicionales elementos de la ordenación territorial y de la planificación urbanística con los más modernos mecanismos que integra la planificación estratégica en lo que hemos denominado Plan de Ordenación Territorial Sostenible y Plan de Desarrollo Urbano Sostenible.

Una nueva conceptualización de la ordenación del territorio y del urbanismo como elementos coordinadores y armonizadores de las políticas urbanísticas que vaya mucho más allá de lo que están llegando las legislaciones autonómicas, y donde se integren todos los elementos que se han desmenuzados a lo largo del presente trabajo, donde se integre, en definitiva la planificación socioeconómica y ambiental como solución que exige inaplazablemente el derecho a la sostenibilidad urbana. Una nueva visión, en definitiva, del urbanismo y de la ordenación territorial, que ya, no puede ser postergada.

Conclusiones

CONCLUSIONES.

Empezábamos afirmando en el prólogo que todo trabajo de investigación se inicia con una introducción cuya virtualidad es la de permitir al autor exponer sucintamente las razones de la elección de su tema así como el esquema que se seguirá para su desarrollo.

Pues bien también todo trabajo de investigación debe contener unas conclusiones que suponen la consecución de una meta a la que supuestamente se arriba, el punto y final a un trabajo y unas reflexiones largamente meditadas. Sin embargo, en el presente supuesto, las pretendidas conclusiones en realidad no serán tales puesto que, como habrá podido observarse tras la lectura de los siete precedentes capítulos, nos hallamos en un proceso no cerrado, y en su consecuencia, constituiría una contradicción pretender sentar, en el sentido estricto del concepto, unas conclusiones sobre un tema que sigue estando en vías de gestación.

Advertida la limitación que esta realidad objetiva del objeto de nuestra investigación implica, y dada la metodología y sistemática seguida, en la que tras cada capítulo se han ido concretando un conjunto de afirmaciones y conclusiones a modo de recapitulación y síntesis de lo expuesto a lo largo de los mismos, procuraré exponer a continuación los principales planteamientos, que no conclusiones, sentados en el presente análisis, con el fin de extraer los asertos fundamentales asentados en cada una de las partes en que se ha dividido esta Tesis y que son los que han ido apoyando la principal propuesta de nuestro trabajo, cual es la necesaria renovación dogmática de la planificación urbanística para que el desarrollo urbano sostenible sea una realidad tangible en nuestras ciudades.

La idea principal que ha guiado y trascendido a lo largo de esta investigación constituye un axioma que a estas alturas se revela innegable, y ésta es el importante y renovado papel que el Derecho urbanístico, y más en concreto, la planificación urbanística, ha de tener como instrumento de valor para la política del desarrollo sostenible. El camino, desde luego, no ha sido fácil y en realidad no ha hecho más que empezar. Sin embargo no pueden desconocerse los indiscutibles avances y el empeño que la ciencia jurídica está poniendo en ello.

Asimismo, estas alturas nadie puede negar el esfuerzo que ha realizado el Derecho Internacional en este aspecto, convirtiéndolo en una de las materias capitales de todo ordenamiento jurídico que se precie de avanzado, moderno, democrático y protector del Estado del bienestar. Por esta misma razón tampoco nos es dable silenciar que la práctica totalidad de las normas medioambientales de todos los Estados, son ahora deudoras de la política medioambiental de la Comunidad Internacional.

Según ha intentado demostrarse, la Comunidad Internacional, y muy especialmente los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas, y en lo que a nuestro Ordenamiento Jurídico se refiere, la propia Unión Europea, son los principales foros donde se ha tomado conciencia de la importancia básica y fundamental que tienen el urbanismo y la ordenación del territorio, como instrumentos valedores para alcanzar el deseado “desarrollo sostenible” y por tanto, en esta línea, cada vez son más y mayores los intentos por incidir en su intervención. Sin embargo para ello ha sido necesario superar un primer y que podía parecer infranqueable escollo y es la percepción de que el suelo, todo el suelo, también el llamado tradicionalmente suelo urbanístico, es un recurso natural. Sólo después ha sido posible, al hilo de su conceptualización como recurso ambiental, interesarse también desde un punto de vista

medioambiental, por aquellas disciplinas que tradicionalmente han venido ocupándose de su regulación: el urbanismo y la ordenación del territorio.

Así, el punto de partida necesario sobre el cual se asienta y gravita gran parte del objeto de la investigación, es la de que el suelo constituye un recurso ambiental y por tanto ha de ser protegido por los medios que otorga el Derecho medioambiental, al igual que protegemos el resto de recursos naturales. El suelo es un elemento necesario para el desarrollo de la vida, como lo pueda ser el aire o el agua, puesto que cumple igual objetivo y función. Pero el suelo es, además, un recurso finito, y la única condición que los diferencia de los otros recursos por excelencia, su condición de apropiación privativa, lo que no es óbice para esconder su verdadera y única naturaleza de recurso ambiental.

Se sostiene aquí la teoría de que la más tardía aceptación del suelo en cuanto recurso ambiental se ha producido fundamentalmente por razón de las muchas facetas o funciones que presta, en definitiva, su consideración, mas como mero soporte o contenedor de actividades que como suelo recurso ambiental y finito que proteger. Este ha sido el motivo fundamental de que se le prestase exclusivamente atención desde la óptica medio ambiental en cuanto soporte de flora o fauna protegible. Por el contrario cuando el suelo prestaba otro tipo de funciones ligadas fundamentalmente a la actividad del hombre, se reservaba su regulación al derecho urbanístico, situándose en ese hecho la frontera entre la condición o no de recurso natural.

Pues bien se propone aquí una visión conjunta y única del suelo, más allá de sus funciones, de sus cualidades o de sus soportes. El suelo sigue siendo suelo cuando sirve de soporte a un especial ecosistema o cuando da cabida a una población, y en cuanto a su condición de recurso finito, esta cualidad ha de estar presente considerado en su conjunto y, en su consecuencia más allá de la flora, fauna o forestas que lo integran.

De esta forma, el territorio no es ya un inmenso solar en el que caprichosamente localizar nuevas actividades consumidoras de suelo. Por ello la ciudad total no es posible ni sostenible al menos con las técnicas disponibles. Desde esta óptica, se impone el reciclaje, el relleno de vacíos urbanos, las operaciones de sutura y terminación de tejidos existentes, y el aumento de la complejidad y la densidad -o al menos la discusión sobre su valor óptimo-, por justificación de límites obtenidos a partir de un análisis riguroso de los modelos urbanísticos existentes. En otras palabras, hay que comenzar a dar respuestas a preguntas como ¿Qué modo de vida se ofrece a los ciudadanos? ¿Qué condiciones se ofrecen para el desarrollo de las diversas actividades cotidianas, empresariales, etc.? ¿Qué modelos propone el planeamiento para la configuración de la ciudad sostenible? ¿Cómo pueden participar los ciudadanos, empresas, asociaciones, etc., en transformar el modelo de ciudad y el de los barrios que ocupan? Y estas respuestas hay que atenderlas considerando el suelo también como recurso ambiental, solo así podremos modular el urbanismo en ese desarrollo sostenible que hemos pretendido a lo largo de este trabajo.

Sentado que el suelo es un recurso ambiental y que como tal pasa a ocupar un espacio por derecho propio en el medioambiente, una serie de consecuencias jurídicas importantes se desprenden de ello.

Una primera, y fundamental, el hecho cierto de que el urbanismo y la ordenación del territorio son dos instrumentos que se revelan ciertamente válidos para alcanzar el objetivo de la protección medioambiental, de la cohesión social y territorial y del equilibrio económico entre las ciudades, regiones y países. El descubrimiento de que la planificación es el instrumento básico y fundamental para el logro del objetivo del desarrollo sostenible, eje actual de toda política y acción medioambiental, mediante la cual se pretende

armonizar el desarrollo económico y social con la preservación del medio. Por tanto sólo partiendo de una plena integración de la cuestión ambiental en los procesos de ordenación del territorio, que son los que directamente regulan, distribuyen y estructuran el uso del suelo, puede conseguirse el objeto de la sostenibilidad urbanística y, por ende, ambiental.

Una segunda, la investigación y aparición de nuevas formas residenciales, las condiciones de habitabilidad, la preocupación por la calidad del espacio colectivo en todas sus dimensiones condicionan una nueva sensibilidad urbana y cultural en torno a la preservación de los recursos naturales que se hallan en el entorno de las ciudades y a la sostenibilidad de los procesos de desarrollo urbano en su visión más integral, lo que los convierte en espacios protagonistas donde celebrar la nueva urbanidad. Calidad que comienza a manifestarse en los espacios públicos tradicionales, pero también en los procesos de transformación de las ciudades orientados a la consecución de la cohesión social, y en general en los planes de rehabilitación de barrios, o en los planes de excelencia ambiental, en las nuevas experiencias en tipologías residenciales y tipologías mixtas, en las nuevas condiciones del espacio de lo público o lo colectivo; y que forman parte de la experiencia urbana actual y constituyen parte importante del nuevo paisaje que han de configurar nuestras ciudades y el uso cotidiano de sus habitantes del entorno que les rodea.

Esta nueva estrategia internacional de incentivar la comunión de la disciplina urbanística con la medioambiental, ha tenido su reflejo en los ordenamientos internos de los Estados y bien puede decirse que puede estar sirviendo de trampolín para alcanzar definitivamente una visión integradora del medioambiente y del urbanismo como atributo que garantizará, en definitiva, la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Desde luego, como afirmábamos anteriormente, no cabe dudar de los muchos esfuerzos y medios

que están imponiéndose desde todas las entidades territoriales con poder de decisión sobre el urbanismo. Pero sin duda, uno de ellos, ha sido llamado a jugar un papel trascendental en la generalización y normalización del urbanismo sostenible, y ese no es otro que el esfuerzo por concretar, desde la disciplina jurídica, la necesaria renovación dogmática de la planificación urbanística.

Sentado lo anterior, y los puntos básicos asentados a lo largo del trabajo y el iter seguido para su exposición, empecemos por el objeto de nuestro estudio principal, el desarrollo urbano sostenible. Entendemos por urbanismo sostenible aquél conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación a través de la urbanización y edificación sostenibles y la preservación de los recursos, asegurando el desarrollo y calidad de vida presente y futura. Dijimos, que no constituye una nueva disciplina sino una recuperación o reinención del urbanismo a través de la recepción, integración y asunción de la categoría de recurso natural que tiene el objeto de su ordenación, es decir el suelo, en el bien entendido que esta nueva articulación no es sinónimo de yuxtaposición sino de reformulación. Por ello podemos también afirmar que el urbanismo sostenible traerá una profunda revisión en cuanto a sus mecanismos, funciones, objetivos y principios, una casi, me atrevería a decir, “revolución” en los resortes de una disciplina ya muy tradicional entre la gestión pública de nuestros entes locales.

Por lo que respecta a funciones y objetivos, el llamado urbanismo sostenible tendrá un nuevo objetivo fundamental, sumar a los clásicos de carácter urbanístico de ordenación de la transformación y usos del suelo para regular los procesos de desarrollo urbano, la sostenibilidad. Así, la nueva función, del urbanismo ya no ha de ser hacer crecer las ciudades sino hacer ciudades sostenibles.

En cuanto a los principios, el urbanismo sostenible seguirá bebiendo de los principios clásicos urbanísticos, pero a ellos se sumará, -con el carácter privilegiado de superior rango o preferente aplicación, en caso necesario de acudir a la ponderación de intereses, dado que responde a la finalidad última de la disciplina-, el principio del desarrollo territorial y urbanístico sostenible en el modo y contenido en que ha quedado sentado en este trabajo.

Pero la determinación de los principios y objetivos del urbanismo sostenible, no son suficientes para su normalización. La cantidad de conceptos jurídicos indeterminados existentes desde sus mismas bases exigen un esfuerzo de concreción a fin de dotarle con un contenido cierto que permita descender de la filosofía al derecho.

Así, la primera consideración tendente a su concreción pasa por la clarificación de la naturaleza jurídica del desarrollo urbano sostenible como principio general del derecho, pues si el nuevo urbanismo que reivindicamos tiene por finalidad su consecución, deberíamos admitir que se erige en instrumento técnico y jurídico del primero.

En la definición acotada por Brundtland, no sólo se reconoce el derecho y el deber de todos a un medio ambiente adecuado y a su conservación sino que también es factible identificar en su seno una visión más amplia que pasa por la protección de los recursos naturales, si, pero armonizando este gran objetivo de la sostenibilidad con las necesidades de crecimiento económico y desarrollo social de la población.

Ahora bien sentada la consideración del principio que nos ocupa como auténtico principio jurídico, se plantea el interrogante ¿el desarrollo sostenible en cuanto a derecho de cuarta generación o el desarrollo sostenible en cuanto función administrativa?.

Pese a las posibilidades ciertas de su reconocimiento auténtico derecho subjetivo que atienda a la necesidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el presente y en el futuro, y que se apoya sobre tres pilares, el derecho al medio ambiente urbano saludable, al desarrollo económico equilibrado y a la integración social en la ciudad.

Un derecho cuyo contenido, por resaltar algunos aspectos esenciales que se han ido concretando a lo largo de este trabajo, exige la promoción del crecimiento focalizado en las zonas abandonadas o deterioradas en el interior de las urbes, en una clara apuesta por las ciudades-barrios, recuperando así la actividad multifuncional en la ciudad, y ello, en detrimento de los modelos de ocupación del suelo expansivos que comprometen la preservación de los recursos naturales y paisajísticos que rodean nuestras ciudades; un derecho que requiere la promoción de medios de transportes alternativos al privado, en una seria apuesta por la reducción de la contaminación atmosférica y el ahorro energético; un derecho que ha de recuperar la convivencia en las ciudades mediante la promoción en calidad y cantidad de espacios públicos que fomenten la relación, la cohesión social, y la integración del ciudadano en su hábitat urbano, elevando los signos de identificación ciudadano-ciudad; un derecho que precisa de la promoción de la llamada construcción ambiental o sostenible, y por supuesto, de la participación de los habitantes en las decisiones que afecten a la imagen, vida y diseño de su ciudad.

Pero es claro que muchas de estas acciones representan una concurrencia competencial de diferentes niveles de gobierno, de ahí que nos hayamos inclinado por esta última conceptualización. Porque el desarrollo sostenible se relaciona mejor con la colectividad que con la individualidad y por ello aprecio más su dimensión en cuanto a potestad que en cuanto a derecho individual que,

en todo caso, correría paralelo a las vicisitudes del derecho individual a un medio ambiente adecuado.

Y es que, en efecto, el primer problema que nos plantea el desarrollo urbanístico sostenible es que la escala de una gestión socioeconómica y ambiental sostenible sobrepasa claramente el estrecho ámbito municipal, siendo necesario integrar nuevas soluciones que permitan coadyuvar pacíficamente los intereses locales con los de carácter supramunicipal, pero el gobierno local no puede seguir escudándose en el complejo panorama competencial que la constitución nos ha legado. Por ello es necesario acudir a fórmulas de coordinación, tanto de orden vertical como horizontal, o de planificación integral consorciada con todos los agentes políticos y sociales implicados en los procesos de desarrollo.

De ahí que hayamos insistido tanto en la necesidad de ver la planificación estratégica -la socioeconómica- y la que de manera insuficiente llamamos planificación urbanística, como dos caras de una misma moneda. Y sobre todo, en la necesidad de superar las contradicciones que el sistema de distribución competencial representa para el éxito de la renovada visión que la planificación urbanística ha de desempeñar, y de hacerlo con inteligencia y capacidad de obrar, entrelazando ambos ámbitos de planificación, buscando sinergias y encontrando en uno de los ámbitos los soportes legales y financieros de los que adolece el otro, para lograr una planificación urbanística que sea estratégica e integral, y que esté plenamente dotada de operatividad para los fines del derecho al desarrollo urbano sostenible.

Porque el derecho al desarrollo urbano sostenible nos ha de conducir hacia la recuperación de la escala humana de la ciudad, a su cohesión social y territorial, a la promoción del desarrollo económico y de las oportunidades sin comprometer las posibilidades de crecimiento de las generaciones futuras, a la

protección de los recursos naturales y de la calidad de vida, todo ello desde la perspectiva de que el urbanismo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del interés general y del ejercicio de derechos individuales y colectivos.

Así hemos reflexionado sobre la ordenación urbanística de la mano de la sostenibilidad, en un claro intento de esfuerzo por dotar a un principio indeterminado y vago de un contenido jurídico cierto, mediante la articulación de un conjunto de técnicas jurídicas concretas que permiten no sólo la aplicación sino la exigibilidad jurídica de su cumplimiento. La aceptación del suelo como recurso ambiental y la consiguiente integración de la sostenibilidad en el Derecho urbanístico procurará una nueva presencia de las Administraciones Públicas subnacionales en una materia, el medioambiente, sobre la cual había ostentado escasas competencias hasta el momento, y al mismo tiempo, a las Administraciones Públicas centrales o estatales y una nueva responsabilidad sobre el urbanismo y la ordenación del territorio, sobre la cual prácticamente había perdido las competencias. Todo ello con la finalidad de armonizar, coordinar y trabajar en red en pro de un medio ambiente sano, de unas ciudades sostenibles y de una ordenación territorial que tenga en cuenta la importancia del elemento ambiental para el desarrollo de las generaciones venideras.

De la correcta articulación de esta nueva realidad depende en buena medida el desarrollo sostenible en general y el desarrollo urbanístico sostenible en particular y precisamente sería por ello deseable alcanzar la coordinación que tan necesaria se demuestra más allá de intereses subjetivos y partidistas que poco o nada tienen que ver con el interés de todos los ciudadanos.

Y es que, en definitiva, hemos de seguir trabajando, para que el desarrollo sostenible y el interés general se conviertan en los pilares verdaderos

de las políticas urbanísticas. Porque no es lo mismo ser una gran ciudad que una ciudad grande. Las grandes ciudades se miden por criterios cualitativos de calidad de vida, innovación, prosperidad económica, bienestar social y espacios de convivencia, por el contrario, las ciudades grandes se ponderan por parámetros cuantitativos ligados a un incremento demográfico que, con frecuencia, termina revolviéndose sobre la propia ciudad, convertida finalmente en mera aglomeración urbana.

Bibliografía y Documentación

BIBLIOGRAFÍA

AAVV, “Ciudades socialmente sostenibles”, *Documento Final del Grupo de Trabajo núm. 19*, VII Congreso Nacional del Medio Ambiente, noviembre de 2005,

AGUDO GONZÁLEZ, J:

- “Evaluación de impacto ambiental: Problemas jurídicos” en *RDUMA*, núm. 176, 2000.

- “Corrupción urbanística e insostenibilidad: ¿Es la corrupción consustancial a nuestro modelo urbanístico?” en *El Ecologista*, Nº 55, 2007.

AGUILERA VASQUES, F *Desarrollo sostenible y la constitución española* Barcelona. Atelier. 2000.

AGUILERA, F y ALCÁNTARA, V “De la economía ambiental a la economía ecológica” *Economía Crítica*. 1994.

AJA FERNÁNDEZ, E, ALBERTÍ ROVIRA, E y RUIZ RUIZ, J.J *La reforma constitucional del Senado*, Centro de estudios políticos y constitucionales. 2005.

ALCANTARA ESCOLANO V “Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España: Situación actual y factores explicativos” *Papeles de Economía Española* 121. 2009.

ALDA FERNÁNDEZ, M y RAMOS GALLARIN, J. A:

- “Relaciones intergubernamentales y políticas públicas: el caso de la política de medio ambiente” *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonómica, conflicto y cooperación*. (Coord) Lopez Nieto, L. Dykinson. 2006.

- “Estructuras y procesos de gobierno multinivel en el estado autonómico: el caso de la política de medio ambiente” Paper presentado al *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen gobierno*. Madrid. Septiembre. 2005.

ALGUACIL GÓMEZ, J., *Calidad de vida y praxis urbana*, Centro de Investigaciones sociológicas, Siglo XXI, Madrid. 2000.

ALLABY en *Diccionario del medio ambiente*, Madrid, Pirámide, 1984

ALLENDE LANDA, J:

- “El desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio” *Ponencias Presentadas En El I Seminario Interdisciplinar Sobre Desarrollo Sostenible Y Educación Ambiental: Celebrado El 13 De Diciembre De 2004, Campus De Leioa (bizkaia)*. Edita Euskal Herriko Unibertsitatea. Argitarapen Zerbitzua).

- *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Monografías de gobiernos locales. CEMCI-UIM. 1994.

- “La Evaluación ambiental y la ordenación del territorio” en *Avances en la evaluación de impacto ambiental y ecoauditoria*, Edición de PEINADO LORCA, Ed. Trotta, Serie Medio

Ambiente, Madrid 1.997.

ALONSO DE ANTONIO, J. A “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”
Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales, Nº. 2, 2005.

AMAYA, C.A. “Etapas de crecimiento de Mérida-Venezuela: de la ciudad compacta a la urbe extendida”
Revista geográfica venezolana. 42, Nº 1, 2001,

ANDRÉS BENITO y ROGER LOPPACHER, *Diccionario del Medio Ambiente*, Barcelona, Einia. 1994.

ANSUATEGUI ROIG, F. J (Et. Al) *Una discusión sobre derechos colectivos*. Dykinson. 2001

ARCE FLOREZ-VALDEZ, J. *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*. Civitas, Madrid, 1990.

ARIAS GOYTRE F, “El estudio de la desigualdad urbana” *Urbano* 8/011, Universidad de Bio Bio, Chile. 2005

ARIAS GOYTRE. F, BETANCUR SALAZAR. L y HANNEQUART. J.P. DOCUMENTO BASE Red 6 URB-AL “Medio Ambiente Urbano”. OMAU. Málaga. 2001.

ARIÑO ORTIZ y GALLEGO ANABITARTE, “Presentación y estudio introductorio”,
Planificación I, estudios jurídicos y económicos. (Dir.) Kaiser Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1974.

ARLUCEA RUIZ, E “La falseada recepción del ambiente en el "Derecho constitucional" de la Unión Revista de derecho constitucional europeo, Nº. 10, 2008.

ARROYO GÓMEZ “Elementos de una política del medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, núm. 145, 1972

ASÍN ALONSO, I *La clasificación del suelo en la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, Decreto 22/2004 de 29 de enero La Ley, 2005.*

ATIENZA, M y RUIZ MANERO, J. *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Ariel. Barcelona. 1996.

AVILA ORIVE, J.L *El suelo como elemento ambiental*. Perspectiva territorial y urbanística. Universidad Deusto, Bilbao, 1998.

AYALA SORIA, M. D *La Ley del Medio Ambiente en el Contexto del Derecho Ambiental*. ABBA, Bolivia, 2000.

AZQUETA, D:

- *Introducción a la Economía Ambiental*. McGraw-Hill Profesional. 2002.

- *Valoración económica de la calidad ambiental*. McGraw-Hill. 1994. “Economía, medio ambiente y economía ambiental” *Revista Española de Economía*, Monográfico “recursos Naturales y Medio Ambiente”. 1994

BALAGUER CALLEJON, F., *Las fuentes del Derecho I. Principios del ordenamiento constitucional*, Edit. Tecnos, Madrid, 1991.

BALLESTEROS FERNANDEZ, A “El urbanismo” en *Manual de la Administración Local*. La Ley, 5ª edición, 2006.

BARRANCO VELA, R “El marco jurídico-público del medio ambiente. Algunas consideraciones en torno al concepto, constitucionalización y distribución de competencias” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje al profesor Juan José Ruiz-Rico* Vol. I. Madrid, Tecnos, 1997.

BARRERO RODRÍGUEZ “Urbanismo, Medio Ambiente y Patrimonio Histórico”. *El Medio Ambiente Urbano*. Granada. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. 2003.

BASSOLS COMA, M:

- “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 85, octubre-diciembre 1983.

- “El Derecho Urbanístico en el periodo del liberalismo moderado”. *Ciudad y Territorio*, 107-108. 1996

- “El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio” en *Documentación Administrativa* núm. 190. Madrid. Abril-Junio 1.981.

- “La Planificación Urbanística: su contribución a la protección del Medio Ambiente” en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. (Coord). Esteve Pardo, J. Civitas. Madrid.1996.

- “Urbanismo y Medio Ambiente” en *Derecho y Medio Ambiente*. (Coord). Rodríguez Ramos. CEOTMA. Serie Monografías núm. 4. Madrid. 1981.

- Ordenación del territorio y medio ambiente. Aspectos Jurídicos. *Revista de Administración Pública*, núm. 95, mayo-agosto de 1.981.

- *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Ed. Montecorvo, 1973.

- “Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Urbano” en *Revista de Derecho Urbanístico*. Enero-Febrero. Año XV. Núm. 71. 1981

BEAUCIRE, F. “Quand trois lois de décentralisation conduisent, en bonne logique, au renforcement du rôle de l’État” in CODIR-DU, Lois Voynet, Chevènement, *SRU: un regard d’ensemble sur le nouveau cadre législatif d’organisation du territoire*, Paris, Ministère de l’Équipement, coll. CERTU-Débats, n° 36, 2002 .

BELADIEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Edit. Tecnos, Madrid, 1994.

BELLVER CAPELLA, V. “El futuro del Derecho al ambiente” en *El derecho humano al medio ambiente*. Humana iura num. 6, pag. 6, 1996.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. “Criterios de una reglamentación ambiental. A propósito de la regulación económica y el medio ambiente” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 198. 2002

BERNALDO DE QUIRÓS, J “Las competencias autonómicas sobre medio ambiente y su jurisprudencia”. VV.AA. *La protección jurisdiccional del medio ambiente*. Edit C.G.P.J, 2001.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A:

- “Debate; ¿Es impugnabile separadamente la Declaración de Impacto Ambiental? *En Gestión Ambiental* núm. 2, 1999,

- “La cláusula constitucional de supletoriedad: Creación y aplicación del Derecho estatal supletorio en defecto del Derecho autonómico. Una propuesta reinterpretaiva de la cláusula constitucional.” *El urbanismo, hoy: reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva ley estatal* Parejo Alfonso. L (coord.). Ed. Instituto Pascual Madoz. 1997.

- *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2.001.

BETANCUR SARMIENTO, L, ALVARADO G. *A la búsqueda de Ciudades Sostenibles*. Fundación Hábitat Colombia, Bogotá, Colombia. 1994.

BETANCUR SARMIENTO, L., *Formas Producción, Uso y Consumo para la Ciudad Sostenible*. Bogotá, Fundación Hábitat Colombia, Colombia. 1996

BLANCO, I y GOMA. R “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma” en *Politika: Revista de Ciencias Sociales = Gizarte Zientzien Aldizkaria*, Nº. 2, 2006.

BLANQUER, D., *Contaminación acústica y calidad de vida*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

BLAZQUEZ CALVO, F (Et. AI) *Ordenación del territorio y urbanismo en Castilla-La Mancha*. Almud, ediciones de Castilla la Mancha. 2008.

BOBBIO, N:

- *El tiempo de los derechos*. Sistema, Madrid. 1991.

- *Teoría General del Derecho*, Edit. Debate, Madrid, 1991.

BOCANEGRA, “Prólogo” al libro de HUERGO LORA *Los Convenios Urbanísticos*, Civitas. Madrid. 1998

BORJA, J y CASTELL, M en su obra *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información* UNCHS, Taurus, 1997.

BOYDEN, S *Un enfoque ecológico integral para el estudio de los asentamientos humanos*. (Notas técnicas del MAB, N ° 12),1979. Versión española, 1981. UNESCO, París. 1979

BREHENY, M. "Planning the sustainable city region", *Town & Country Planning*, 1993.

BRESSER-PEREIRA, L.C., "Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos", *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 8 y 9, 2001.

BRUGUÉ, J. GOMÁ, R. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, políticas públicas y territorio*, Barcelona, Ariel, 1998.

BUSTAMENTE DONAS, J "Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica" *Revista Interamericana de ciencia, tecnología, sociedad e innovación*, nº 1. 2001.

CALLE CEBRECOS, M., y GARCÍA NART, M., "Urbanismo y calidad de vida en las ciudades", Garde, J. A. (ed.) y otros, *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España, Informe 1999*, Ed. Fundación Hogar del Empleado y Ed. Trotta, Madrid, 1999.

CALVO HERRERO, R. "Evaluación estratégica ambiental de planes y programas" *Revista mensual de gestión ambiental*, núm. 24, diciembre 2.000.

CAMAGNAI. R "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio" en *Investigaciones regionales*, Nº. 2, 2003.

CARBALLEIRA RIVERA, T "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental" en obra colectiva *Comentario a la Legislación de Evaluación de Impacto Ambiental*. (Director). Quintana López, T. Cívitas, Madrid 2002.

CARDELUS. M.y MUÑOZ SECA, B. "La planificación ambiental" en *Documentación Administrativa*. Nº. 179, 1978.

CARRILLO BENITO y CUERDA GARCIA -JUNQUEDA J. M *Ciudad, Cambio Climático y sostenibilidad*. Junta de Andalucía 2008.

CASTELLS, M, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Alianza, Madrid. 1997

CASTILLO BLANCO, F. A:

- *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante*. Editorial Aranzadi. 2006.

- *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*. Marcial Pons. 1998.

- *La interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico público. Especial referencia al abuso del derecho*. Estudios y Documentos INAP. 2007

- "El retorno de las políticas públicas a las agendas de desarrollo local: Especial referencia al Área Andina". *Cooperación en el Área Andina*. Ed. Diputación de Córdoba, España, 2006.

CELMA, J. "Pautas para la sostenibilidad en las ciudades" en *Gestión ambiental* núm. 3, año 1. Marzo 1999.

CHOY i TARRÉS, A. *La conflictividad competencial*. Institut d'estudis autonòmics, 1994.

CHUECA GOITIA, F., *Breve historia del Urbanismo*, Madrid, 1985.

CLARK, B.D. "Alcance y Objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica", en *Estudios Públicos*, núm. 65, 1.997

CLAVERO AREVALO, M., "La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento jurídico", *Revista de Administración Pública* nº 4.

COLLADO CURIEL. J.C:

- "La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea" en el libro colectivo *Ordenación del territorio y desarrollo territorial : el gobierno del territorio en Europa : tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (Coord. por Joaquín Farinós i Dasí, Joan Romero González), Trea. 2004.

- "La Estrategia Territorial de Navarra: una experiencia de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial sostenible europeos a nivel regional" publicado en *economía y desarrollo sostenible : actas del congreso*, 2004.

COLLADOS E, *Contaminación acústica y desarrollo urbano, Seminario taller contaminación acústica y control de ruido urbano: Desafíos y perspectivas*. USACH. 1995

CORDONIER-SEGGER, M.C.: "Principles, practices and prospects; sustainable development through International Treaty Law" VVAA (BUGGE, H.C & VOIGT, C editors) *Sustainable Development in National and International Law*. Europa Law Publishing, 2008.

COSTANZA, R. y DALY, H. E., Natural Capital and Sustainable Development. *Conservation Biology*, Vol. 6, No. 1, March, 1992.

CRIADO SÁNCHEZ, A. J. *El agente urbanizador en el derecho urbanístico español*. Reus. Madrid. 2005.

CRUZ VILLALÓN, J. en "Andalucía ante la "Nueva Ley del Suelo", *Documentación Administrativa*, nº252-253, 1999.

CUELLAR BENITO. R. *Economía ambiental y economía ecológica: dos aproximaciones desde la ciencia económica a los problemas ambientales*. Paper presentado en las I Jornadas Técnicas de Ciencias Ambientales. Madrid, 3 a 14 de noviembre de 2003. Universidad de Alcalá de Henares, Área Economía y Gestión Ambiental.

CUYAS PALAZON M.M

- *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*. Atelier. 2007.

- "Vivienda, derechos sociales y valores constitucionales (urbanismo, cohesión social, inmigración y derecho al medio ambiente)" *Revista Catalana de Dret Públic*, n 38. 2009

DALY, H. E:

- "De la economía de un mundo vacío a la de un mundo lleno. Reconocimiento de una coyuntura histórica en el desarrollo económico." Traducción de Mercedes Guhl Corpas. En:

Desarrollo Económico Sostenible. Bogotá: Tercer Mundo. Uniandes. 1994.

-“Reconocimiento de una coyuntura histórica en el desarrollo económico”. Traducción de Guhl Corpas. *Desarrollo Económico Sostenible*. Bogotá. Tercer Mundo Uniandes, 1994.

- “Toward some operational principles of sustainable development” *Ecological economics*, vol. 2, n. 1, 1990.

DE FORM FOXA, M. *Estrategies i territoris, els nous paradigmes*. Diputación de Barcelona. Noviembre 2004..

DE LA CRUZ MENA, Á. "Síntesis cronológica de siglo y medio de legislación urbanística estatal española (1846-1996)" *Revista Ciudad y Territorio*, XXVIII (107-108), Ministerio de Fomento, Madrid, 1996.

DE MENDIZABAL ALLENDE, “Ensayo para una definición de medio ambiente” *Actualidad Administrativa*. Núm 31, 1995.

DE MIGUEL GONZÁLEZ, R “Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº. 48, 2008.

DEL RÍO FERNÁNDEZ. A. L y NAVARRO PASCUAL, M. J “El nuevo Ordenamiento Jurídico Urbanístico de la Comunidad Autónoma de Madrid” *Análisis local*, Nº 38, 2001.

DELGADO BARRIO, J., “Reflexiones sobre el art. 106.1 CE: el control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. III, Madrid, 1991.

DELGADO PIQUERAS, F. “Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente”, *REDC*, núm. 38.1993.

DI GIOVANNI *Strumenti Privatistici e Tutela dell' Ambiente*; Pavona, 1982.

DIEZ-PICAZO, L., “La Constitución y las fuentes del Derecho”, *Revista Española de Derecho Administrativo*. nº 21, 1979.

DIXON, J.A. y FALLON, L.A. “El concepto de sustentabilidad: sus orígenes, alcance y utilidad en la formulación de políticas” (Vidal. J. Comp.) *Desarrollo y medio ambiente, Santiago de Chile*, CIEPLAN, 1991.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, A, en su obra *España, tres milenios de historia*. Editorial Marcial Pons, 5ª edición. Madrid, 2001.

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K “La planificación estratégica de ciudades: Un enfoque metodológico” *Boletín de estudios económicos*, Vol. 48, Nº 148, 1993.

EHRlich, P.R. “The limits to substitution: Meta resource depletion and new economic-ecological paradigm” *Ecological economics*, vol. 1, n. 1 1989.

EMBID IRUJO, A:

- *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991.

- El papel del Estado en el Medio Ambiente. ¿Vigilante o Gestor? En *El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI*. (Coord.) Sosa Wagner, F. Tomo III. Tirant-lo Blanc, 1ª Edición. Valencia 2.000.

- “La conferencia de presidentes de parlamentos de los Lander: un ejemplo de federalismo cooperativo y de cooperación interparlamentaria” en *Revista de las Cortes Generales*, Nº 11, 1987.

ESCOBAR ROCA, *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1995.

ESSER, E., *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho privado*, Edit. Bosch, Barcelona, 1961.

ESTEBAN DE ALONSO. A “Los estándares urbanísticos” *Ciudad y Territorio*. Nº 2, 1979.

FERNÁNDEZ CARBALLAL. A “Una reflexión sobre la situación actual del urbanismo en la comunidad autónoma de Galicia” *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 3, (Urbanismo y estado de las autonomías), Reus. 2008.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D

- "Incidencia de las leyes de urbanismo, ordenación del territorio y de régimen local de Castilla y León sobre la estructura municipal de la Comunidad Autónoma" *Actas del 7º Congreso de Economía Regional de Castilla y León*: Soria, 23, 24 y 25 de noviembre de 2000, 2001.

- “La política ambiental y sobre el desarrollo sostenible de la Union Europea: de sus orígenes a la Estrategia de Lisboa” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Nº 13, 2008.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y PÉREZ ALENCART, A., *Manual del Alcalde* (1ª ed., 1998), 2ª ed. ampliada, Ed. Diputación de Valladolid y Universidad de Salamanca, Valladolid, 2004. http://www.diputaciondevalladolid.es/am/extras/Manual_alcalde_completo_2004.pdf/

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J “Los distintos instrumentos de planeamiento y sus relaciones: la regulación en la ley del suelo de Cantabria” *Cuadernos de derecho judicial*, Nº. 10, 2003 (Ejemplar dedicado a: Derecho y urbanismo: principios e instituciones)

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos* Barcelona. Reverté, 2006.

FERNANDEZ ORDOÑEZ, M, A. “Sobre la necesidad de revisar la regulación del mercado del suelo” *Economistas*, Nº 60. Madrid. 1994.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R :

- “Derecho, Medio Ambiente y desarrollo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980.

- *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2001.

- “Comentario de urgencia de la STC de 11 de julio de 2001 sobre la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 13 de abril de 1998”. *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 497. Aranzadi, SA, Pamplona. 2001

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella, Madrid, 1980.

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

FONT ARELLANO A.:

- “La renovación del planeamiento urbanístico”. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, Nº. 7, 2002-2003 (Ejemplar dedicado a: Dispersión territorial, paisaje y ciudad construida: objetivos y retos de la planificación urbana / coord. por Alfonso Álvarez Mora, María A. Castrillo Romón),

- “Un nuevo planteamiento para una nueva territorialidad” *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*. 141-142.2004

FORSTHOFF “Sobre medios y métodos de la planificación moderna”, en (Dir.)Kaiser, *Planificación I, estudios jurídicos y económicos*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1974.

FREIXES SAN JUAN, T. y REMOTTI CARBONELL, J.C., “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 35, 1992.

FRIEDMANN, J. “Globalization and the emerging culture of planning” *Progress in Planning* 64, 183-234. Princeton University Press. 2005 *Progress in Planning* 64..

FUENTES BODELON, F:

- “Planteamientos previos a toda formulación de un derecho ambiental” en *Documentación Administrativa* núm. 190. Abril-Junio 1981. Madrid.

- *La Calidad de la Vida y el Derecho. La Calidad de Vida en el Proceso de Humanización*, Asociación Española para la lucha contra la Contaminación (ASELCA), 1980.

GALANTAY, E., *Nuevas ciudades. De la antigüedad a nuestros días*, Barcelona, 1977.

GALLEGO, R, SUBIRATS, J y GOMÁ. R “Conclusiones: políticas sociales y gobierno multinivel en España” en *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España* (Coord.)Gallego Calderon, R 2003.

GARCÍA BELLIDO (Et. Al) *Resumen histórico del Urbanismo en España*, IEAL, Madrid, 1987.

GARCIA BELLIDO, J y GARCIA DE DIEGO, “La liberación efectiva del mercado del suelo. escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada” en *Ciudad y*

Territorio, 95-96.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas. Madrid 1981.

GARCIA DE ENTERRIA, E:

- “Principio de Legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10, año 1.984.

- *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, Madrid, 1984.

- “El derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI” *Ordenamientos urbanísticos. Valoración Crítica y perspectivas de futuro*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.

GARCÍA GOMEZ-HERAS, J. M (Et. Al) *Ética del medio ambiente: problema, perspectivas, historia*. Tecnos. 1997.

GARCIA MARTOS, I “El concepto de medio ambiente en el ordenamiento jurídico español”, *Revista Jurídica la Ley* Núm. 4. 1993.

GARCÍA PALOMARES, J,C., y GUTIÉRREZ PUEBLA, J. “La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid” *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, Vol. 27, Nº 1, 2007.

GARCÍA PELAYO, M. “Estado legal y Estado constitucional de Derecho”, en *Obras Completas*, Madrid. 1991.

GARCÍA VALDERREY. M.A “Los convenios de colaboración interadministrativa” en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 71, 2008.

GEHRING, M “Sustainable development in World Trade Law: perspectives, process and prospects”. VVAA (BUGGE, H.C & VOIGT, C editors) *Sustainable Development in National and International Law*. Europa Law Publishing, 2008,

GIRARDET, H. *Creando ciudades sostenibles*. Tilde. Valencia 2001.

GIRARDET, H. *Creando ciudades sostenibles*. Tilde. Valencia 2001.

GOMA, R. CAMAGNI, R y SUBIRATS, J “Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en una era de globalización, localización y trabajo en red”, en *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (Coord.)Subirats, J. Barcelona, Diputació de Barcelona, 2002.

GOMA, R. y SUBIRATS, J. “Gobernar la complejidad: redes de actores y políticas” *Ordenación del territorio y desarrollo territorial : el gobierno del territorio en Europa : tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*(Coord) Farinós i Dasí, J. y Romero González, J. Trea, 2004.

GOMEZ OREA,E. “Planificación y gestión del medio”, *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981.

GONZALES-VARAS, S:

- *Urbanismo y Ordenación del territorio*, Navarra, Aranzadi, 4ª edición. 2007.

- “Evolución histórica” *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*. (Coord.) Quintana López, T. Tirant lo Blanch, Valencia. 2001.

GONZALEZ BALLESTEROS, J. en “Análisis sobre la constitucionalidad del artículo 1 del Real-Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, Nº 19, 2000.

GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español* Ediciones de la Universidad de Navarra. 1994.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L:

- “El abaratamiento del suelo” en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 40, Nº Extra 225, 2006.

"Señores de la desregulación, y ahora ¿qué?". *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 190, diciembre. Madrid, 2001.

“Prosiguen las medidas privatizadoras. El Decreto-Ley 4/2000” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº.182, diciembre, 2000.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S y DE LA FUENTE CABERO, I *La nueva legislación urbanística valenciana: doctrina y texto legal: incluye comentarios y texto completo de las normas más relevantes de la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana, territorial, de vivienda y de edificación*. Tirant lo Blanch, 2006.

GORDILLO CAÑAS, A., *Ley, principios generales y Constitución: Apuntes para una relectura desde la Constitución de la teoría de las fuentes del Derecho*, Edit. Ceura, Madrid, 1990.

GOYTRE, F.A., BETANCUR SALAZAR, L. y HANNEQUART JP en el Documento Base de la Red 6 URB-AL “Medio Ambiente Urbano” Málaga, 2000.

GRANDA C. *Condiciones técnicas para el crecimiento sostenible en la teoría económica*. *Revista de la Universidad Nacional de Colombia gestión y ambiente*. 105. Volumen 10 No. 3. Diciembre de 2007.

GUILLÉN NAVARRO, N. A y MARTÍNEZ PÉREZ, M Crónica del Curso "Urbanismo y gestión en pequeños municipios. Novedades, legislación urbanística en Aragón. Ley estatal de Contratos en el Sector Público" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 34, 2009.

GUIMARÃES, R.P. “El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal?” *Revista EURE*, Vol.XX,n.61.1994.

HABERMAS, J., *Between facts and norms*, Cambridge, MA: The Mit Press, 1992.

HANNEQUART, J.P. "El Reciclaje en las Futuras Políticas Europeas", en *Jornadas sobre los Residuos del Siglo XXI*, Club Español de los Residuos, La Coruña. 1999.

HANS MEYER "Los votos en el bundesrat" en *Teoría y realidad constitucional*, Nº 17, 2006 (Ejemplar dedicado a: El Senado).

HERRERA CALVO, P. M "Infraestructuras de soporte de la biodiversidad: planificando el ecosistema urbano" en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*.

INOSTROZA PINO, L., "La huella urbana y ecológica de Magallanes. Una mirada sobre nuestra insostenibilidad" en *Revista Urbano* Vol. 8/011, Universidad de Bio Bio, Chile, 2005.

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE), *Eficiencia energética y Urbanismo. Guía del planeamiento urbanístico energéticamente eficiente*, Ed. IDAE, Madrid, 2000.

International Council for Local Environmental Initiatives, *European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long – term environmental action planning towards sustainability*. ICLEI, Friburgo, Alemania.

ISAAC, Guy. *Manual de Derecho Comunitario General*. Madrid, Ariel, 2000.

IVAN MURRAY, ONOFRE RULLÁN, MACIÀ BLÁZQUEZ I SALOM "Las huellas territoriales de deterioro ecológico. El trasfondo oculto de la explosión turística en Baleares" *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº. 9, 181-204, 2005

IZQUIERDO RONCERO, J.J p "Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española" *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, Nº 139, 2004.

JAQUENÖD DE ZSÖGÖN *El Derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Dykinson, 1991,

JAVIER SANTAMARÍA ARINAS, R y COELLO MARTÍN, C "La nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja" *Revista de urbanismo y edificación*, Nº. 15, 2007.

JIMENEZ BLANCO. A:

- "Jurisprudencia sobre medio ambiente y ecología" *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, Nº 100-101, 1994.

- "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas" en *Documentación administrativa*, Nº 240, 1994 (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de cooperación).

JIMENEZ HERERO, J.M "Ciencia y conciencia de la in-sostenibilidad" en *Fugesma*, junio 2001.

JORDANO FRAGA:

- "La evaluación de impacto ambiental: naturaleza, impugnabilidad y perspectivas", en *Revista*

de *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* Num. 143, 1995.

- *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Editorial Bosch, Barcelona, 1995.

JOUVE, B., *Cuestiones de Gobernanza Urbana*, (trad. y ed. de J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ), Fundación Carlos Pi y Suñer, Barcelona, 2005.

JUSTE RUIZ, J en su obra *Derecho internacional del medio ambiente*. Mc GrawHill, 1999.

KELSEN, H. *Teoría Pura del Derecho*, Buenos Aires, 1985.

KÖTTGEN “Misión, métodos, instrumentos de la actividad administrativa de planificación”, en (Dir) Kaiser *Planificación I, estudios jurídicos y económicos*. Madrid, *Instituto de Estudios Administrativos*. 1974.

KYLIMCKA. W:

- *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Paidós. 2003

- *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Ed. Paidós, Barcelona, 1996, p.

LEFEBRE. H:

- *El derecho a la ciudad*, Península, Barcelona 1973.

- “Democratic governability of metropolitan areas”, en el *Taller Internacional sobre La Gobernabilidad de las Aglomeraciones Metropolitanas de América Latina y el Caribe*; 4 y 5 de diciembre, Washington D.C. 2003

LEGUINA VILLA, J.; “Principios generales del Derecho y Constitución”, *Revista de Administración Pública* nº 114, 1987.

LOPERENA ROTA, D:

- *Desarrollo sostenible y globalización*. Navarra. Aranzadi. 2003.

- *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid, Civitas, 1996.

- *Los principios del derecho ambiental*, Madrid, IVAP-Civitas, 1998

- “El derecho al desarrollo sostenible” en la obra colectiva *El derecho a un medio ambiente adecuado* Embid Irujo. A (Coord.), 2008.

- “La perplejidad iusambientalista” en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D Ramón Martín Mateo*, Obra colectiva coordinada por Sosa Wagner. F. tomo III. Valencia. Tirant lo Blanch, 2000.

LÓPEZ GARCÍA (Et. AI) "El papel del suelo en el mercado de viviendas" *Economistas*, Nº 23, Nº 103, 2005.

LOPEZ MENUDO, F:

- “Concepto de medio ambiente y reparto competencial” en *Derecho Ambiental de Andalucía*, (Dir.) Vera Jurado, D. Madrid, Tecnos, 2005.

-“El derecho a la protección del medio ambiente”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991.

- “El derecho a la protección del medio ambiente”, *RCEC*, núm. 10.1991.

- “Planteamiento constitucional de medio ambiente. Distribución de competencias Estado. Comunidades Autónomas en Protección administrativa del medio ambiente” CGPJ, *Col. Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, 1994,

LÓPEZ NIETO A; *Manual de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*. Madrid, Tecnos. 1986.

LÓPEZ NIETO, L “Los convenios de colaboración en el Estado autonómico: intensidad, continuidad y multilateralidad de una relación casi desconocida” *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. LÓPEZ NIETO. L (coord.), Dykinson. 2006.

LÓPEZ PELLICER, J. A y LÓPEZ. A en “La Ley del suelo de la Región de Murcia ante la Ley estatal 8/2007, del suelo” *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 64, 2007.

LOPEZ RAMON, F:

- “Derechos Fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 96, 1997.

- “Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo” *Urbanismo y edificación*, 2004.

- “Planificación Territorial”, *Revista de Administración Pública* 114, 1987.

- *Estudios Jurídicos sobre la Ordenación del Territorio*. Navarra. Aranzadi 1995.

LOPEZ RODO. L “Prefacio”, *Planificación I, estudios jurídicos y económicos*. KAISER (Dir) Madrid, *Instituto de Estudios Administrativos*. 1974.

LORA-TAMALLO VALLVÉ, M *Derecho Urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*. Madrid Dykinson, 2006.

LOZANO CUTANDA *Derecho ambiental administrativo*, Madrid, Dykinson, 2001.

M. JIMÉNEZ DORANTES, *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*. Marcial Pons. Madrid 2.003.

MANERO, J “Principios, Objetivos y Derechos. Otra vuelta de tuerca”. *DOXA. Cuaderno de Filosofía del Derecho*, 28. 2005.

MANTECA VALDELANDE. V “El convenio de colaboración entre administraciones públicas

como instrumento de eficacia y eficiencia” en *Actualidad administrativa*, Nº 2, 2009.

MANTEIGA. L Y SUNYER. C “La evaluación ambiental estratégica. Una herramienta para el desarrollo sostenible” (www.quercus.es/Red_Quercus/Articulos/evalua.htm 9 junio 1.999).

MARESCA CABOT, J.C. “Los principios del Derecho Urbanístico. En especial el Desarrollo Urbanístico Sostenible” en obra colectiva *El Ordenamiento Urbanístico de Cataluña*. (Coord) Trayter J. M. Aranzadi. Barcelona 2.005

MARESCA CABOT. PEPE. V. *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*. La Tribuna.Piacenza 2.002.

MARGALEF R. *Ecología*. Omega. Barcelona, 1974.

MARÍN GÁMEZ, J. “Plusprotección ambiental y artículo 45 de la Constitución española de 1978”, *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, (Coord.) Ruis Rico Ruiz. G, Jaén, Universidad de Jaén, 1995.

MARÍN REBOLLO, L “Medio ambiente y responsabilidad de la Administración” *Revista de Administración Pública* Núm. 11, 1976,

MARINERO PERAL, J:

- “El Urbanismo como instrumento para gestión del desarrollo sostenible” *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* coeditado por la Junta de Castilla y León y la Revista *CUNAL*, julio 2001.

- (Et. AI) *Derecho urbanístico de Castilla y León*. La Ley, 2005.

MARSHALL, T.H., *The Crisis in Marxist Sociology*, Cambridge, 1950.

MARTÍ FERRER, M, en su trabajo “En busca de la aguja que pinche la burbuja” en *Ciudad y Territorio*, 103, 1995.

MARTÍN BLANCO, José. *Estudios de Derecho Urbanístico*- Gráficas Expres. Madrid, 1960.

MARTÍN DEL BURGO Y MARCHAN, “La planificación: un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad”, *Revista de Administración Pública*, núm 81, 1976.

MARTIN MATEO, R:

- *Manual de Derecho Ambiental*, Navarra, Aranzadi, 2003,

- “La calidad de vida como valor jurídico”, en VVAA, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. II, Madrid, Civitas, 1991.

- *Derecho Público de la Economía*, Madrid, Ceura, 1985.

- *Manual de Derecho Ambiental*, Navarra, Aranzadi, 2003.

- *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid 1.991.

- *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

- “La Revolución Ambiental Pendiente” en *Desarrollo Sostenible y Protección del medio*

ambiente, Director Piñar Mañas, J.L., Editorial Civitas, Madrid, 2002.

MARTIN REBOLLO, L:

- “Ordenación del territorio y urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual” en *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* (Coord. Tomás Cano Campos), Vol. 6, *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente*. Iustel. 2009.

- *Leyes Administrativas* Editorial Aranzadi, 2000.

MARTÍN RETORTILLO, C. *Ley de Régimen Local*, Madrid 1958

MARTÍN RETORTILLO, S:

- “Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 50, 1966.

- *Derecho Administrativo Económico II*, La Ley. 2001

- “Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX”, *Revista de Administración Pública*, núm. 49, 1966.

MARTINEZ GARCIA, G “Análisis jurídico de la importancia practica de la Agenda 21 Local” *Revista de Derecho Ambiental*, nº 25, 2000.

MARTÍNEZ. J “Introducción a la Economía Ecológica” Cuadernos de Medio Ambiente. Rubes. 1999. NORTON, B.B. “sustainability, Human Welfare and Ecosystem Health” *Ecological Economics*. Vol. 14, nº 2, 1992,

MATCHER, F, “La protection judiciarie des droits de l'homme”, *Informe General presentado en el Congreso Internacional Extraordinario de Derecho Procesal*, Bolonia, 1988, v. I, *sobre la Tutela giurisdizionale dei diritti dell'uomo a livello nazionale ed internazionale*.

MAYOR ZARAGOZA. F. “La problemática de la sostenibilidad en un mundo globalizado” En *Revista de educación*, Nº Extra 1, 2009 (Ejemplar dedicado a: Educar para el desarrollo sostenible).

MAZZONI P *Dirrito urbanístico*. Giufreé editore Milano. 1990.

MEADOWS, D.H. y D.L. “Beyond the Limits”. (Traducción en castellano de El País & Aguilar, Madrid, 1992).

MEILAN GIL, J.L

- “Autonomía Local y planeamiento urbanístico *Revista de Estudios de la Administración Local*. Nº 288. 2002.

- Problemática de la Administración Municipal ante la Planificación del desarrollo *Planificación*, Tomo I, edición española de la obra de J.H. KAISER, Planung, Madrid. Instituto de Estudios Administrativos, 1.974.

MENÉNDEZ ALONSO, J. M ”La nueva regulación del suelo rústico en Cantabria: especial referencia a las viviendas unifamiliares” en *Práctica urbanística: Revista mensual de*

urbanismo, Nº. 87, 2009.

MENENDEZ RECHAX, A:

- “Las situaciones básicas de suelo” *Revista General de Derecho Administrativo n.º15* Iustel, 2007.

- “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 153, 1997.

- “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico” en *Documentación Administrativa*, nº 230-231. 1992.

- “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 200. Marzo 2003.

MEZQUITA GARCÍA-GRANERO. M.D *El fraude de Ley en la jurisprudencia*. Editorial Aranzadi, 2003.

MICHAEL DECLERIS *The law of sustainable development. General principles*. Informe elaborado para la Comisión Europea por, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.

MILL. J.S. PEARCE, D. W. y TURNER, R. K., *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*. Traducción de Carlos Abad Balboa y Pablo Campos Palacín. Madrid. Celeste. Colegio de Economistas de Madrid. 1995.

MOKYR, J, *La palanca de la riqueza. Creatividad tecnológica y progreso económico*. (Traducción de Javier Quesada). Barcelona: OikosTau. 1996.

MOLA DE ESTEBAN *La defensa del medio humano*. Madrid, Minis. de la Vivienda. 1972,

MOLLINIER. M *Diccionario de uso del español*. Madrid, Gredos. 1994.

MONTINNI, M “Sustainable development criterio within the climate change regime” en la obra colectiva VVAA (BUGGE, H.C & VOIGT, C editors) *Sustainable Development in National and International Law*. Europa Law Publishing, 2008.

MONTOR CHINER, M.J:

- “El Urbanismo del desarrollo sostenible” en *Estudios jurídicos sobre urbanismo. Una reflexión prospectiva*. (Dir.) Trayter J. M Cedecs. Barcelona 1998.

- “El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales” en *Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo* (Coord)Sosa Wagner Tomo III. Valencia. Tirant lo Blanch. 2000.

- “Objetivos, naturaleza y límites de la declaración de impacto ambiental de las infraestructuras públicas” en *Revista Española de Derecho Administrativo*. Núm. 110. Abril-Junio 2001.

- Comentario bibliográfico a LOPERENA ROTA, D “El derecho al medio ambiente adecuado” IVAP-civitas. 1.996. En *REDA* núm. 94. Abril-Junio 1.997.

MORELLO, A. M, “Los derechos del hombre de las tercera y cuarta generaciones”, en *Estudios de derecho procesal - nuevas demandas - nuevas respuestas*, v. 2. Buenos Aires: Platense/Abeledo-Perrot, 1998.

MORENO MOLINA A.M:

- *Medio Ambiente y Urbanismo* Valencia. Tirant Monografías 584. 2009.

-*Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*. Madrid. Marcial Pons, 2006.

MUCHOZ MACHADO. S. y LÓPEZ BENÍTEZ. M *El planeamiento urbanístico*, Iustel. 2009.

MUR CEBOLLADA, M.T:

- “URBANISMO. Gestión Urbanística.- Posibilidad de apartarse o de modificar los sistemas urbanísticos regulados en la Ley Urbanística de Aragón mediante convenio urbanístico” *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, Nº. 14, 2009.

- “Los Proyectos Supramunicipales en la legislación urbanística aragonesa. Un análisis comparativo de la regulación contenida en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón y en los Proyectos de Ley de Urbanismo y de Ordenación del Territorio de Aragón en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 28, 2006.

MYNTZ, R. “Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance”, *Instituciones y Desarrollo* 7, 2000.

NAREDO, J.M:

- *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Siglo XXI. 1987.

- “El funcionamiento de las ciudades y su incidencia en el territorio”, en *Ciudad y Territorio*, nº 100 – 101. 2004.

- “Fundamentos de la economía ecológica” en *De la economía ambiental a la economía ecológica*. (Alcántara. V y Aguilera. F Edts) ICARIA. FUHEM, D.L Economía Crítica. 1994.

- *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Madrid, Siglo XXI. 1987.

- (Et. Al) “El enfoque «ecointegrador» y su sistema de razonamiento” NAREDO, J.M. y VALERO. A (Dirs.) *Desarrollo económico y deterioro ecológico*. Fundación Argentaria. Colección Economía y Naturaleza. Serie “Textos aplicados”. 1999.

- “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenibilidad” <http://habitat.aq.upm.es/cs/pe/a004.html>

NAUGHTON y WOLF, *Ecología general* (traducido al español por Ramón Margalef Mir), Barcelona, Omega, 1984.

NEVADO-BATALLA MORENO, P. T. “Urbanismo y medio ambiente en la legislación de Castilla y León” en *Derecho urbanístico de Castilla y León*. La Ley, 2005.

OLMEDO ALVAREZ, J:

- *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento Urbanístico*. Ed. Bomarzo, 2005.

- *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico. Un estudio sobre la figura del agente urbanizador en el derecho autonómico español*. Universidad de Castilla-La Mancha, 2004.

ONOFRE RULLAN:

- “Nuevo modelo de producción residencial y territorio urbano disperso (Mallorca, 1998-2006)” *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº. Extra 11, 245, 2007 (Ejemplar dedicado a: Los problemas del mundo actual: respuestas y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales. Número extraordinario dedicado al IX Coloquio Internacional de Geocrítica).

- “Una técnica urbanística para contener el crecimiento residencial en espacios con fuerte presión inmobiliaria” *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº. Extra 9, 194, 2005 (Ejemplar dedicado a: Los agentes urbanos y las políticas sobre la ciudad)

ORO-PULIDO LOPEZ, M “La Jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre medio ambiente y urbanismo” en la obra colectiva VVAA *La protección jurisdiccional del medio ambiente*. CGPJ, 2001.

ORTEGA ALVAREZ. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Valladolid. Lex Nova. 2005

ORTEGA DELGADO, M., “La ciudad y los sistemas urbanos desde una visión territorial”, *Urban*, núm. 8/ 2003.

ORTIZ DE TENA *Planificación Hidrológica*, Madrid, Marcial Pons, 1994.

ORTIZ GARCÍA, M., “La ciudad solar: soporte jurídico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8/2005,

P. Dell’ANNO *Principi del Diritto Ambientale Europeo e Nazionale*. Giuffré Editore Milano 2.004.

PALLARÉS SERRANO, A *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio* Tirant lo Blanch. 2006.

PARADA, R, *Derecho urbanístico general*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, . 2007.

PAREJO ALFONSO. L. J:

- “El medio ambiente”, Manual de Derecho Administrativo. Parte especial, vol.2(Coord.)Parejo Alfonso , Barcelona, Ariel, 1998.
- “Notas para un construcción dogmática de las relaciones interadministrativas” en *Revista de administración pública*, Nº 174, 2007,
- “Ordenación del territorio y medio ambiente” *Revista de Derecho Urbanístico*, año XXX, Núm. 146, enero-febrero 1996.
- “Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en particular la regla de la supletoriedad del Derecho General-Estatal”, *Actualidad Administrativa*, núm. 29, 1997.
- “Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica”. *Ciudad y Territorio*, Nº 108, 1996.
- “El sector privado como agente de desarrollo urbanístico” *Urbanismo: función pública y protección de derecho individuales*, Seminario organizado en la UIMP por el Consejo General del Notariado. Director. ALFONSO RENTERÍA. Civitas. 1998.
- “La ordenación del territorio y el urbanismo” en la obra colectiva PAREJO ALFONSO, L. JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L *Manual de Derecho administrativo* 5ª edición, edit. Ariel.
- “La ordenación territorial y urbanística en el contexto de la política económica y social del Estado” en *Documentación administrativa*, Nº 271-272, 2005.
- “La fuerza transformadora de la Ecología y el Derecho: ¿hacia el Estado ecológico de Derecho?”, *CT*, núms.. 100-101, vol. II. 1994.
- *El Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas*, Editorial Ciudad Argentina, Madrid, 1.986.
- “Constitución y valores del ordenamiento” en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo I, Edit. Civitas, Madrid, 1991.
- (Et. Al) *El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Madrid, Instituto Pascual Madoz de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente – Universidad Carlos III, 1997.

PAREJO ALFONSO. L. J, ROGER FERNANDEZ, G. *Comentarios a la Ley del Suelo*. Iustel, Madrid, 2007.

PAREJO ALFONSO, L, A. JIMÉNEZ BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho administrativo*, 4.ª ed., Barcelona, Ariel, 1998, vol. 2.

PAREJO ALFONSO, L. J y DOMÍNGUEZ VILA, A:

- “El Derecho Autonómico canario de la ordenación del territorio y el urbanismo” *Derecho Público de Canarias* (Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Alvarez, Juan Fernando López Aguilar

Coord), 2006.

- “Historia del derecho autonómico canario de la ordenación del territorio y el urbanismo” en *Veinte años de derecho urbanístico canario: (Texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo)* (Coord. por Carmelo Padrón Díaz, Francisco José Villar Rojas, Luciano José Parejo Alfonso), 2007.

PAREJO NAVAJAS, T. *La Estrategia Territorial Europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2004

PASCAL FONTAINE en *Doce lecciones sobre Europa*. Comisión Europea. Dirección General de Comunicación. Octubre de 2006.

PASCUAL i ESTEVE J. M:

- (Coord) *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones*. Dirección General de la Administración Local. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Sevilla. 2007.

- “La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial”, VVAA, *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, Sevilla, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2005.

- *La Estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona. 1999.

PEÑARRUBIA IZA. J.M “Preferencia, coordinación y prevalencia en el ejercicio de competencias concurrentes” en *Revista de administración pública*, N° 149, 1999.

PÉREZ ANDRÉS. A.A:

- “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998.

- “Ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía” en *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, Extra 2, 2, 2003 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas).

- “Régimen jurídico de la planificación medioambiental” *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. (coord.) Sosa Wagner, Tirant lo Blanch. 2000.

PÉREZ GUERRERO, F.L. “Sobre la calificación jurídica de la declaración de impacto ambiental”, en obra colectiva, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, Coord. Sosa Wagner, F., Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2.000.

PÉREZ LUÑO, A:

- *La tercera generación de Derechos Humanos*. Navarra: Aranzadi. 2006.

- “La evolución del Estado social y la transformación de los derechos Fundamentales”, en AA.

VV. *Problemas de legitimación en el Estado Social*, Trotta, Madrid, 1991.

PEREZ MARTOS, J:

- “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia medioambiental” en *El medio ambiente urbano*, obra colectiva dirigida por Vera Jurado, D. Granada, Cemci. 2003.

- “Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente” *Revista Española de Administración Local*. Núms. 286-287, 2001.

PÉREZ MORENO, “Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental”, *Revista de Administración Pública*, núm, 100-102, 1983.

PEREZ RIERA. “Liberalización del mercado del suelo. Rigideces y competencias en el sistema urbanístico español” *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*. Documento de Trabajo 99-100. 1996.

PESCI. R:

- “*Ecología Urbana del sistema Pampeano*” desarrollado por la Fundación CEPA. 1987

- “El urbanismo y la cultura ambiental” en *El Territorio como Sistema*. CEPA. 1984

PETIT, P., “Republicanism”, Oxford, Oxford University Press, 1997.

PETITBÓ JUAN, Amadeo. *El mercado del suelo: un ejemplo de regulación ineficiente, en La carestía del suelo. Causas y soluciones*. Editorial La Ley. Madrid, 2000.

PILLET CAPDEPÓN, F. “La necesaria "Estrategia Territorial" en una región de contrastes” *Ordenación del territorio y urbanismo en Castilla-La Mancha*. 2008. (Coord. por Francisco Blázquez Calvo, Almud, ediciones de Castilla la Mancha. 2008.

PIÑAR MAÑAS, J.L:

- *El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia*, Granada, Comares, 1996.

- (Dir.) *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*. Civitas. Madrid 2002.

- “El desarrollo sostenible como principio jurídico”, en la obra colectiva *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Civitas, Madrid, 2002.

- “El desarrollo sostenible como principio jurídico” en *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo* Cosculluela Montaner. L (Coord), Civitas. 2003.

PLAZA CERREZO, S., “Las Ciudades, nuevos actores mundiales”, documentación preparada para el *XXVIII Curso Superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos, del INAP-MAP, Madrid, 2003-2004*.

PONCE I SOLE, J:

- (Et. Al) *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial* Marcial Pons, 2006.

- “Derecho Urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. XXXIII, núm. 130, 2.001.

PORTO REY, E:

- “Algunas técnicas e instituciones urbanísticas innovadoras no recogidas en las leyes urbanísticas” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Núm. 207, Enero 2004

- “Aspectos prácticos y reflexiones sobre las medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario contenidas en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 179, agosto, 2000.

PRATS I CATALA, J “Derecho y management en las administraciones publicas. (notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)”, *Pensar lo Público*. AAVV. LONGO, F y ZAFRA, M (Coord.). Monografías de Gobiernos locales UIM. 2000.

PRATS, J. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico” *Instituciones y Desarrollo*. Vol.10, 2001.

PRIETO SANCHIS, L., “Sobre principios y normas. Problemas de razonamiento jurídico”, *Cuadernos y Debates* nº 49, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

QUINTANA LÓPEZ, T:

- *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo, 1987.

- “La Evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia” en *Revista de Administración Pública* núm. 153, 2000.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, J.A:

- *La evaluación de impacto ambiental*. Aranzadi, Navarra 2001.

- “La nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra” publicado en *Revista de urbanismo y edificación*, Nº. 8, 2003.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, 2003.

REES, W.E 'Ecological footprints and appropriated carrying capacity; what urban economics leaves out' In *Environment & Urbanisation* Vol 4 (2) pp 121-130. 1992.

REHBINDER, E. “El debate sobre la transposición del imperativo de sostenibilidad en el derecho ambiental y de la planificación” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Núm. 1. Año 2002.

RIVERO YSERN, E, *Conclusiones de las Primeras Jornadas de Derecho urbanístico* Ayuntamiento de Marbella. Málaga. 1998.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F, MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R y BLANCO FERNÁNDEZ, J. *El área metropolitana de Asturias. Ciudad Astur: el nacimiento de una estrella urbana en Europa* Trea, 2009.

RODRIGUEZ VILLASANTE, T *Participación e integración social*, en Primer Catalogo español de buenas prácticas Hábitat II, M de Fomento. 1996.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 193. Abril-Mayo 2002.

ROGER FERNÁNDEZ, G:

- “Un nuevo modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana” *Revista de Derecho Urbanístico*, 166, 1998.

- “La inserción de la Ley 8/2007, de Suelo, en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura” *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 2, 2008.

ROJAS MARTINEZ-PARETS. F *Los espacios naturales protegidos*. Thomson-Aranazadi, 2006.

ROMERO GONZÁLEZ. J:

- “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en la obra colectiva *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (Coord.) Farinós I Dasí, J Y Romero González, J. Trea. 2004.

- “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en la obra colectiva *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* FARINÓS I DASÍ, J y ROMERO GONZÁLEZ, J. (Coord.) Trea. 2004.

ROMERO REY, C “La ejecución del planeamiento urbanístico hacia un nuevo modelo de crear ciudad: especial referencia a la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura” *Anuario de la Facultad de Derecho*, Nº 23, 2005.

ROMERO, J. FARINÓS, J. “Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto” en *Ordenación del territorio y Desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, Ed. Trea.

ROSA MORENO, J:

- *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Editorial Trivium, Madrid, 1993.

- *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*. Trivium Madrid 1993.

ROSCIANO, G. M *Vegetación y medio urbano*, Venezuela. 1992.

RUBIO DIAZ, A “La ciudad actual como objeto de reflexión y análisis” en *La Ciudad. Tamaño*

y *Crecimiento*. Universidad de Málaga A.G.E. 1999.

RUBIO LLORENTE, F. *Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales*, Edit. Ariel, Madrid, 1995.

RUEDA, S:

- *Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible* presentado en el I Encuentro de Redes de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático celebrado en Gasteiz, Vitoria del 28 al 30 de noviembre de 2005.

- *Modelos de ordenación del territorio más sostenibles* Fundació Forum Ambiental, 2002,

- *Ecología urbana*, Beta Editorial, Barcelona, 1995.

RUIZ RICO RUIZ, G:

- "la jurisprudencia constitucional española en materia de medio ambiente", VV.AA. *La protección jurisdiccional del medio ambiente*. Edit C.G.P.J, 2001.

- *El derecho constitucional al medio ambiente. Dimensión jurisdiccional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

SACHS, I "Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos" *Agricultura y sociedad*, Nº 18, 1981, págs. 9-32.

SALVADOR CRESPO. M, T "El gobierno y la administración local en España tras 30 años de ayuntamientos democráticos" en *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 8, 2009, pag. 11

SANCHEZ BLANCO, A. "Ordenación del territorio y Urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía" *Derecho urbanístico de Andalucía* (coord.) Fernando Otonín Barrera, Alfonso J. Vázquez Oteo, Enrique Sánchez Goyanes. La Ley. 2006

SÁNCHEZ GIMÉNEZ. R "Análisis de la Ley 3/2009, de 17 de Junio, de urbanismo de Aragón" en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 87, 2009.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, J. I., "La planificación integrada de la movilidad y los usos urbanos en los planteamientos comunitarios para las ciudades europeas", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 249/2005.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A:

- *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho público*, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, Madrid

- *Fundamentos de derecho administrativo* Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991.

SANZ CEBRIÁN, R "Principales novedades de la ley del suelo y urbanismo del País Vasco" *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, Nº. 22, 2007 (Ejemplar dedicado a: Suelo y urbanismo).

SARMIENTO ACOSTA, M. J *Directrices y planes insulares de ordenación*. Montecorvo, 2005.

SCHÖN, K.P. “La ordenación del territorio en Alemania” en *Ordenación del territorio y Desarrollo territorial*. Op. cit. Gijón, Ed. Trea.

SEGALES KIRZNER “La importancia de las identidades sociales en la sostenibilidad urbana a través de un estudio de caso” comunicación presentada en la *XI Jornadas de Economía Crítica*

SEJENIOVICH, H. *Valoración y cuantificación de recursos patrimoniales y ambientales*. Buenos Aires. Argentina.1994.

SERRA DE GAYETA “Algunas premisas que suscita la Ley de las directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de las medidas tributarias: (Ley 6/1999 de 3 de abril, Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, núm.48, de 17 de abril de 1999)” en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, Nº 4, 1999.

SERRANO ALBERCA. J.M “Las decisiones fundamentales de la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997 y su influencia en el proyecto de Ley del Suelo y Valoraciones” *Actualidad Jurídica Aranzadi num. 304 Aranzadi, SA, Pamplona. 1997.*

SERRANO LOZANO. R *El régimen jurídico de los residuos de envases*. Dykinson. 2008.

SERRANO MORENO, M. *Ecología y Derecho: Principios del Derecho ambiental y ecología jurídica*, Granada, Comares, 1992.

SERRANO RODRIGUEZ, A. “Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 1996 95-96.

SIBINA TOMÀS, D “Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Cataluña” *Cuadernos de derecho local*, Número 7, 2005.

SKINNER, Q., “The foundation of Modern Political Thought”, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

SOLOW. R. M “Growth Theory: An Exposition”, “Un modelo de crecimiento” (Traducción de Eduardo L. Suárez.) SEN, AMARTYA (Comp.). *Economía del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas del Trimestre Económico 28, 1992.

SUAY RINCON, J., “La doctrina de los principios generales del Derecho” en la *Protección Jurídica del ciudadano. Estudios Homenaje al Profesor González Pérez*, Tomo I, Edit. Civitas, Madrid, 1993.

TEJEDOR BIELSA, J.C. *Gobierno del Territorio y Estado Autonómico*. Valencia Tirant-lo Blanch 2.001.

TENA PIAZUELO “La planificación económica”, *Derecho Administrativo. Parte especial*, (Dir.) Bermejo Vera, Madrid, Civitas, 2001.

TENORIO SÁNCHEZ. P.J “Reforma de la regulación constitucional del Senado” en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 29, 2006.

TERÁN TROYANO, F. “Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 1996. 107-108.

TOMÁS Y VALIENTE, F *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Tecnos, 1988.

TORNOS MAS, J:

- “Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente” en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las Competencias de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya. Departament de Justicia. Patronat Català pro Europa. Coord. VICTORIA ABELLAN. Barcelona 1.983.

- “Prologo” al libro de SANZ PEREZ, D.C *La Administración Local y la protección de la Atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo*, CEDECS, Barcelona, 1999.

TRAYTER JIMÉNEZ, J.M:

- “Principios generales de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña” de en *Revista de urbanismo y edificación*, Nº. 6, 2003.

- *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*. Editorial Aranzadi. 2005

TROITIÑO VINUESA. M. A “Renovación urbana: dinámicas y cambios funcionales” en *Perspectivas urbanas = Urban perspectives*. Nº 2. 2003. Universitat Politècnica de Catalunya: Departament de Composició Arquitectònica.

ULRICH BATTIS “Influencia del derecho comunitario europeo sobre el derecho urbanístico de los Estados Miembros. ¿Una competencia de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio?” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 206. Diciembre 2003.

UTRERA CARO, S.F. “La evaluación de impacto ambiental y el Plan Hidrológico Nacional como instrumentos para la protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible”, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Director PIÑAR MAÑAS, J.L., Editorial Civitas, Madrid, 2002.

VALENCIA MARTIN, G. “Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional”, en la obra colectiva VV.AA (LOPEZ RAMON, F Coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*. Edit. Thomson-Aranzadi, 2006.

VALLESPÍN PÉREZ, D, El modelo constitucional de juicio justo en el ámbito del proceso civil, Atelier, Barcelona, 2002.

VAQUER CABALLERÍA. M:

- “Constitución, ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico” publicado en la *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 15. Junio 2007.

- “La concertación interadministrativa y social” *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*. Marcial Pons. 1999.

VEGA GONZÁLEZ, G *Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de Ordenación del territorio en España*. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía. 2008.

VERA JURADO, D *El medio ambiente urbano*, Granada, Cemci. 2003.

VERDÚ MIRA, A.T “Notas en torno al alcance y aplicación de la Sentencia del TC 61/1997 sobre la Ley del Suelo de 1992”. *Actualidad Jurídica Aranzadi num. 299* Aranzadi, SA, Pamplona. 1997.

VILADRICH GRAU, M “La política medioambiental en España: nuevas leyes para viejos problemas” *Economistas*, Año Nº 26, Nº Extra 116, 2008 (Ejemplar dedicado a: España 2007. Un balance).

VILLALOBOS NICIEZA, P “El Proyecto de Ley regional de Cantabria sobre conservación de la naturaleza: ¿modelo de desarrollo sostenible?” en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, Nº 3, 2006.

VILLARIAS LORCA, M. “Información y participación en materia de medio ambiente en la U.E.” *Noticias de la Unión Europea*. 2004-II-234 a 239.

VILLORIA MENDIETA, M “Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español.” *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Nº. 4, 2004.

VINCENZO PEPE, *Lo sviluppo sostenibile*. La Tribuna. Piacenza 2.002.

VINUESA ANGULO, J “Dinámica de la población urbana en España” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 2006- 107-108.

ZOIDO NARANJO, F “Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política” *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* FARINÓS I DASÍ, J y ROMERO GONZÁLEZ, J. (Coord.) Universidad de Valencia. 2007

DOCUMENTACIÓN Y NORMATIVA

INTERNACIONAL

Base de datos consultable en la Biblioteca Ciudades para un futuro más Sostenible. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es>

Campaña de Ciudades Sostenibles, (1994), Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad. Aalborg.

Carta de la Convención de Aarhus, adoptada en la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa", Dinamarca, 25 de junio de 1998.

Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad. Campaña de Ciudades Sostenibles, Aalborg (Dinamarca), 27 de mayo de 1994 Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles. 1994.

Carta Mundial de la Naturaleza de 28 de octubre de 1.982 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 37/7 de 28 de octubre de 1.982.

Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) Planeamiento y gestión urbana estratégica en América Latina, Corporación para el desarrollo de Santiago, Santiago de Chile. 1996.

Centro de transporte para los asentamientos humanos (CNUAH), HABITAT, Estrategias de transporte para los asentamientos humanos en los países en desarrollo, Centro de transporte para los asentamientos humanos, HABITAT, Nairobi. 1984.

Convenio de Biodiversidad (instrumento de ratificación de 16 de noviembre de 1993) y el Protocolo de Kioto (instrumento de ratificación y texto completo del Protocolo en Anexo, publicados en el BOE núm. 33, de 8 de febrero de 2005)

Declaración de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 16 de junio de 1.972, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo los días 5 a 16 de junio de 1.972.

Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del Siglo XXI, Hannover, Alemania, 24 de septiembre de 2000.

Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 14 de junio de 1.992, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1.992

Grupo de expertos sobre Medio Ambiente Urbano, Dirección General de Medio Ambiente: Informe. Informe “Ciudades Europeas Sostenibles”. Bruselas, marzo de 1996

International Council for Local Environmental Initiatives, European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long – term environmental action planning towards sustainability. ICLEI, Friburgo, Alemania.

Informe “Ciudades Europeas Sostenibles”. Grupo de expertos sobre Medio Ambiente Urbano, Dirección General de Medio Ambiente: Informe “Ciudades Europeas Sostenibles”, Bruselas, marzo de 1996

Informe del Banco Mundial, PNUD, Hábitat. Programa de Gestión Urbana – PGU -, Vínculos entre la energía y el medio ambiente en el sector urbano, Banco Mundial, PNUD, Hábitat. Programa de Gestión Urbana, 1994.

Informe del Banco Mundial, PNUD, Hábitat. Programa de Gestión Urbana – PGU -, Vínculos entre la energía y el medio ambiente en el sector urbano, Banco Mundial, PNUD, Hábitat. Programa de Gestión Urbana.1994.

Informe publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas “Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano”. ONU-Hábitat. 2006. State of the World’s Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability. Londres. Earthsan.

Nuestro futuro común Edit. Alianza Editorial. 1988.

"Integración de las zonas urbanas segregadas", informe final, la División de Asuntos Urbanos, OCDE. París.2006.

Plan de acción de Lisboa: de la Carta a la Acción. Conferencia europea sobre Ciudades Sostenibles. Lisboa (1996)

Programa de Gestión Urbana (PGU) Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Manejo del suelo urbano, Programa de Gestión Urbana, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, Quito, Ecuador.1994.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo - PNUD, Banco Interamericano de desarrollo –BID-, Prioridades de Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela.1998.

Stockolm Declaration of de United Nations Conference on de Human Environment, de 16 de junio de 1972 (11 (1972) ILM 1416).

Worldwatch Institute. State of the World 2007: Our Urban Future. Nueva York y Londres. W.W Norton and Company. 2007.

COMUNITARIA

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:

- COM (2004) 60 final. Bruselas 11 de febrero de 2.004. "Hacia una estrategia temática sobre el Medio Ambiente urbano. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

- SEC(2005)1055. 17/08/2005, COMMISSION STAFF WORKING PAPER. Sixth Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law. 2004, pp. 53-59.

- COM (90) 218, (1990), Libro verde del medio ambiente urbano, Publicaciones de la Comunidad Europea.

- (2000), Hacia un perfil de sostenibilidad local: indicadores europeos comunes, Disponible en <http://www.sustainable-cities.org/indicators>.

- COM (90) 218 de 27 de junio de 1990 Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, Libro Verde sobre el medio ambiente urbano.

- COM (1998) 605, de 28 de octubre de 1998.Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea.

- COM (97)1997, de 6 de mayo de 1997Comunicación Hacia una política urbana para la Unión Europea. "Towards an urban agenda in the Europea Union". No hay versión oficial en español.

- COM (98)0605 C4-0059/99. Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité

Económico y Social y al Comité de las Regiones. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 1 de octubre de 1999. http://europa.eu.int/eurlex/es/archive/1999/c_27919991001es.html

- COM (2002) 179 final. “Hacia una estrategia temática para la protección del Suelo” C (No publicado en el Diario oficial) de 16 de abril 2.002.

- COM (98) 333 final de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1.998.

- COM (2005) 658 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible- Plataforma de acción

- COM (2002) 26415 de mayo de 2001. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Union Europea a favor del desarrollo sostenible (documento).

- COM (2005) 670, “Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales” de 21 de diciembre de 2005.

- COM (2005) 718. “Estrategia temática para el medio ambiente urbano”, de de 11 de Enero de 2006.

Decisión 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 22 de julio de 2002, por el que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente, “Nuestro futuro, nuestra elección” (DOCE L 242, de 10.09.02)

Directiva 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 (DOCE L 197, de 21 de julio de 2001).

Directiva 2002/91/CE, eficiencia energética de los edificios (DOCE L1, de 4 de enero de 2003).

Directiva 79/409 de aves y la Directiva 92/43 de hábitats.

Directiva 80/68/CEE de 17 de diciembre de 1.979 protección de las aguas subterráneas.

Directiva 84/360/CEE de 28 de junio sobre la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales.

Directiva 85/337/CEE de 5 de julio de 1985, Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental.

Directiva 86/609/CEE, de 24 de noviembre de 1.986 sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión

Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que se intervengan sustancias peligrosas (DOCE L 10, de 14 de enero de 1997).

Directiva del Consejo 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 (DOCE L 175, de 5 de julio de 1985).

Reglamento comunitario 1836/93, del Consejo de 29 de junio de 1993.

Resolución 7 (XXXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas: World Charter for Nature. 48 Sesión Plenaria de 28 de octubre de 1982.

Libro verde de la política futura de acción contra el ruido. Bruselas, Bélgica. 1996

Quinto Programa de Acción “Hacia un desarrollo sostenible” (1993-2000), publicado como Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, Consejo el 1 de febrero de 1.993, sobre un Programa Comunitario de política y actuación en materia de medioambiente y desarrollo sostenible.

Resolución 38/161, de la AGNU, World Commission on Environment and Development.

ESPAÑOLA

Código de Buenas Prácticas Ambientales 2006. FEMP.

Red Española de Ciudades por el Clima: Estrategias prácticas a favor del clima FEMP. 2006.

Eficiencia energética y Urbanismo. Guía del planeamiento urbanístico energéticamente eficiente, Ed. INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA. IDAE, Madrid, 2000.

Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, Madrid, 21 de junio de 2006. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE.

Estrategia de Medio Ambiente Urbano, Madrid, 15 de junio de 2006. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE.

Informe sobre suelo y urbanismo en España. MOPTMA, Madrid, 1996, elaborado en 1995 por una comisión de expertos.

Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local. MAP. 2005.

Sostenibilidad en España 2009. Observatorio de la Sostenibilidad en España. Informe presentado públicamente en diciembre de 2009.